

# DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

Pôle Ressources et Accompagnement  
Direction des Finances  
Service de la Préparation Budgétaire et de la Gestion de la Dette

**RAPPORT N°10**

Territoire(s): Tous les territoires

## **CONSEIL DEPARTEMENTAL**

### **REUNION DU 15 FÉVRIER 2021**

#### **DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE POUR 2021**

Le débat d'orientation budgétaire constitue un préalable à l'examen du projet de budget primitif par l'Assemblée plénière. Il permet de présenter la situation actualisée de la collectivité, de débattre des grands enjeux financiers et de définir les principes directeurs de construction du budget. Sur la base des orientations qui auront émergé de ce débat, le projet de budget sera proposé au vote du Conseil départemental en mars prochain, après avoir été soumis aux commissions thématiques.

Le rapport d'orientation budgétaire a pour objet de dresser un bilan rétrospectif de l'évolution de la situation financière du Département au regard des orientations stratégiques promues par la majorité départementale, mais il a également vocation à dessiner les perspectives budgétaires de l'institution pour l'année 2021.

Le choc de la crise sanitaire de la Covid-19, qui s'est déclenchée il y a maintenant un an, et les incertitudes qui s'en sont suivies donnent au débat à venir une dimension toute particulière. Dans un contexte marqué par une absence de visibilité, tracer des perspectives nécessite adaptation et volontarisme.

Heureusement, grâce aux efforts réalisés ces dernières années dans la maîtrise de ses charges de gestion, le Département pouvait se prévaloir à l'aube de la crise de fondamentaux budgétaires en nette amélioration et d'une situation financière saine. C'est ce qui a permis à notre collectivité, face à l'ampleur du choc économique et social provoqué par la pandémie virale, de mobiliser en urgence, à l'occasion du budget supplémentaire 2020, des moyens d'envergure en direction de nos populations vulnérables comme de nos partenaires fragilisés par la crise.

Cependant, il faut s'attendre à un report des impacts de la crise sur l'année 2021, en particulier à une augmentation significative des dépenses de RSA, alors que le Département est maintenant privé de tout levier fiscal et se trouve exposé à des incertitudes fortes sur certaines de ses recettes.

Nous devons faire preuve de prudence et veiller à préserver nos équilibres financiers dans le double objectif de continuer à agir auprès de nos populations et à investir sur nos territoires.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le Président du Conseil départemental

SIGNE

Jