

DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

Pôle Développement des Ressources
Direction des Finances
Service de l'Elaboration du Budget

RAPPORT N°22

CONSEIL DEPARTEMENTAL

REUNION DU 13 NOVEMBRE 2017

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE POUR 2018

Pour l'Assemblée plénière, le débat d'orientation budgétaire constitue la première étape de la préparation du budget. Il permet de présenter la situation de la collectivité, de débattre des grands enjeux financiers de l'institution et de définir les lignes directrices liées à la construction du budget. Sur la base des orientations qui auront émergé de ce débat, le projet de budget sera finalisé, présenté, et débattu en commissions thématiques fin novembre. A l'issue de cet examen, et de la prise en compte des amendements formulés par les commissions, le projet de budget sera soumis au vote du Conseil départemental les 18 et 19 décembre prochains.

Ce rapport d'orientation budgétaire est avant tout le résultat de la délibération cadre adoptée le 25 janvier 2016, par la majorité départementale, dans un contexte budgétaire difficile pour l'ensemble des départements. Les orientations prises dans les délibérations d'application du printemps 2016 ont permis à l'institution de valider une trajectoire budgétaire durable assise sur trois orientations principales : garantir un niveau élevé d'investissement, préserver l'ensemble des politiques publiques départementales et évoluer dans un cadre financier maîtrisé issu du contrat de projet qui permet, en parallèle, la mise en œuvre du contrat de progrès.

Au-delà de ces éléments financiers, dont la connotation technique propre à un rapport d'orientation budgétaire ne permet pas nécessairement d'appréhender les orientations spécifiques des politiques publiques qui ont été développées, il est important de préciser que le Pas-de-Calais a su préserver sa singularité dans la conduite des politiques publiques départementales. En effet, malgré les contraintes budgétaires, le Département a privilégié au travers du contrat de projet le dialogue avec les partenaires institutionnels, notamment le secteur médico-social ou les organismes associés, pour mettre en œuvre les mesures les plus adaptées au contexte en préservant le service rendu aux citoyens. Cette approche particulière a également été confortée par le maintien de toutes les politiques volontaristes en faveur de la jeunesse, de la culture ou par le soutien aux projets d'investissement des communes et intercommunalités sur l'ensemble du territoire départemental.

La combinaison de ces éléments s'est traduite par une très nette amélioration des fondamentaux budgétaires et permettra, pour le budget 2018, de confirmer les orientations prises il y a trois ans

tout en disposant de marges de manœuvre légèrement supérieures à ce qui avait été déterminé initialement, principalement en matière d'investissement.

C'est cet équilibre nécessaire entre la poursuite de cette stratégie à long-terme, qui donne de la prévisibilité et de la crédibilité à l'action publique départementale, et la capacité à impulser quelques orientations nouvelles qui constituera le cœur de l'action politique des exercices à venir.

Il convient de me donner acte de :

- la présentation du rapport d'orientation budgétaire 2018 ;
- la tenue du débat à intervenir sur ce rapport.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le Président du Conseil départemental

SIGNE

Michel DAGBERT

SOMMAIRE

1/ L'adaptation de la stratégie budgétaire à un contexte externe contraint : progression des allocations de solidarité et baisse des recettes.....	4
A/ Des incidences financières externes particulièrement lourdes pour le Pas-de-Calais.....	4
B/ Une adaptation de la trajectoire financière à un contexte difficile	8
C/ Des ressources financières mobilisables pour accompagner la mise en œuvre du contrat de progrès	11
2/ Les orientations budgétaires 2018 du Département s'appuient sur une conjoncture économique plus favorable et prennent en compte l'évolution des relations financières avec l'Etat	15
A/ Une amélioration de la conjoncture économique positive pour les finances départementales.....	15
B/ De la baisse des dotations à la contractualisation avec l'Etat.....	18
3/ La trajectoire budgétaire du Département pour la période 2018-2020.....	21
A/ Une priorité : la préservation d'un bon niveau d'épargne brute.....	21
B/ Une orientation structurante : le maintien d'un haut niveau d'investissement.....	28
C/ Un financement du programme d'investissement conforme à la stratégie départementale	30

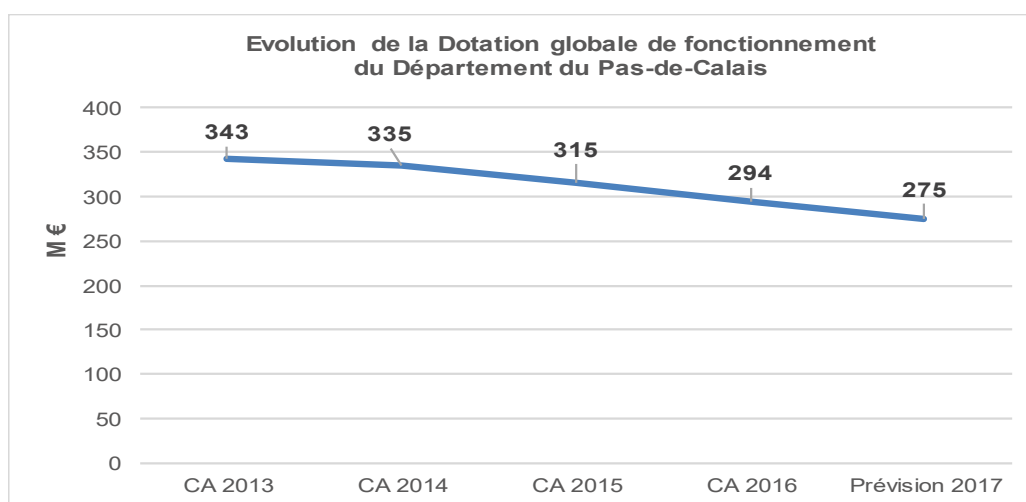
1/ L'adaptation de la stratégie budgétaire à un contexte externe contraint : progression des allocations de solidarité et baisse des recettes

La détermination d'une nouvelle trajectoire budgétaire à moyen terme du Département fait suite à une contraction régulière des marges de manœuvre budgétaires entre 2013 et 2015. Celle-ci s'explique avant tout par un contexte économique difficile et par des décisions de politique nationale qui se sont imposées à l'institution, en particulier les baisses de dotations versées par l'Etat. Cette situation a conduit la majorité à proposer, dès 2015, une nouvelle trajectoire budgétaire basée sur un objectif : la reconstitution progressive d'un autofinancement suffisant permettant la réalisation d'un ambitieux programme d'investissement qui se traduira par le financement d'un milliard d'euros de projets sur le territoire départemental entre 2015 et 2021.

A/ Des incidences financières externes particulièrement lourdes pour le Pas-de-Calais

Le Département du Pas-de-Calais, comme l'ensemble de la sphère publique locale, a été contraint d'absorber la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui représente une part substantielle des recettes de l'institution. Suite au gel depuis 2012 des concours financiers de l'Etat, la Loi de Finances 2014 a instauré une première baisse des dotations de 1,5 milliard d'euros (Md€). A compter de 2015, la baisse a été portée à 3,67 Mds€ par an jusqu'en 2017. Pour mémoire, au niveau national, le montant de la DGF est passé de 41,5 Mds€ en 2013 à 29 Mds€ en 2017 ce qui représente une baisse de 30 % de cette dotation.

Aucune collectivité n'a été épargnée par la baisse des dotations de l'Etat. Le Département du Pas-de-Calais a, quant à lui, connu une refaction de 8 M€ en 2014 qui a été portée à 20 M€ par an sur la période 2015 – 2017 comme l'illustre le graphique repris ci-dessous.



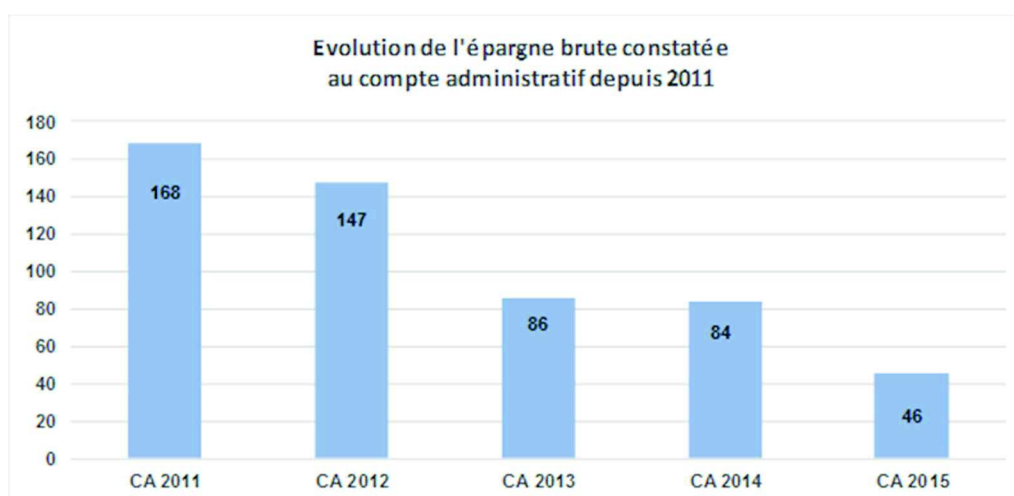
Dans le même temps, le Pas-de-Calais a été touché, avec une intensité plutôt supérieure à celle constatée au niveau national, par la crise économique et a déployé l'ensemble de ses compétences pour faire face à l'urgence sociale. L'effort réalisé a été significatif puisqu'entre 2013 et 2015, les dépenses de fonctionnement du Département ont connu une progression de 117 M€ (+ 2,9 % l'an après retraitement de la constitution de provisions en 2013).

Cette évolution s'explique essentiellement par les allocations individuelles de solidarité, dont les conditions d'octroi sont fixées au niveau national, pour lesquelles l'institution dispose de peu de marges de manœuvre. A titre d'illustration, le revenu de solidarité active (RSA) a progressé de 45 M€ et représente à lui seul près de 40 % de la progression totale des dépenses.

Ainsi, face à la situation très difficile que connaissait le pays, le Département a connu une forte augmentation des dépenses de solidarité stabilisateurs naturels en cas de crise. Le Département a également fait le choix de préserver, même parfois de renforcer, d'autres dépenses, notamment en faveur de la culture, du sport ou de la jeunesse, qui garantissent la préservation du bien vivre ensemble sur le territoire départemental.

L'accroissement des dépenses et la contraction des recettes a conduit à la détérioration des fondamentaux budgétaires de la collectivité. Dans son rapport de juin 2017, la Chambre Régionale des Comptes Hauts-de-France confirme que la perte de ressources financières, dans un contexte de forte progression des dépenses sociales, a largement contribué à la dégradation des équilibres financiers de l'institution. La Chambre évoque « *le poids des enjeux auquel le Département doit faire face : une population jeune, peu aisée et fragile, qui oblige à ce que la collectivité soit particulièrement impliquée dans les politiques sociales, avec comme conséquence une situation financière particulièrement tendue, [...] sans pouvoir compter sur des ressources qui ont faiblement progressé au cours de la période du fait de l'atonie des ressources fiscales et de la diminution des dotations et participations de l'Etat .* »

Cet effet de ciseau a donc conduit à une réduction significative des marges de manœuvre financières de la collectivité, dont la traduction la plus immédiate se retrouve dans le niveau de son épargne brute, qui est passée de 86 M€ à 46 M€ entre 2013 et 2015.



Cette situation financière n'est toutefois pas propre au Département du Pas-de-Calais. Ses causes externes et nationales ont largement contribué à la dégradation des fondamentaux budgétaires de nombre de départements. L'Observatoire des Finances et de la Gestion Publique l'a constaté dans son rapport de septembre 2017. Il y est précisé que les départements ont connu, au niveau national, cinq années de baisse consécutive de l'autofinancement entre 2011 et 2015.

Le cas particulier de l'évolution du reste à charge au titre de la compensation des allocations individuelles de solidarité

Le reste à charge des allocations individuelles de solidarité correspond à l'écart entre le coût des allocations transférées par l'Etat (RSA, APA, PCH), très dynamiques, et dont le montant est déterminé au niveau national, et les ressources transférées pour y faire face qui elles sont restées atones. Cet écart est financé par les collectivités.

Les dépenses au titre des allocations individuelles de solidarité ont fait l'objet de mesures ponctuelles de compensation partielle pour couvrir une partie de l'évolution des dépenses supportées par les départements et réduire la progression du reste à charge.

Dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité signé en 2013 entre l'Etat et les départements, trois nouveaux dispositifs de compensation ont été mis en œuvre :

1. Des recettes complémentaires provenant du reversement aux départements des frais de gestion de la taxe sur le foncier bâti. Ces ressources étaient précédemment perçues par l'Etat ;
2. La possibilité de porter le taux de droit de mutation de 3,8 % à 4,5 % pour la part départementale ;
3. La création d'un fonds de péréquation horizontale assis sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : le fonds de solidarité.

En complément de ces mesures pérennes, quelques départements, dont le Pas-de-Calais ont bénéficié d'une aide exceptionnelle d'urgence accordée aux départements en difficulté en 2016 et 2017.

Pour le Département du Pas-de-Calais, la mise en œuvre de ces mesures n'a pas permis de couvrir budgétairement l'évolution rapide des dépenses d'allocations. Selon la Chambre Régionale des Comptes Hauts-de-France, le reste à charge pour le Département n'a fait que progresser, passant de 171 M€ en 2011 à 226 M€ en 2015, soit plus d'1 Md€ en cumulé sur 5 ans, et ce, en dépit des dispositifs compensatoires dont a bénéficié la collectivité. Dans ses conclusions, la Chambre Régionale des Comptes indique que « *le reste à charge progresse surtout du fait de l'accroissement de la dépense au titre du RSA, celui-ci étant passé de 38 M€ en 2011 à 120 M€ en 2015.* » L'évolution du reste à charge a donc largement contribué à la détérioration du niveau d'épargne brute du Département du Pas-de-Calais. Les ressources nouvelles perçues n'ont pas permis d'enrayer les tensions financières.

Une compensation plus équitable des allocations de solidarité aurait permis d'inverser la situation financière de la collectivité. Ce point spécifique a été pris en compte très tôt par le Département et a fait l'objet d'une proposition de révision des modes de compensation, sous la forme d'un approfondissement de la péréquation verticale, suite à l'échec des négociations sur la recentralisation du financement de l'allocation du RSA. **Cette proposition initiée par le Département du Pas-de-Calais, et soutenue par le Département du Nord, couramment appelée « proposition Dagbert-Lecerf », a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée des Départements de France en 2015, confortée lors du congrès de l'ADF de Marseille en octobre 2017, et est toujours en discussion aujourd'hui.**

B/ Une adaptation de la trajectoire financière à un contexte difficile

Le Département a très rapidement pris en compte ces contraintes financières nouvelles et a décidé d'engager, dès 2015, une démarche d'optimisation pluriannuelle en ne travaillant pas dans une logique financière mais bien dans une optique de préservation de l'intégralité des politiques publiques départementales. Une série de mesures, essentiellement technique et sans incidence sur le service rendu aux citoyens, a été développée pour restaurer progressivement un niveau d'autofinancement permettant au Département de continuer à réaliser son ambitieux programme d'investissement. Ce plan a permis de constater un redressement budgétaire rapide.

L'analyse financière prospective a ainsi permis de faire émerger il y a trois ans une trajectoire budgétaire soutenable nécessaire à la réalisation des investissements. La mise en œuvre de cette trajectoire devait conduire le Département à dégager 134 M€ d'autofinancement complémentaire au regard de l'évolution au fil de l'eau des dépenses et des recettes de la collectivité sur la période 2016-2018. La présentation de ce rapport d'orientation budgétaire permet de faire un point d'étape sur le niveau de réalisation de cet objectif.

En premier lieu, la majoration de deux points du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, a permis au Département de bénéficier de **24 M€** de produits fiscaux additionnels et ainsi ramener à 110 M€ l'effort à réaliser dans les autres domaines. L'évolution des recettes, si elle a permis de contribuer à l'effort de redressement de l'autofinancement, ne doit pas masquer certaines particularités du Département. **En effet, à la différence de nombreuses collectivités comparables, le Pas-de-Calais dispose de peu de ressources dynamiques. Ainsi, le produit de taxe foncière, au regard de bases fiscales très faibles, ne représentait en 2015 que 16 % des recettes contre 19 % pour les départements millionnaires. La tendance est identique pour les produits des droits de mutation, recette la plus dynamique depuis 4 ans, qui représente moins de 8 % des recettes du Pas-de-Calais alors que la part des DMTO représente 16 % des ressources des départements de la strate. Ainsi, le Pas-de-Calais doit composer depuis plusieurs années avec des recettes qui demeurent structurellement moins dynamiques que celles des collectivités comparables.**

Les dépenses de fonctionnement ont été réduites de **60 M€** en deux ans par rapport à leur évolution au fil de l'eau. La stabilisation en valeur des charges de fonctionnement entre 2015 et 2017, à périmètre constant, traduit clairement la dynamique d'optimisation engagée par le Département dès 2015. Les principales mesures mises en œuvre sont les suivantes :

- un travail d'optimisation de la trésorerie disponible des structures partenaires du Département : Etablissements Socio et Médico-Sociaux (7,5 M€), fonds de solidarité pour le logement (3,5 M€) ou les collèges (2 M€) ;
- la poursuite du dialogue de gestion avec les organismes associés et la mise en place à la fois d'une prospective budgétaire et d'une stratégie basée sur la pluriannualité (EDEN 62, MDPH...) a permis de dégager 1 M€ de marge de manœuvre en mettant uniquement en œuvre des mesures techniques sans incidences sur le niveau de service rendu;

- l'optimisation dans la gestion des ressources humaines, permettant une stabilisation des dépenses de personnel, hors rémunération des assistants familiaux, et ce malgré le glissement vieillesse technicité (+1 %) et les mesures statutaires décidées par l'Etat, permettant une économie de près de 11 M€ sur 2 ans par rapport à l'évolution au fil de l'eau des dépenses ;

L'amélioration de la conjoncture économique a permis de minorer le niveau d'effort de 38 M€, principalement au regard de la dynamique d'évolution des allocations individuelles de solidarité :

- la baisse du nombre des allocataires RSA, amplifiée par les ressources consacrées aux politiques départementales de retour à l'emploi, a conduit à un net ralentissement de la progression de l'allocation, soit 20 M€ de dépenses de moins que ce qui avait été prévu dans l'évolution au fil de l'eau ;
- concernant l'évolution des recettes au regard de la prospective initiale, le dynamisme du marché de l'immobilier sur les droits de mutation et l'effet de la régularisation sur la taxe d'aménagement ont permis de reconstituer 10 M€ d'autofinancement. L'amélioration de diverses autres recettes a contribué à hauteur de 8 M€ à la reconstitution de l'épargne brute.

Les travaux déjà réalisés ont ainsi permis une amélioration structurelle de la situation budgétaire de la collectivité et sur les 134 M€ d'autofinancement complémentaire devant être réalisés, 122 M€ seront effectivement constatés à la fin de l'exercice 2017. Il subsistera donc un travail d'optimisation à poursuivre en 2018 pour identifier les 12 M€ complémentaires nécessaires au regard de la trajectoire d'évolution des dépenses au fil de l'eau. Il est intéressant de noter que le Département s'est doté d'un cap budgétaire clair et que ce cap a été respecté. Ainsi, à fin 2017, plus de 90 % de l'effort de reconstitution de l'autofinancement aura été effectivement réalisé et le solde sera confirmé dans le budget primitif 2018.

Le ralentissement de la progression des dépenses et l'évolution dynamique des recettes ont permis de répondre au défi financier auquel le Département devait faire face. Fin 2017, l'épargne brute devrait être proche des 120 M€. Cette trajectoire financière soutenable facilitera les relations avec nos partenaires bancaires et institutionnels notamment dans le cadre du financement des investissements. **Il est d'ailleurs intéressant de noter que le Pas-de-Calais a connu un ajustement budgétaire moins brutal que les autres départements dans la mesure où il a été au rendez-vous de l'ensemble de ses engagements. Ainsi, la loi d'adaptation de la société au vieillissement a été intégralement mise en œuvre, les partenaires de la collectivité, notamment dans le domaine social, n'ont pas connu de baisse des taux directeurs et des politiques nouvelles, notamment dans le cadre de la contractualisation ou du FARDA ont été développées.** Par ailleurs, à fin 2017, le Département aura honoré l'intégralité de ses engagements financiers, notamment dans le cadre du financement des allocations individuelles de solidarité.

Effets de périmètres entre 2015 et 2017

La comparaison budgétaire entre les années 2015 et 2017 peut être faite en lecture directe malgré les effets de périmètre. En effet, l'année 2017 a été le premier exercice d'application concret de la loi NOTRe avec une évolution du périmètre d'intervention du Département, due essentiellement au transfert de la compétence transport. Cette année transitoire a toutefois eu un effet budgétaire limité, dans la mesure où le Département conservait la totalité de la compétence transport jusqu'au mois d'août inclus.

Ainsi, pour le transport scolaire, la loi prévoyait un transfert au 1^{er} septembre. En ce qui concerne les transports interurbains, si le transfert était bien effectif au 1^{er} janvier 2017, le Département a exercé la compétence par délégation de la Région entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre. In fine, l'évolution des dépenses et recettes n'a porté que sur un trimestre, et ne représentera qu'une diminution des dépenses de **20 M€** environ.

Dans le même temps, la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, qui prévoit un déplafonnement de certains plans d'aide, et une recette de compensation équivalente versée par la CNSA, a conduit à faire évoluer les dépenses et recettes liées aux personnes âgées de **18 M€**.

Les transferts de compétences réalisés en 2017 s'équilibrent donc financièrement. Les budgets 2016 et 2017 peuvent-être comparés sans retraitement spécifique. Il convient en revanche de souligner qu'à partir de 2018, année du transfert total de la compétence transport, les données devront être retraitées pour permettre des comparaisons.

C/ Des ressources financières mobilisables pour accompagner la mise en œuvre du contrat de progrès

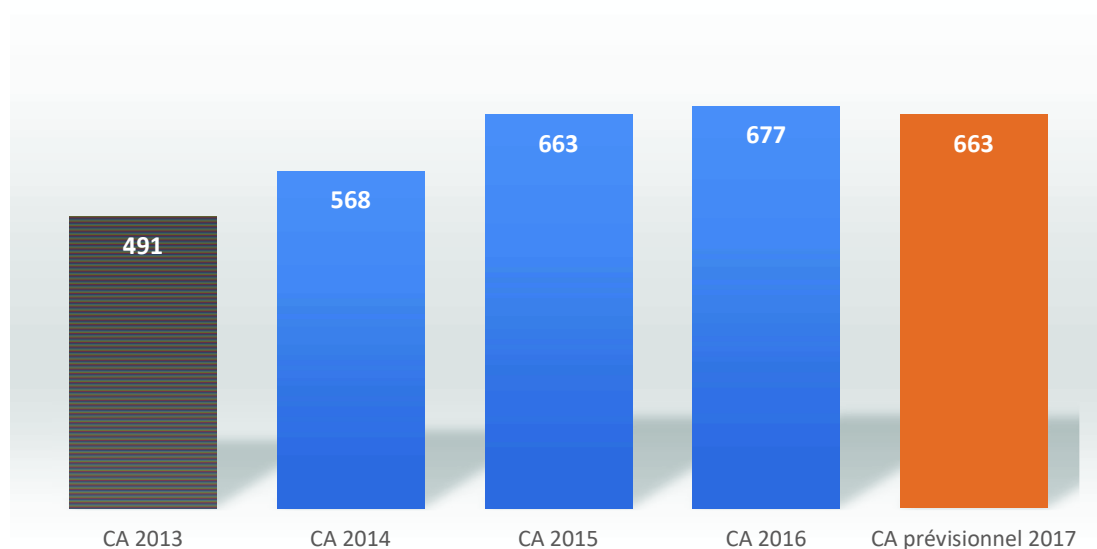
Les choix budgétaires des trois dernières années permettent au Département de disposer de marges de manœuvre pour piloter son programme d'optimisation, tant en fonctionnement qu'en investissement. Ces ressources permettent de répartir les efforts de gestion sur plusieurs exercices, afin de constater pleinement les effets budgétaires de la réécriture des politiques publiques tout en laissant le temps nécessaire aux partenaires de notre institution pour engager les réformes structurelles nécessaires. Ces marges de manœuvre reposent sur trois piliers : un endettement qui demeure bas, un fonds de roulement préservé et une enveloppe de provisions encore largement disponible.

i. Une dette saine et sécurisée

Le Département continue de procéder à une gestion prudente de son encours de dette tout en travaillant à une optimisation des frais financiers supportés par la collectivité.

L'encours de dette du Département est aujourd'hui particulièrement sûr et soutenable. Ainsi, l'intégralité de la dette du Département est catégorisée 1A selon la classification de la Charte Gissler, catégorie la moins risquée. Le Département n'a d'ailleurs souscrit aucun emprunt structuré. A la fin de l'exercice 2017, l'encours devrait atteindre les 663 M€ et retrouver son niveau de 2015. Ce premier exercice de désendettement marque une nette rupture par rapport à l'évolution constatée sur la période 2013-2015.

Evolution de l'encours de dette (M€) - prévision pour 2017

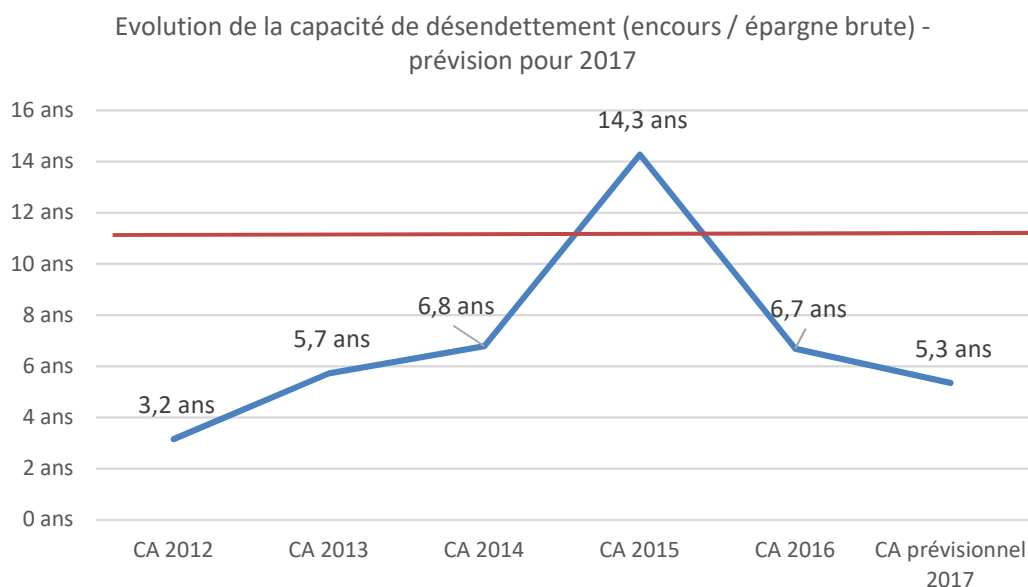


Au-delà du niveau d'encours en valeur, l'endettement du Département demeure plus faible que celui des départements millionnaires par la population. Ainsi, la dette par habitant du Pas-de-

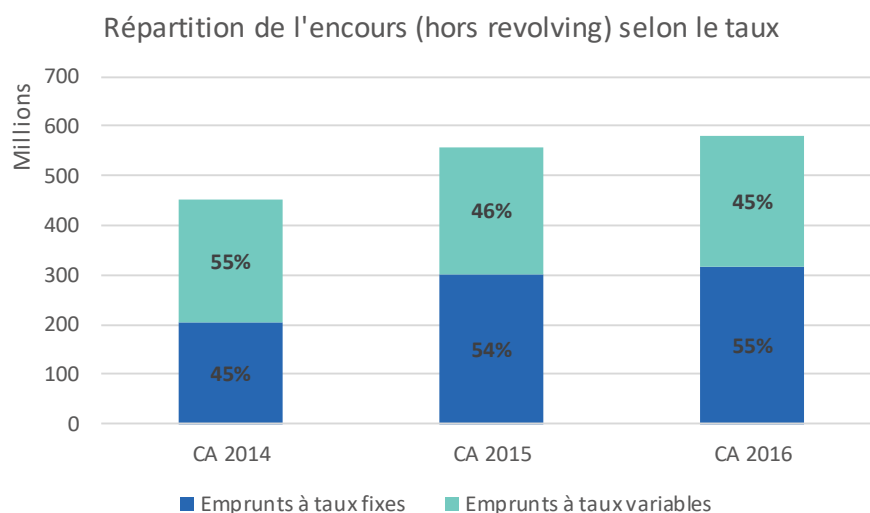
Calais ressort à 449 €, fin 2016, pour une moyenne des départements de la strate de 536 €. Par ailleurs, la quasi-totalité des prêts étant souscrits sur une durée courte, le Département pourrait allonger la durée d'amortissement si c'était nécessaire pour réduire le rythme de remboursement annuel des emprunts. A titre d'illustration, en 2017, le Département devrait consacrer près de 70 M€ au remboursement du capital des emprunts soit 10,5 % de son encours total sur une seule année. Un allongement de la durée des emprunts permettrait d'affecter davantage d'épargne brute à l'autofinancement des investissements et réduirait d'autant le besoin de financement externe.

De plus, la politique de financement des investissements est parfaitement cohérente avec les orientations stratégiques du mandat. Le ratio de capacité de désendettement prévisionnel à fin 2017 ressortirait à 5,5 années environ contre 14 années en 2015. Les mesures d'économies réalisées ont ainsi permis d'améliorer très rapidement ce ratio et de descendre très nettement en deça du seuil d'alerte de 12 ans. Le Département respectera d'ailleurs la préconisation formulée par la Chambre Régionale des Comptes Hauts-de France dans son rapport présenté en séance plénière en juin dernier d'un ratio de 10 ans au maximum.

Il convient de noter que ce ratio, qui pourrait faire partie du contrat entre l'Etat et les collectivités dans le cadre des orientations souhaitées par le Gouvernement, serait nettement inférieur au plafond que l'Etat envisage de mettre en œuvre. En effet, les derniers éléments connus laissent imaginer un plafond de 10 années environ. Avec un ratio prévisionnel de 5,3 ans à fin 2017, le Département respecterait dès aujourd'hui un ratio qui deviendrait contraignant à compter de 2019.



La structuration de l'encours de dette de l'institution a également évolué en prenant en compte l'environnement de taux. Ainsi, le Département a renforcé régulièrement la part à taux fixe dans son encours ces trois dernières années. La part à taux fixe est ainsi passée de moins de 45 % à fin 2014 à près de 53 % fin 2016, et devrait atteindre les 65 % en 2017.



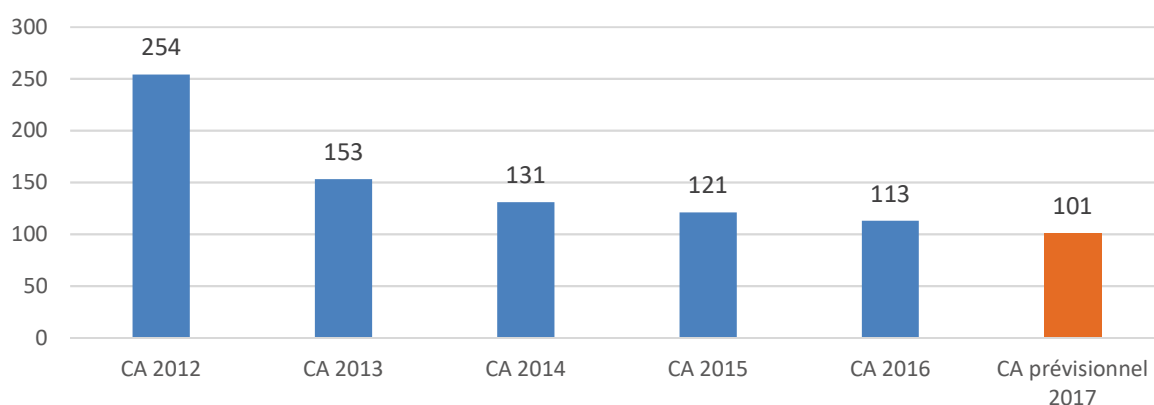
Ce renforcement régulier de la part à taux fixe n'a pas entraîné de progression du taux moyen. Les frais financiers payés ont augmenté au regard de la progression de l'encours mais le taux moyen est resté bas à 1,66 % fin 2016, soit le même niveau que celui constaté en 2014. Pour 2017, les prévisions laissent imaginer un taux moyen encore proche des 1,60 % sans évolution sensible par rapport à l'exercice précédent.

Exercice	2013	2014	2015	2016
Frais financiers	8 576 772,79 €	9 450 086,47 €	10 433 616,83 €	11 249 904,10 €
Coût moyen	1,75%	1,66%	1,57%	1,66%

ii. Un fonds de roulement disponible encore important qui demeurera affecté au financement de l'investissement

Le fonds de roulement reste encore important et pourrait être utilisé pour financer une partie du programme d'investissement. Il est utile de préciser que le Département n'envisage pas l'utilisation de ces ressources, qui, par définition, ne sont pas pérennes, pour financer des dépenses récurrentes mais bien pour limiter le recours à l'endettement au cours des exercices ultérieurs. Comme cela a été précisé dans les deux derniers rapports d'orientation budgétaire, le fonds de roulement pourra être utilisé progressivement au cours des prochains exercices. La trajectoire prospective proposée est établie sur la base d'une consommation en quatre ans des 100 M€ de fonds de roulement prévisionnel disponible à fin 2017. Le stock de fonds de roulement reste supérieur aux orientations présentées l'an dernier en raison, d'une part, d'une nette amélioration de l'autofinancement, et d'autre part, d'un niveau effectif d'investissement plus faible qu'attendu essentiellement sous l'effet d'un moindre appel des subventions d'équipement de la part des partenaires de l'institution. Le Département a souhaité préserver cette ressource pour la mobiliser plus largement en cas de remontée des taux d'intérêts.

Evolution du fonds de roulement (en M€) - prévision pour 2017

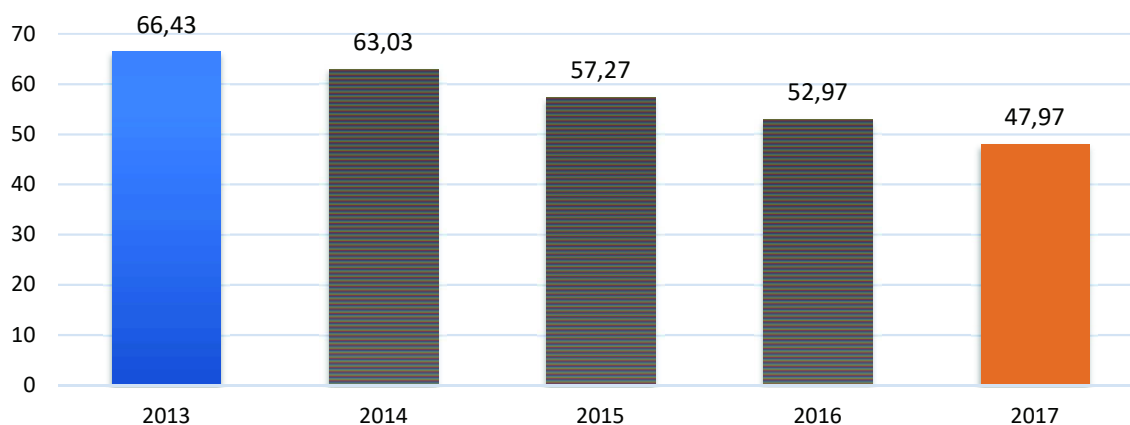


iii. Les provisions

Les provisions essentiellement constituées en 2013 pour couvrir le risque d'évolution à la hausse des dépenses d'allocation du RSA, ont été partiellement reprises depuis 2014 pour assurer le financement de la progression des allocations de solidarité. Toutefois, le niveau de reprise effectivement réalisé demeure mesuré en raison de la progression plus rapide qu'attendue de l'autofinancement et d'un ralentissement de la progression de l'allocation.

La trajectoire budgétaire prévoit une reprise progressive du solde des provisions entre 2018 et 2021. Le rythme prévisionnel de reprise des provisions sera ajusté en fonction de l'évolution de la trajectoire budgétaire du Département. D'autres provisions affectées à des risques spécifiques ont également été constituées et feront l'objet de reprise au fur et à mesure de l'extinction des risques.

Encours de provisions en M€ - prévision pour 2017



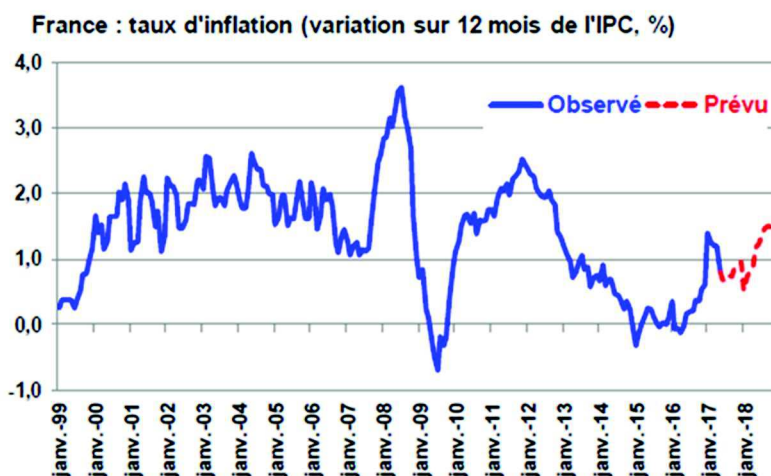
2/ Les orientations budgétaires 2018 du Département s'appuient sur une conjoncture économique plus favorable et prennent en compte l'évolution des relations financières avec l'Etat

L'actualisation régulière de la trajectoire budgétaire prend en compte tant l'évolution de la conjoncture économique que les modifications souhaitées par le Gouvernement en matière de relations financières avec les collectivités territoriales. La conjoncture économique pourrait contribuer favorablement à l'équation budgétaire 2018. Ce facteur positif pourrait être nettement nuancé par les orientations affichées par le Gouvernement.

A/ Une amélioration de la conjoncture économique positive pour les finances départementales

La conjoncture économique s'est améliorée depuis le début de l'année 2017 comme le montrent les indicateurs économiques. Cette tendance devrait se poursuivre l'an prochain au regard des prévisions des principaux instituts d'analyse. Ces derniers prévoient, en moyenne, une croissance 2018 d'environ 1,7 %. C'est d'ailleurs cette hypothèse qui a été retenue par le Gouvernement dans le Projet de Loi de Finance 2018.

Malgré le ralentissement attendu de la consommation des ménages, la croissance continuerait à évoluer favorablement. Elle serait soutenue par l'investissement des entreprises et par la hausse des exportations. Les entreprises ont amélioré leur profitabilité ces deux dernières années grâce à des taux d'intérêts très bas et aux mesures liées au Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi. Les taux devraient d'ailleurs se maintenir à des niveaux faibles compte tenu des annonces de la Banque Centrale Européenne et de perspectives d'inflation qui demeurent inférieures au seuil des 2 % (cf. graphique ci-dessous).



Source : études économiques – La Banque Postale

Les prévisions de croissance pour 2018 devraient donc se traduire par une amélioration de l'activité économique, et par la poursuite de la baisse du chômage.

Prévisions de croissance pour la France des principaux instituts d'analyse économique

Sources	Date	Prévisions 2017	Prévisions 2018
OFCE	avr-17	1,5	1,4
Banque de France	juin-17	1,4	1,6
OCDE	juin-17	1,3	1,5
Commission Européenne	mai-17	1,7	1,8
FMI	juil-17	1,4	1,6

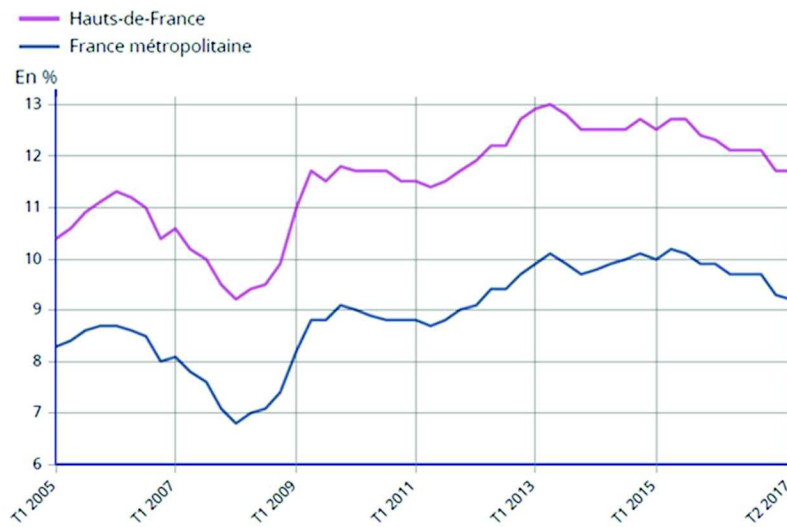
Ainsi, l'environnement économique et financier prévisionnel aura une incidence directe sur l'évolution des recettes, mais également des dépenses du Département :

- Les recettes dont une partie est assise sur la croissance (CVAE) ou l'inflation (taxe sur le foncier bâti) devraient évoluer favorablement dans un contexte économique plus dynamique. Il est utile de noter que les orientations budgétaires 2018 en matière de recettes reposent sur la stabilité du taux de fiscalité sur le foncier bâti conformément aux engagements pris en début de mandat. Par ailleurs, il convient de noter que 15 départements ont modulé à la hausse le taux de taxe sur le foncier bâti en 2017. Au final, en deux ans, près de la moitié des départements aura procédé à un relèvement du taux de cette taxe.

- Le dynamisme du marché immobilier est particulièrement important pour les droits de mutation. Le marché des transactions immobilières a été très dynamique en 2017. Ce dynamisme, encore plus fort dans les départements voisins, permet au Département de bénéficier de recettes supplémentaires au titre des deux fonds de péréquations assis sur les DMTO.

- L'allocation RSA demeure très sensible à l'amélioration de la conjoncture économique, notamment en matière d'évolution du taux de chômage et de l'emploi intérimaire (cf. graphique ci-dessous). Les fondamentaux économiques régionaux se sont améliorés en 2017, ce qui a eu une nette incidence sur l'évolution du nombre d'allocataires. Ainsi, l'allocation RSA effectivement versée pourrait baisser en valeur en 2017 et ce malgré les mesures de revalorisation liées au plan de lutte de la pauvreté. Pour 2018, le Département pourrait constater une stabilisation voire une légère baisse de l'allocation RSA.

- Taux de chômage



Notes : données trimestrielles CVS. Les données du dernier trimestre affiché sont provisoires.
Source : Insee, taux de chômage au sens du BIT et taux de chômage localisé.

Source : note de conjoncture régionale INSEE

- La politique de taux bas de la Banque Centrale Européenne a un effet positif sur le coût de la dette départementale, dans la mesure où elle réduit le montant des frais financiers que la collectivité doit acquitter au titre de ses emprunts souscrits à taux variable, même si ceux-ci représentent aujourd'hui moins de la moitié de l'encours.

B/ De la baisse des dotations à la contractualisation avec l'Etat

Comme chaque année, le projet de Loi de Finances prévoit un certain nombre de mesures qui viendront affecter le budget des collectivités locales. Il convient en outre d'intégrer plusieurs évolutions législatives ou réglementaires nationales qui viendront impacter ce budget, ainsi que les budgets à venir. Pour 2018 comme pour les années précédentes, ces mesures exogènes devraient conduire à des charges nouvelles ou des baisses de recettes pour le Département.

Dans la continuité des évolutions législatives de 2017, le projet de Loi de Finances pour 2018 prévoit la baisse de la dotation de compensation pour la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). En effet, l'article 14 du projet de Loi de Finances pour 2017 prévoyait l'intégration de la DCRTP au périmètre des « variables d'ajustement » des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. La DCRTP résulte de la réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle en 2010. Les collectivités qui disposaient de ressources inférieures à celles de 2010, à l'issue de la reconfiguration de leur panier de ressources fiscales, recevaient notamment un concours financier de l'Etat, la DCRTP. Pour le Département, son montant s'établissait à 53,93 M€ en 2016. Cette dotation a intégré les « variables d'ajustement » des concours de l'Etat, qui constituent une enveloppe de dotations qui baisse chaque année, à due concurrence de la hausse d'autres dotations, afin que l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat reste stable. L'application en 2017 d'un taux de minoration, associé à un dispositif de péréquation, avait conduit pour le Pas-de-Calais à une baisse de 4,6 M€ de recette. Pour 2018, cette dotation reste intégrée aux variables d'ajustement, mais la répartition entre les niveaux de collectivité devrait être favorable aux départements. Ainsi, le projet de Loi de Finances prévoit une réfaction globale de 4 M€ pour l'ensemble des départements soit une incidence limitée à 0,2 M€ pour le Pas-de-Calais. La présence de cette dotation dans les variables d'ajustement doit toutefois rester un point d'attention. En effet, le Gouvernement pourrait décider, pour les exercices budgétaires à venir, de prélever une part plus importante de DCRTP départementale pour contribuer à l'équilibre budgétaire de l'Etat.

L'article 61 du projet de Loi de Finances prévoit de prendre en compte le transfert de la moitié de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans le calcul du fond de péréquation de la CVAE. Cela devrait conduire à une division par deux des recettes du fond, soit une baisse de 2,7 M€. Cette baisse était prévisible au regard du transfert de CVAE aux régions et le Département avait intégré cette perte de ressources à la trajectoire budgétaire prévisionnelle.

D'autres mesures pourraient être intégrées en Loi de Finances mais ne sont pas prises en compte dans la prospective compte tenu des incertitudes qui subsistent sur leur mise en œuvre. A titre d'illustration, les modalités budgétaires de compensation de la hausse de 1,7 point de la Contribution Sociale Généralisée ne sont pas clairement établies à ce jour. Si le Gouvernement met en avant une neutralité financière de la mesure pour les entreprises, les modalités de compensation pour les collectivités locales doivent encore être précisées.

De même, et bien que cela ne relève pas directement de la Loi de Finances, il convient aussi de rappeler la baisse prévisible du nombre de contrats aidés. Le Département prévoit d'ajuster les moyens financiers alloués aux contrats aidés pour en tenir compte. Toutefois, cette mesure décidée

par l'Etat pourrait conduire à l'émergence de besoins complémentaires dont les incidences budgétaires restent à déterminer.

La principale mesure à intégrer dans la prospective, si elle n'a pas d'effet budgétaire direct, correspond au projet du Gouvernement de contractualiser avec les grandes collectivités locales, dont l'ensemble des Départements, afin de les inciter à maîtriser leurs charges de fonctionnement pour réaliser une économie de 13 Mds€ sur 5 ans. Le Gouvernement a précisé que le montant de cette baisse correspond à l'économie à réaliser par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses d'ici 2022. Cette contractualisation pourrait être établie de la manière suivante :

- Une limitation de la hausse des dépenses à 1,2% par an, inflation comprise, pour l'ensemble des collectivités. Cela revient au regard des perspectives d'évolution de l'inflation à une stabilisation en volume des dépenses de fonctionnement sur une longue période ;
- une amélioration de l'autofinancement ou une maîtrise de l'évolution de la dette à travers la réduction des programmes d'investissement publics, probablement mesurée au travers de la capacité de désendettement.

Chaque contrat sera négocié entre la collectivité et le Préfet en lien avec la DGFIP. Le Préfet disposera d'un "pouvoir d'appréciation". Il conviendra pour le Département de mettre en avant les efforts déjà réalisés ces trois dernières années en termes de maîtrise de la dépense.

Le second de ces principes a d'ores et déjà trouvé une application concrète au travers du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 qui crée dans son article 24 une nouvelle « règle prudentielle » à mettre en œuvre pour les collectivités à partir de 2018. Ce nouveau ratio à respecter serait constitué de la capacité de désendettement au compte administratif, et ne pourrait pas dépasser 11 années pour les Départements. Il convient de noter qu'un système de bonus-malus sera instauré. Si le bonus devrait prendre la forme de dotations d'investissement, le malus n'est pas encore défini.

Le président de l'Assemblée des Départements de France s'est exprimé pour porter une position unanime de l'ensemble des départements : **toute contractualisation avec l'Etat devra intégrer plus globalement les deux principales charges non compensées à ce jour pour les départements :**

- Les mineurs non-accompagnés (MNA) dont l'Etat ne finance aujourd'hui que la période de mise à l'abri pour une durée de 5 jours. La Loi de Finances devrait prévoir un financement de l'Etat à hauteur de 30 % hors période d'évaluation, soit une enveloppe prévisionnelle de 1 M€ pour le Pas-de-Calais en 2018, mais outre que les modalités de calcul conduisent à sous-évaluer le coût de la charge, elle conduit à une prise en charge marginale par l'Etat d'une compétence qui relève de ses prérogatives ;

- Le financement du reste à charge des allocations individuelles de solidarité n'est toujours pas réglé aujourd'hui, et explique une bonne partie des situations financières tendues des Départements

La réponse de l'Etat devra donc être globale et pourrait intégrer des solutions de péréquation horizontale complémentaires, notamment en matière de droits de mutation à titre onéreux.

3/ La trajectoire budgétaire du Département pour la période 2018-2020

La méthode de travail proposée repose sur la détermination d'un volume de dépenses de fonctionnement permettant au Département d'assurer le financement de ses dépenses d'investissement, hors remboursement du capital de la dette, tout en conservant un ratio de capacité de désendettement inférieur à 12 ans à horizon 2020. Les paramètres initialement adoptés ont été ajustés pour prendre en considération les recommandations formulées par la Chambre Régionale des Comptes Hauts-de-France en matière de ratio de capacité de désendettement. Il est donc proposé de faire évoluer le seuil d'alerte à 10 années sur la base d'un ratio calculé au compte administratif.

Cette trajectoire permet donc d'estimer, après prise en compte des recettes, le niveau maximum de crédits pouvant être votés par l'institution départementale, soit une enveloppe de dépenses de fonctionnement évaluée pour 2018 à 1 455 M€, en progression de 6 M€ par rapport à 2017 après retraitement des effets de périmètre liés au transfert de la compétence transport. Même si elle reste modérée, cette augmentation de crédits en section de fonctionnement est un signal positif et encourageant.

La trajectoire proposée pour 2018 est en cohérence avec les orientations adoptées par l'Assemblée départementale, en appliquant les principes directeurs rappelés ci-après :

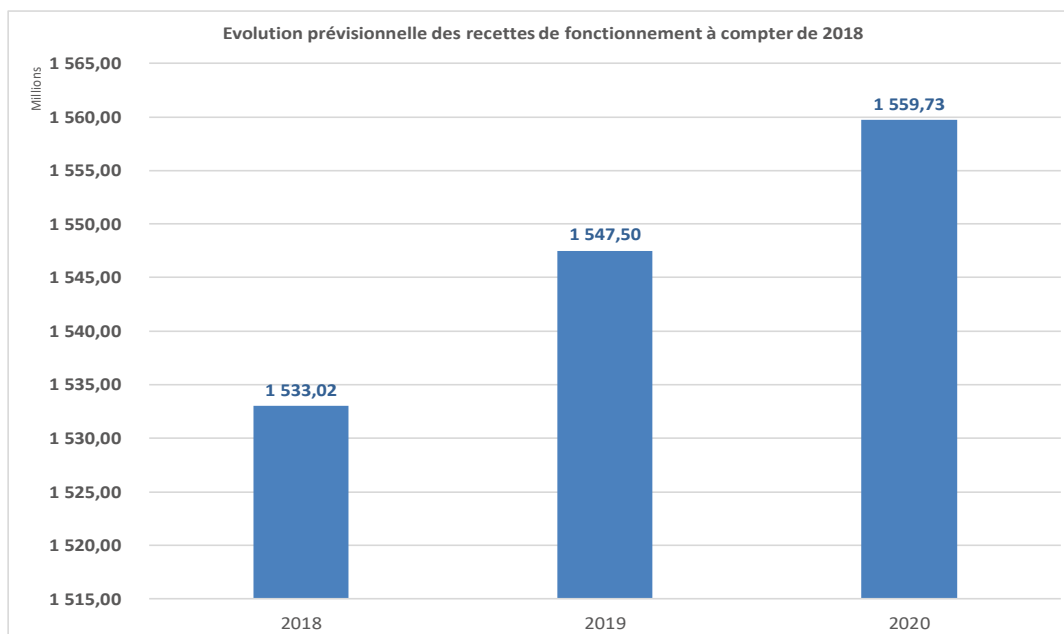
- le maintien de la stabilité fiscale ;
- des ratios budgétaires de bonne tenue ;
- un haut niveau d'investissement, avec une accélération de la programmation budgétaire à compter de 2018.

A/ Une priorité : la préservation d'un bon niveau d'épargne brute

Les principales hypothèses de recettes de fonctionnement pour la période 2018-2020 ont été établies sur les bases suivants :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi que les frais de gestion afférents devraient progresser de 2 % par an, sous l'effet des revalorisations forfaitaires décidées en Loi de Finances, elles-mêmes assises sur l'inflation constatée, ainsi que sur la hausse du patrimoine bâti dans le département ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises devrait augmenter de 1,7 % par an, correspondant à l'évolution prévisionnelle du PIB ;
- la DGF ainsi que la TICPE devraient connaître un gel de leur valeur ;

- pour la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) l'hypothèse d'une baisse annuelle de 1 M€ a été prise afin de tenir compte de l'intégration de cette dotation dans les variables d'ajustement de la Loi de Finances;
- les droits de mutation font l'objet d'une stabilisation en 2018 suivie d'une baisse de 1 % l'an. En effet, le dynamisme du marché immobilier constaté depuis trois ans pourrait ralentir sous l'effet de la remontée des taux et des prix. Les fonds de péréquation afférents sont stabilisés, considérant que la mise en réserve, permise par les textes, qui pourrait être réalisée par le Comité des Finances Locales en 2018, viendrait alimenter le fonds les années de moins bon rendement de la taxe ;
- le fonds d'aide aux départements en difficulté n'a pas été reconduit dans l'analyse prospective. En effet, il s'agit d'une mesure conjoncturelle dont la réelle perception semble trop aléatoire pour être prise en compte dans l'analyse pluriannuelle. Ainsi, pour 2018, aucune ressource liée à un fonds d'urgence n'a été programmée. Si le Gouvernement confirme les annonces formulées au Congrès de l'Assemblée des Départements de France d'octobre 2017 et sous réserve que le Département soit bénéficiaire du fonds, alors le projet de budget 2018 pourra être ajusté en prenant en compte cette ressource en cours d'exercice 2018 ;
- des provisions devraient être reprises à hauteur de 11,5 M€ à partir de 2019. Le volume de provision repris en 2018 devrait être proche des 6 M€ pour préserver au maximum l'enveloppe pour les exercices à venir. Il convient de rappeler que cette ressource, est temporaire puisqu'une fois consommée, elle ne pourra plus être utilisée ;
- Les recettes liées aux solidarités, fonds versés principalement par la CNSA, pourraient connaître une progression proche de 2 % l'an en ligne avec l'évolution des dépenses ;
- l'ensemble des autres recettes est présumé stable sur la période.



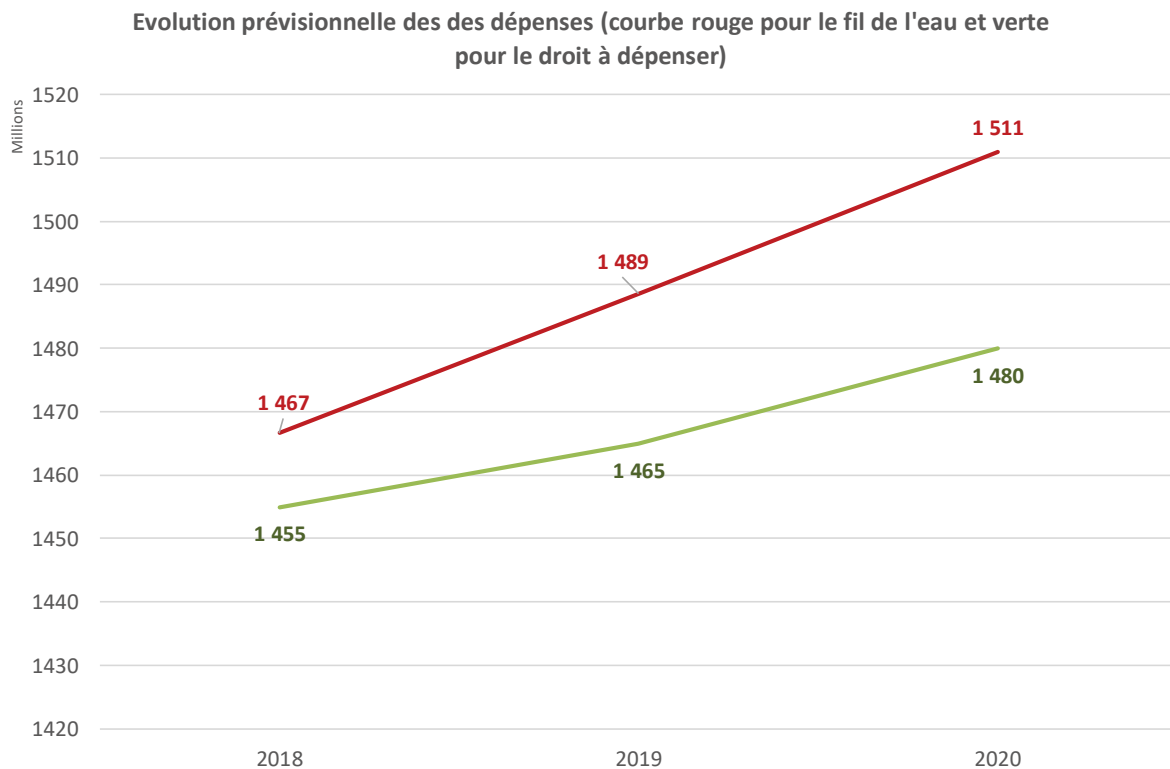
Globalement, et à périmètre constant, les recettes de fonctionnement devraient être proches de 1533 M€ en 2018 et connaître une croissance annuelle moyenne de 13 M€ chaque année soit une progression légèrement inférieure à 1 % l'an. Il est important de préciser que cette progression de 13 M€ est pour une part importante liée aux reprises de provision. Ainsi, après retraitement de ces ressources, la progression des recettes de fonctionnement serait limitée à 0,4 % l'an.

La prospective budgétaire au fil de l'eau (courbe rouge du graphique suivant) représente l'évolution prévisionnelle des dépenses de fonctionnement en l'absence d'efforts d'optimisation. Il convient de préciser que l'hypothèse au fil de l'eau est déjà prudente, avec une progression de 1,5 % l'an, bien inférieure à ce que le Département a connu par le passé. Cette trajectoire ne serait toutefois pas compatible avec les orientations de l'Etat en termes d'évolution de la dépense publique sur les années à venir. En outre, dès 2019, les ratios d'équilibres budgétaires, hors provision, ne seraient pas respectés. Cette situation s'explique aisément : alors que les dépenses départementales évolueraient de 1,5% par an, les recettes augmenteraient de moins de 1% par an, car les quelques hausses (TFPB, CVAE) seraient en partie absorbées par les baisses (DMTO, DCRTP), le reste des contributions étant stables (DGF, etc...)

La trajectoire budgétaire **au fil de l'eau** d'évolution des dépenses départementales a été établie en prenant en compte les principales hypothèses suivantes :

- Une stabilisation de l'allocation RSA en raison d'une légère diminution du nombre De bénéficiaires qui serait budgétairement compensée par la revalorisation annuelle de l'allocation ;
- Une progression annuelle de 1 % de l'allocation APA. L'évolution prospective correspond aux niveaux constatés les années précédentes, hors effets de périmètre ;

- Une tendance annuelle d'évolution des dépenses de personnel (hors assistants familiaux) de 1,5 % soit le niveau moyen du glissement-vieillesse-technicité des départements millionnaires ;
- Une évolution de 1,5 % des dotations versées par le Département à ses partenaires ;
- les MECS et les assistants familiaux devraient connaître une hausse du nombre d'enfants confiés de 2% par an pour faire face à la fois à la progression du nombre de mineurs non accompagnés et à l'évolution tendancielle des placements décidés par l'autorité judiciaire ;
- Certaines structures (EPL ou établissements socio et médico-sociaux) devraient enfin connaître un « ressaut » en 2019 pour tenir compte de la fin de l'opération de trésorerie. Un travail sera conduit pour mettre en œuvre avec ces structures les mesures structurelles nécessaires à la limitation de ce ressaut budgétaire.



Il est donc proposé, pour pouvoir investir et préserver les équilibres financiers de l'institution, d'établir le niveau maximum de dépenses de fonctionnement au niveau de la courbe verte, soit un niveau proche des 1 455 M€ pour 2018. Ce niveau prend en compte les recettes prévisionnelles telles que détaillées précédemment et supposera la poursuite du travail d'optimisation engagé depuis 2015.

La stratégie, pour atteindre les objectifs de la courbe verte, sera basée sur la poursuite des efforts d'optimisation budgétaire. Ceux-ci devraient s'élever, par rapport à l'évolution au fil de l'eau, à 30 M€ à horizon 2020, dont 12 M€ dès 2018. Ces 12 M€ correspondent à la dernière phase du plan de redressement défini par l'Assemblée départementale au début du mandat. Pour les années ultérieures, et compte tenu de la faible progression attendue des recettes, il conviendrait de limiter l'évolution des dépenses au niveau de celle des recettes, soit entre 0,5 % et 1 % de progression par an. Ce ralentissement de l'évolution des dépenses se traduirait par une recherche d'économies de 10 M€ par an environ au regard de l'évolution au fil de l'eau. Il est utile de préciser ici que le niveau d'ajustement budgétaire reste nettement inférieur aux efforts engagés depuis 2015. En effet, alors qu'il était nécessaire d'identifier 134 M€ entre 2016 et 2018 seuls 18 M€ devront encore réalisés d'ici 2020.

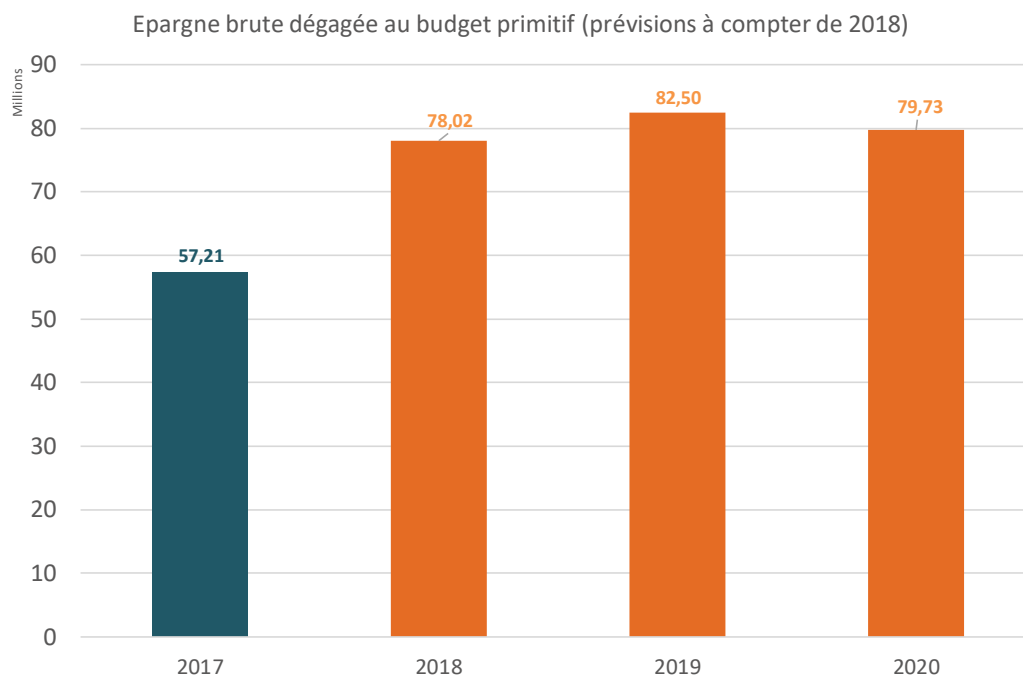
Dans ce contexte, les orientations adoptées lors des deux derniers débats d'orientation budgétaire pourraient être prolongées au-delà de 2018. Les axes de travail porteraient essentiellement sur les principaux points suivants :

1. la poursuite du dialogue de gestion avec les partenaires de la collectivité, afin qu'ils participent à l'effort collectif. La méthode de travail propre au Département, à savoir une approche individualisée a porté ses fruits. Cette orientation pourrait être prolongée ;
2. la poursuite du travail sur l'analyse de dispositifs départementaux qui pourraient permettre de limiter la progression attendue de certaines prestations, tout en préservant le service public rendu aux citoyens ;
3. le contrôle de l'évolution des dépenses de personnel de l'institution. Les orientations prises par l'institution sont détaillées en annexe du présent rapport dans une partie consacrée à la politique de gestion des ressources humaines du Département, conformément aux orientations de la loi NOTRe sur le contenu des rapports d'orientation budgétaire ;
4. l'évolution des dépenses de structure de l'institution départementale ;

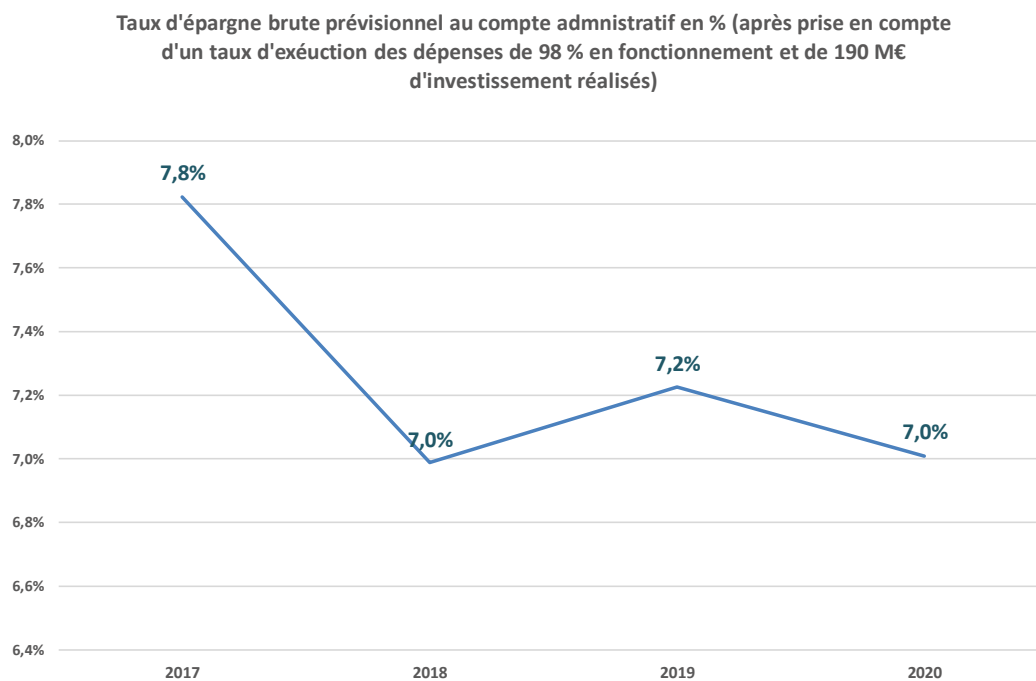
En définitive, les prévisions des recettes pour les exercices à venir, associées à la mise en œuvre des orientations de dépenses proposées, permettront de dégager le niveau d'épargne brute escompté pour continuer à investir, soit 80 M€ dès le budget primitif. Une épargne brute de 80 M€ au budget permet, compte tenu de la sous consommation constatée ces dernières années, de constater un autofinancement compris entre 100 et 120 M€ au compte administratif. Ce niveau serait conforme avec les engagements pris par l'Assemblée départementale.

Si les orientations détaillées ci-dessus sont mises en œuvre, le Département serait donc en capacité de dégager un niveau d'autofinancement compris entre 75 et 80 M€ au budget primitif dès

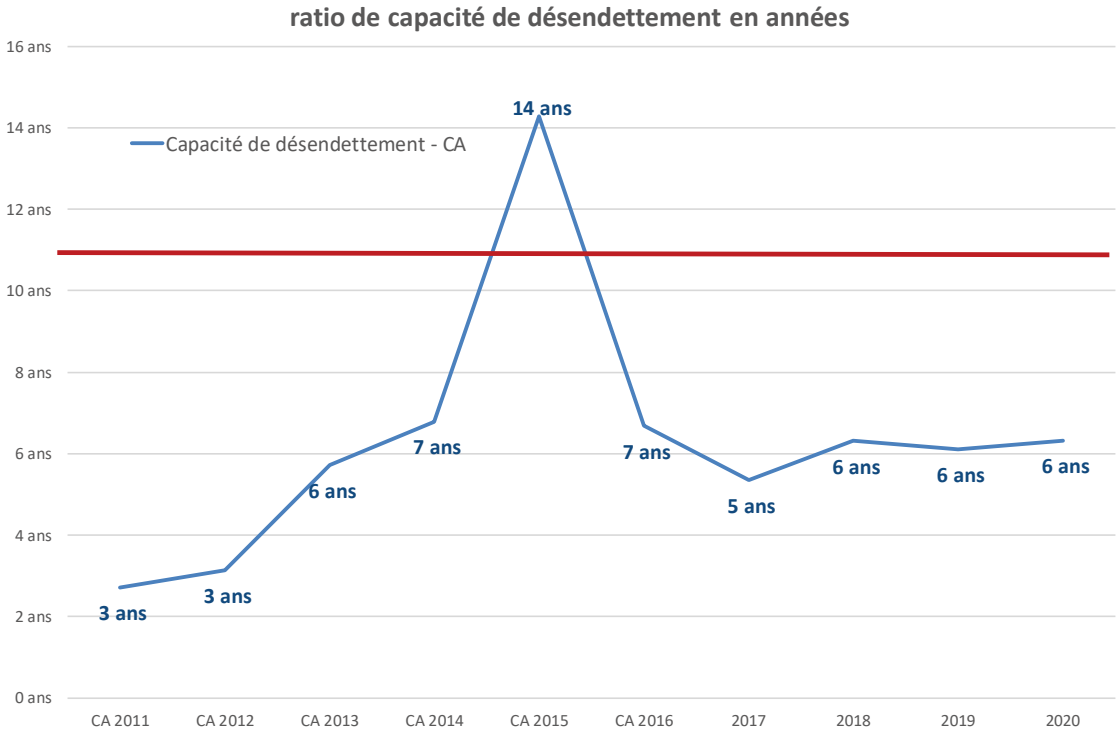
l'exercice 2018. Le Département réaliserait donc avec un peu d'avance le plan de redressement budgétaire adopté début 2016.



Sur la base de ces hypothèses d'épargne brute, et après application d'une exécution à 98 % des dépenses de fonctionnement votées chaque année, le taux d'épargne brute serait légèrement supérieur au niveau considéré comme soutenable par la plupart des analystes financiers, soit environ 7 %.



Le ratio de capacité de désendettement constaté sur la base de ces hypothèses serait compris entre 6 et 7 ans jusqu'en 2020 et resterait inférieur au plafond de 11 années tel que prévu dans la Loi de Finances pour 2018.



B/ Une orientation structurante : le maintien d'un haut niveau d'investissement

Le Département a pris l'engagement d'investir sur le territoire, d'ici la fin du mandat, 1 Md€. En 2018, il est proposé d'accroître l'enveloppe consacrée à la section d'investissement et d'en porter son montant à hauteur de **200 M€, soit une progression de 10 M€ par rapport aux crédits votés en 2017.**

Pour mener à bien cette politique ambitieuse au bénéfice des territoires, la collectivité s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) permettant à l'Exécutif de disposer d'une visibilité à moyen terme sur l'évolution prévisionnelle des crédits, en fonction des projets retenus. Cette programmation reflète les orientations souhaitées et permet d'apprécier l'état d'avancement des projets votés. Le plan pluriannuel d'investissement repris en annexe 1 fera l'objet d'actualisations régulières, afin de faire coïncider en temps réel la programmation à l'état d'avancement physique des opérations projetées.

Les principaux éléments saillants du PPI peuvent se résumer de la manière suivante :

- le maintien d'un niveau élevé réservé à l'entretien de la voirie et aux collèges ;
- la mise en place d'une politique nouvelle de subventions d'investissement à destination des établissements socio et médico-sociaux pour accompagner financièrement la modernisation des structures. L'accompagnement du Département devrait se traduire par un engagement de crédits de 40 à 50 M€ au cours des prochains exercices ;
- le soutien financier au projet du Canal Seine-Nord-Europe pour un montant global d'opération de 130 M€ qui se traduira par une autorisation de programme de 130 M€ proposée au budget primitif 2018;
- le financement du projet de déploiement du Très Haut Débit via le versement de fonds de concours au Syndicat Mixte ;
- une enveloppe importante destinée au soutien des projets communaux et intercommunaux, notamment en zone rurale ;
- des crédits permettant de réaliser des opérations structurantes, tant sur la construction et la reconstruction de nouveaux collèges, que sur les opérations majeures d'amélioration du réseau départemental ;
- le soutien à la rénovation du projet Nausicaa qui mobilisera près de 9 M€ de crédits sur la période 2018 à 2020.

Au final, cette programmation pluriannuelle se traduit par une enveloppe budgétaire légèrement supérieure aux 200 M€ d'objectif annuel. Cela correspond à la prise en compte de la réalité des opérations, qui conduit à ce qu'une partie des projets soit reportée dans le temps, compte tenu des contraintes techniques. Le maintien d'un PPI légèrement supérieur à l'enveloppe prévue dans la

prospective assurera une meilleure réalisation du budget d'investissement. Il convient de préciser que la trajectoire prospective est établie sur une réalisation effective de 190 M€ de dépenses par an. La trajectoire prospective, notamment en matière d'endettement, a été modélisée sur ce niveau effectif de réalisation.

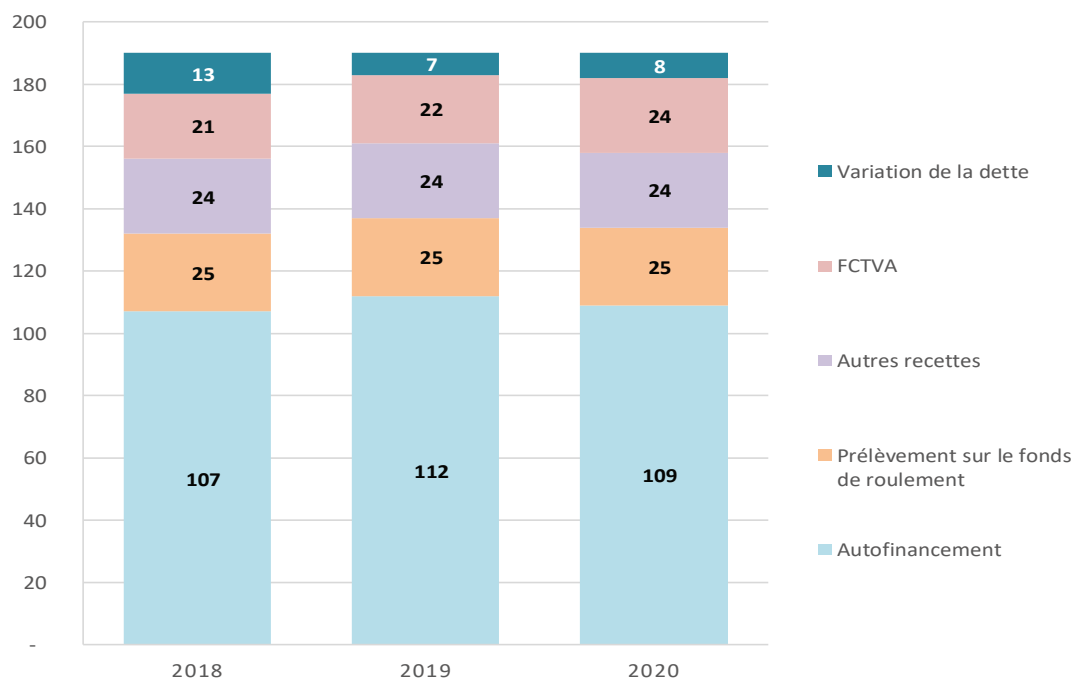
C/ Un financement du programme d'investissement conforme à la stratégie départementale

Pour financer les dépenses d'investissement, le Département dispose des quatre ressources principales, dont une ressource externe : l'emprunt.

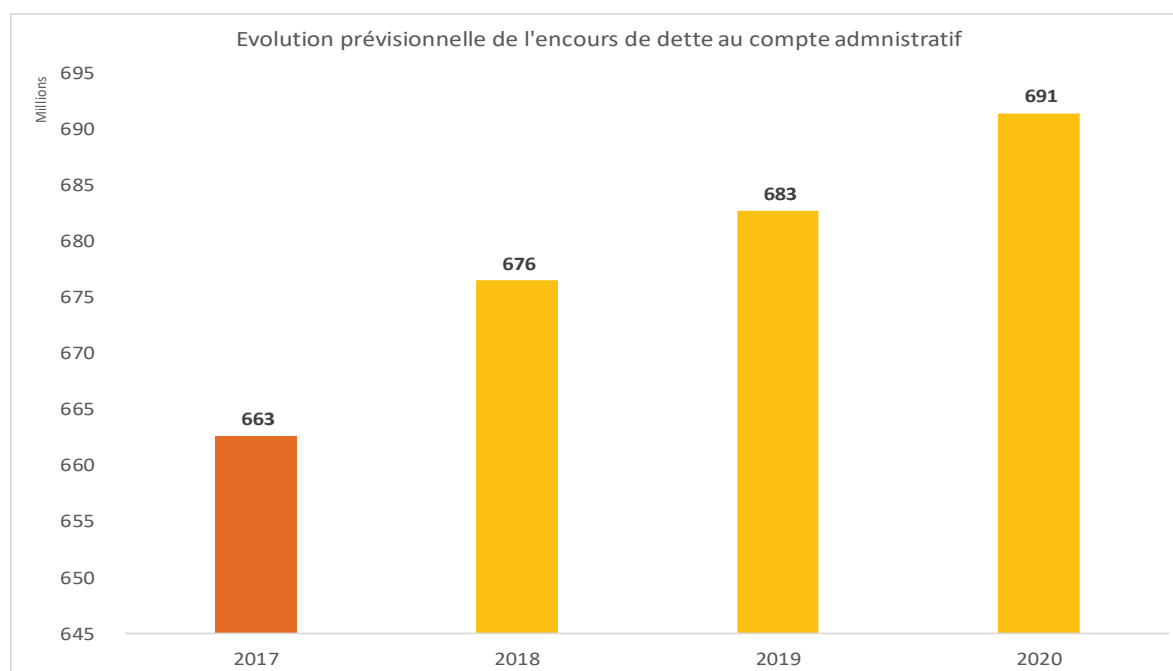
1. La principale source de financement de la section d'investissement est constituée de l'épargne brute issue de la section de fonctionnement. Le Département disposerait en moyenne au compte administratif d'un autofinancement annuel d'environ 110 M€. Cette ressource représente à elle seule près de 60 % du total des dépenses d'investissement prévisionnelles.
2. Le Département dispose également d'une enveloppe annuelle de recettes liées aux investissements réalisés l'année précédente : le FCTVA. Cette ressource a été estimée sur la base des règles de calcul actuellement en vigueur et représenterait chaque année 21 à 24 M€ de recettes. Le Département dispose également d'autres ressources d'investissement pour une enveloppe annuelle d'environ 24 M€ chaque année.
3. Une part des ressources d'investissement sera prélevée sur le cumul des excédents reportés comme cela a été évoqué un peu plus tôt dans ce rapport. Le prélèvement sur le fonds de roulement pourrait être établi à 25 M€ chaque année. Ainsi, en fin de période, le Département disposerait toujours de 25 M€ de fonds de roulement qui pourra être utilisé ultérieurement.
4. Enfin, le solde des recettes d'investissement est constitué par la variation nette de la dette. Cet élément, repris en bleu foncé sur le graphique ci-dessous, correspond au solde des emprunts nouveaux minorés des remboursements en capital. La trajectoire budgétaire proposée se traduirait par une très légère variation haussière de l'encours de dette départementale.

Ainsi, le financement des investissements serait réalisé sur la base du schéma de financement repris ci-dessous. La quasi-totalité du programme d'investissement départemental pourrait être assuré par les ressources propres à la collectivité et la variation de la dette serait limitée à 28 M€ par rapport au niveau prévisionnel constaté à fin 2017.

Schéma simplifié de financement d'une enveloppe annuelle de 190 M€ d'investissement



Au final et après prise en compte de ce schéma de financement, le niveau d'encours de dette pourrait s'établir à 691 M€ en fin de période. Il convient de préciser que des arbitrages entre prélèvement sur le fonds de roulement et recours à l'emprunt, notamment en raison du contexte de taux, pourraient conduire à une modification du schéma de financement et avoir une incidence sur l'encours de dette. En effet, il pourrait être pertinent de recourir un peu plus aux financements externes dans un contexte de taux bas pour réduire le prélèvement sur le fonds de roulement, et préserver davantage cette ressource pour les années ultérieures.



Le rapport d'orientation budgétaire soumis à votre examen vient donc confirmer les orientations adoptées début 2016. La prospective présentée dans ce rapport permet de démontrer que le Département respecte en tout point les orientations fixées et dispose de fondamentaux budgétaires solides pour amplifier encore le programme d'investissement. Le Plan Pluri Annuel d'investissement détaillé dans le rapport illustre cette situation. La collectivité dispose d'un portefeuille de projets, dont la réalisation devra être confirmée dans le temps, de plus de 200 M€ chaque année. Il est utile de préciser que les niveaux proposés à ce stade pour 2019 et 2020 pourront être ajustés pour prendre en compte à la fois les orientations budgétaires souhaitées et la programmation effective des opérations.

Par ailleurs, la mise en œuvre des orientations budgétaires décidées il y a deux ans maintenant permet au Département :

- de disposer de bons ratios financiers que ce soit en matière de taux d'épargne brute ou de capacité de désendettement;
- de dégager un niveau d'autofinancement proche de 120 M€ qui permettra, en 2017, de constater une baisse de l'encours de dette tout en ayant préservé le fonds de roulement ;
- de pouvoir négocier le contrat financier que l'Etat souhaite mettre en œuvre en mettant en avant de solides arguments en matière de soutenabilité financière de la politique conduite par la majorité départementale.

Pour l'année 2018, le Département confortera son engagement vertueux en faveur de l'autonomie financière et aura réalisé l'intégralité de son programme de reconstitution de l'autofinancement. C'est en poursuivant cette démarche de cohérence entre le dire et le faire que le Pas-de-Calais pourra continuer à développer des politiques ambitieuses en faveur des solidarités humaines et territoriales en utilisant de manière raisonnée les ressources budgétaires disponibles.

Annexe 1 : Plan pluriannuel d'investissement

Catégorie	CP 2018	CP 2019	CP 2020
1-INVESTISSEMENT COURANT	110,4	107,7	108,8
RESEAUX ET AMENAGEMENT - dont	63,4	62,4	63,7
Renouvellement matériels et équipements	1,9	1,9	1,9
Investissements immatériels (études générales, avances, acquisitions foncières)	9,4	13,2	15,8
Maintenance voirie	31,5	31,0	31,0
Subventions	20,6	16,3	15,1
MOYENS DES SERVICES - dont	10,6	9,1	10,7
Informatique	4,8	4,3	4,2
Logistique	1,2	1,6	1,6
Maintenance bâtiments départementaux	4,1	2,7	4,3
MOYENS DES COLLEGES - dont	23,7	24,8	23,0
Informatique	1,8	1,8	1,8
Logistique	1,2	1,2	1,2
Maintenance collèges	20,7	21,8	20,0
REUSSITES CITOYENNES - dont	11,7	10,7	10,7
Culture	6,5	5,4	5,4
Sport	5,0	5,0	5,0
Autres (Archive, archéo)	0,2	0,3	0,3
SOLIDARITE	1,0	0,7	0,7
2-OPERATIONS STRUCTURANTES	93,1	132,4	113,6
COLLEGES - opérations de construction / réhabilitations lourdes	23,6	32,8	33,4
BATIMENTS DEPARTEMENTAUX	8,9	17,4	14,1
VOIRIE - dont	33,8	40,3	33,8
Opérations structurantes	25,5	27,3	23,8
Pistes cyclables	2,7	3,0	3,0
Gestion patrimoniale	4,6	6,0	6,0
AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT - dont	9,3	9,5	7,2
Opération Grand Site	3,0	3,0	3,0
Mission du port d'Etaples	2,9	1,9	1,9
Aménagement foncier	2,5	2,7	0,4
Environnement	0,9	1,8	1,8
Itinéraire véloroute voies vertes	0,1	0,1	0,1
PROJETS STRUCTURANTS - dont	3,3	16,6	18,5
Parc d'Ohlain	2,5	3,0	3
Port de Boulogne	0,35	1,5	1,5
Nausicaa	0	5,6	3,4
Canal-Seine-Nord Europe	0	5,4	9,1
Très Haut Débit	0,4	1,1	1,5
SOLIDARITE - subventions d'équipement versées aux	14,4	15,8	6,7
Etablissements sociaux et médico-sociaux pour personnes handicapées	4,5	9,7	6,7
Etablissements sociaux et médico-sociaux dans le domaine de l'enfance	9,9	6,1	0
TOTAL	203,5	240,1	222,4

Annexe 2 : Evolution des ressources humaines de la collectivité

Depuis septembre 2015, dans le cadre du contrôle de l'évolution de l'ensemble des dépenses de fonctionnement, la collectivité a souhaité mettre en œuvre une stratégie de stabilité du niveau des dépenses de personnel.

Plusieurs actions ont été engagées afin d'ajuster les effectifs au plus près des besoins de la Collectivité en continuant de rendre un service public de qualité. Comme pour les autres dépenses de fonctionnement, en ce qui concerne les dépenses de personnel, le Département du Pas-de-Calais veille constamment au bon équilibre entre la qualité du service apporté au public et aux usagers, et les conditions de travail des agents.

Ces mesures ont permis de maintenir au même niveau les dépenses de personnel, hors assistants familiaux (234,7 millions d'euros CA 2015 ; 234,1 millions d'euros CA 2016), malgré les hausses de dépenses liées aux mesures réglementaires et générales (Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations (PPCR), revalorisation du point d'indice, augmentation des charges patronales etc.).

Les principaux axes de travail sont les suivants :

- La non création de postes permanents au tableau des effectifs. Seuls des transformations de postes existants sont délibérées pour adapter le tableau des effectifs aux agents promus suite à la Commission Administrative Paritaire ou aux lauréats de concours et aux recrutements internes ou externes. Les effectifs d'agents permanents sont donc stables ;
- La refonte de la structure des effectifs et la répartition entre les permanents et non permanents. On notera que l'on est désormais à 97,5% des agents qui sont sur emplois permanents contre 95,7% en 2016 et 93,2% en 2015. Cet ordonnancement est plus conforme à la réalité du fonctionnement des services départementaux et à leur besoin ;
- Une nouvelle méthode pour affecter les moyens complémentaires tout au long de l'année et ceci en maintenant la qualité du service rendu : en 2015 et 2016, l'enveloppe globale des moyens complémentaires (renforts/remplacements) était respectivement de 15,2 millions d'euros et de 11,9 millions d'euros. Cette diminution est passée par une vigilance accrue sur la gestion des moyens complémentaires, qui devrait aboutir à un crédit de 10 millions d'euros pour 2017 et les années suivantes ;
- L'organisation des services départementaux, amorcée en 2016 et finalisée en 2017, notamment en vue d'adapter les moyens aux enjeux de service public et aux nouvelles modalités des politiques publiques (contractualisation, territorialisation, etc.) ;
- L'accompagnement des agents dans le cadre de la construction de parcours professionnels qui passe par la modernisation d'outils adaptables à chaque profil (bilan d'orientation professionnel, étude d'aire de mobilité, conseil carrière/statut/mobilité...), et une nouvelle priorité donnée aux agents déjà en poste au sein des services départementaux pour répondre aux postes vacants.

Pour élaborer le budget 2018, il est utile d'analyser la structure des effectifs, le temps de travail, la structure des dépenses de personnel et de poser les bases des besoins en matière de budget Ressources Humaines.

I - LA STRUCTURE DES EFFECTIFS

a) Les agents titulaires et non titulaires sur emploi permanent

	<i>Données au 31/12</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Emploi permanent	Titulaires et stagiaires	4 634	4 692	4 726	4 843	4 822	4 824
	Non titulaires	464	422	469	482	417	414
	total	5 098	5 114	5 195	5 325	5 239	5 238
	<i>part dans l'effectif</i>	96,0%	93,3%	91,7%	93,2%	95,7%	97,5%
Emploi non permanent	Collaborateurs de cabinet	9	6	10	10	9	5
	Contrats aidés	40	127	179	168	76	28
	Apprentis	41	64	83	54	35	33
	Non titulaires sur emplois saisonniers ou occasionnels	121	171	201	159	115	69
	total	211	368	473	391	235	135
	<i>part dans l'effectif</i>	4,0%	6,7%	8,3%	6,8%	4,3%	2,5%
Effectif global	total	5309	5482	5668	5716	5 474	5 373

* au 31/08/2017

Les effectifs des agents titulaires et non titulaires sur emploi permanent ont connu une progression constante jusqu'au 31 décembre 2015. Depuis le 1^{er} janvier 2016, ils sont stabilisés.

Les effectifs sur emploi non permanent sont en forte baisse depuis l'année 2015 (-65% entre le 31 décembre 2015 et le 31 août 2017) en raison notamment des fins de contrat des emplois d'avenir et du moindre recours aux non titulaires occasionnels.

a) Les effectifs par filière

Filières	2015	2016	2017*
Effectifs en %			
Administrative	31,48	31,15	31,38
Technique	45,49	45,74	45,83
Culturelle	2,27	2,20	2,38
Sportive	0,02	0	0
Sociale	13,39	13,56	13,27
Médico-sociale	6,68	6,82	6,46
Médico-technique	0,28	0,29	0,27
Animation	0,39	0,38	0,40
Total	100	100	100

* au 31/08/2017

La répartition entre filières des effectifs du Département est stable sur les trois dernières années.

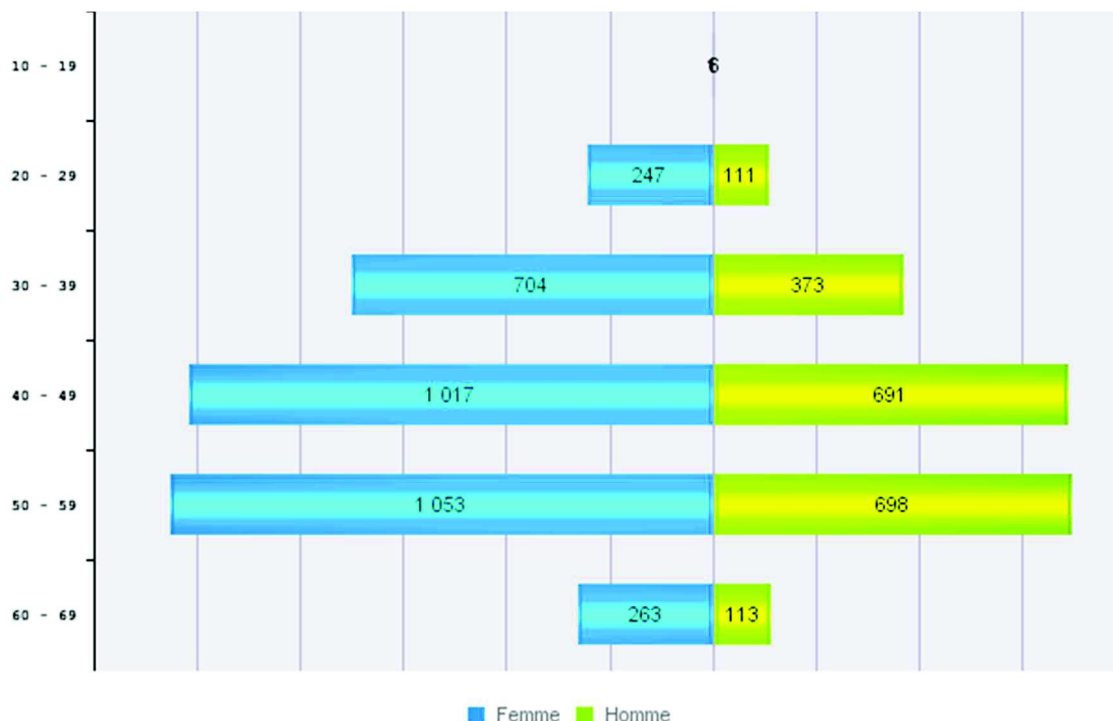
b) Les effectifs par catégorie

Catégories	2015	2016	2017*
Effectifs en %			
Catégorie A	18 %	17 %	19 %
Catégorie B	27 %	29 %	26 %
Catégorie C	55 %	54 %	55 %

* au 31/08/2017

Les agents de catégorie C continuent de représenter plus de la moitié des effectifs alors que la proportion d'agents de catégorie C approche les 60% en moyenne au sein des Conseils départementaux (*Données issues du Tableau de bord CNFPT*).

c) Pyramide des âges au Département du Pas-de-Calais



L'âge moyen au sein de la collectivité est de 46 ans (fin août 2017).

Il était de 45 ans en 2015 et il est de 46 ans $\frac{1}{2}$ en moyenne dans les Conseils Départementaux (*Rapport 2015 de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*).

Il est de 38,4 ans pour les agents non titulaires tous statuts confondus.

Au 31 décembre 2016, 6,4 % des agents sur un emploi permanent ont 60 ans et plus (contre 6 % en 2015). Les 55 ans et plus représentent 22,5 % de ces effectifs (contre 21,6 % en 2015).

II - LE TEMPS DE TRAVAIL

Le protocole d'accord sur le temps de travail a été adopté le 17 avril 2000.

Suite à ce protocole, il a été décidé de fixer la durée légale du travail effectif à 35 heures en moyenne par semaine. Lorsque la durée fixée est supérieure à la durée légale de 35 heures hebdomadaires, sont prévus des modes de compensation, notamment sous forme de journées RTT. La collectivité laisse la possibilité aux agents d'opter pour un régime de travail hebdomadaire basé sur 39h00, 37h05 ou 35h00.

Plus de 97 % des agents sur emploi permanent sont recrutés à temps complet.

Au sein de cet effectif, 15 % des agents sont à temps partiel :

- ❖ L'effectif à temps partiel est de 736 en 2017 et donc légèrement inférieur à celui de 2015 (751) ;
- ❖ 73 % de ces agents sont à 80 % ;
- ❖ La part du temps partiel de droit représente 22 % du total (comme en 2015).

a) **L'absentéisme en 2015 et 2016**

a.1) les journées d'absence pour maladie ordinaire, longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie, pour accidents du travail imputables au service, au trajet, ou à caractère professionnel

Selon les différents paramètres (typologie des arrêts, catégories, filières, sexe), on constate que :

- le nombre d'arrêts suite à un accident du travail est en légère baisse (-11,2 %), mais les jours d'arrêts consécutifs aux accidents du travail progressent ;
- les jours d'arrêts pour maladie ordinaire et arrêts de longue durée (CLM et CLD) augmentent également bien que le nombre d'arrêts reste relativement stable (+ 1,88 %) ;
- c'est parmi les agents de catégorie C que l'augmentation est la plus forte ;
- la filière technique est celle connaissant traditionnellement le taux d'absentéisme le plus élevé mais celui-ci ne progresse pas beaucoup plus que celui de la filière sociale ou administrative ;
- l'absentéisme des agents titulaires progresse et celui des stagiaires un peu plus ; les effectifs en apprentissage et contrats aidés restent sur un taux d'absentéisme plus important ;
- la tranche d'âge qui connaît la plus forte augmentation du taux d'absentéisme est celle des 60-69 ans suivie de près par la tranche des 50-59 ans ;
- les femmes ont un taux d'absentéisme très supérieur à celui des hommes, avec une progression de ce taux légèrement supérieure à celui des hommes entre 2015 et 2016.

S'agissant de l'évolution par pôle entre 2015 et 2016, le Pôle Réussites Citoyennes (et principalement les agents des collèges) est celui ayant historiquement le plus fort taux d'absentéisme, toutefois c'est le Pôle Aménagement et Développement Territorial qui voit son taux augmenter fortement alors qu'il diminue pour le Pôle Développement des Ressources.

Les raisons de cette augmentation semblent conjuguer à la fois un effet vieillissement vérifié dans l'ensemble de la Fonction Publique Territoriale (cf. la dernière enquête Sofaxis de 2014), le maintien à un haut niveau de l'absentéisme constaté historiquement parmi certaines populations et la progression confirmée de l'absentéisme parmi les agents des filières sociales et administratives (phénomènes d'usure professionnelle).

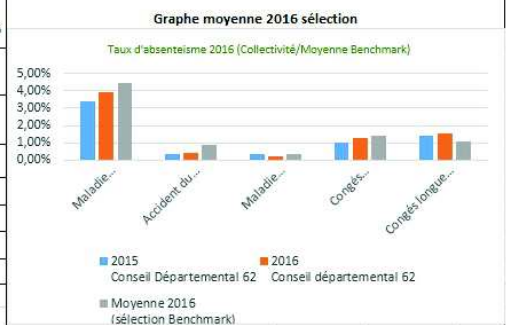
a.2) Comparatif de l'absentéisme Département du Pas-de-Calais/fonction publique territoriale

(sources HAVASU « Diagnostics absentéisme » (*) : répondants CCAS, CDG, Communes, Départements, Régions, EPCI, SDIS, SICTOM, organismes nationaux CNFPT ou interdépartementaux)

(*) Société HAVASU CONSULTING, société en statistiques RH et études.

Les résultats ci-dessous permettent de constater que le taux d'absentéisme en 2016 pour le Département du Pas-de-Calais est moins élevé que la moyenne des répondants ayant participé à l'étude de HAVASU Diagnostics absentéisme, hors congés de longue durée.

	2015 Conseil Départemental 62	2016 Conseil départemental 62	Moyenne 2016 (sélection Benchmark)	Nombre de répondants 2016
Nombre d'agents permanents au 31/12	2500 et plus			
Age moyen des permanents	Entre 41 et 55 ans			
Taux de Turnover	4,20%	4,97%	5,88%	99
Taux d'absentéisme toute cause	6,44%	7,41%	8,17%	167
<i>Maladie ordinaire</i>	3,39%	3,94%	4,43%	167
<i>Accident du travail</i>	0,33%	0,42%	0,87%	167
<i>Maladie professionnelle</i>	0,33%	0,23%	0,36%	167
<i>Congés longue/grave maladie</i>	1,01%	1,26%	1,44%	167
<i>Congés longue durée</i>	1,38%	1,56%	1,08%	167
Gravité, fréquence, exposition				
<i>Gravité</i>	20,27 jours	22,58 jours	18,76 jours	167
<i>Gravité arrêts maladie ordinaire (< 6 jours)</i>	2,75 jours	2,76 jours	2,99 jours	118
<i>Gravité toutes causes (plus de 30 jours)</i>	115,20 jours	126,35 jours	128,48 jours	109
<i>Fréquence</i>	1,10	1,15	1,71	167
<i>Fréquence arrêts maladie ordinaire (< 6 jours)</i>	0,71	0,73	0,81	123
<i>Fréquence toutes causes (plus de 30 jours)</i>	0,14	0,15	0,15	116
<i>Exposition</i>	55,73%	57,33%	60,55%	167
Taux d'absentéisme par durée				
<i>Arrêts maladie ordinaire (< 6 jours)</i>	0,56%	0,58%	0,72%	118
<i>Toutes causes (plus de 30 jours)</i>	4,60%	5,58%	4,56%	109



Taux d'absentéisme par âge/genre						
	Femmes			Hommes		
	2016 Conseil départemental 62	Moyenne 2016 (sélection benchmark)	Nombre de répondants	2016 Conseil départemental 62	Moyenne 2016 (sélection benchmark)	Nombre de répondants
<i>Moins de 25 ans</i>	0,61%	4,18%	85	2,04%	2,51%	81
<i>Entre 25 et 40 ans</i>	4,73%	5,82%	116	3,55%	4,66%	111
<i>Entre 41 et 55 ans</i>	8,95%	8,69%	116	6,36%	6,40%	111
<i>55 et plus</i>	12,06%	12,45%	115	9,29%	10,07%	111

b) Les congés de maternité et de paternité en 2015 et 2016

Nombre de journées d'absence dans l'année :	2015	2016	Variation 2016/2015
. Pour maternité et adoption	12 051	13 226	+ 9,75%
. Pour paternité et adoption	467	600	+ 28,48%
Total	12 518	13 826	+ 10,45%

c) Les heures supplémentaires

Filières	2015	2016	Variation 2016/2015
Administrative	4 409	4 007	-9,12 %
Technique	57 707	59 710	+3,47 %
Culturelle	633	583	-7,90 %
Sociale	93	226	+143,01 %
Médico-sociale	14	29	+107,14%
Médico-technique	372	356	-4,30 %
Animation	8	186	+2 225 %
Total	63 238	65 100	+2,94 %

Plus de 65 000 heures supplémentaires ont été réalisées en 2016 contre 63 238 en 2015. Elles ont été assurées à 91,7 % par des agents de la filière technique et à 64,5 % par des adjoints techniques.

Le nombre d'heures supplémentaires augmente peu en 2016 par rapport à 2015 (+2,94 %) ; les filières administrative, culturelle et médico-technique enregistrent une baisse significative contrairement aux filières sociale, médico-sociale et animation avec une forte hausse qu'il faut relativiser au regard du faible nombre d'heures supplémentaires concernées.

III) - LES DEPENSES DE PERSONNEL

(Dépenses relatives à la rémunération telles que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature)

Le budget principal de fonctionnement consacré à la rémunération du personnel départemental (CDR Rémunérations) a été voté en 2017 à hauteur de 240,5 millions d'euros.

Ce budget comporte notamment les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires indemnisées, les vacances, les frais de déplacement, les cotisations.

Les budgets annexes ont été votés en 2017 à hauteur de 3,3 millions d'euros dont 0,450 million d'euros pour l'Etablissement Français du Sang, 1,785 million d'euros pour le laboratoire départemental d'analyse et 1,044 million d'euros pour le restaurant administratif.

Les dépenses totales de fonctionnement gérées par la Direction des Ressources Humaines (tous CDR confondus) ont été votées pour l'année 2017 à hauteur de 254 704 631 euros (budget formation, frais d'annonce et d'études, l'action sociale, les frais de médecine préventive, etc).

IV) - EVOLUTION 2017 à 2018

Le Département a poursuivi son engagement afin de rendre un service public de qualité grâce à une administration plus efficiente.

Pour l'année 2018, les dépenses de personnel (CDR rémunération) se monteront à 239,1 M€, contre 240,5 M€ en 2017. La diminution des dépenses est principalement la conséquence de l'application de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République dite « Loi NOTRe ». Dans le domaine des transports, elle conduit à une diminution des effectifs, correspondant au transfert à la Région de 26 agents.

Hormis cette évolution structurelle, les dépenses de personnel seront à nouveau stabilisées en 2018. Cet équilibre est le résultat de quelques augmentations mécaniques, compensées par les efforts de gestion du Département.

Les charges de personnel augmentent de manière mécanique par le biais de mesures légales :

- le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) : le Département ne souhaitant pas freiner la carrière des agents, le GVT reste fixé à 1% de la masse salariale ;
- l'évolution des cotisations CNRACL et IRCANTEC : 400 000 euros annuel ;
- les incidences du protocole « Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations » (effets de PPCR 2017).

Le Département a bénéficié de leviers pour diminuer les dépenses de personnel, notamment :

- la poursuite de la politique de stabilisation des effectifs, sans création nette d'effectifs en 2018 ;
- l'enveloppe consacrée aux moyens complémentaires, identique en 2018 par rapport à 2017 ;
- la poursuite du maintien des emplois permanents, de la politique de recrutement par mobilité interne et des efforts d'adaptation des moyens dans le cadre de la réorganisation des services.

Pour les années 2019 et celles qui suivent, la poursuite des travaux sur la modernisation et la numérisation des processus ainsi que l'évolution des métiers permettront de poursuivre cette démarche de contrôle de l'évolution des dépenses de personnel.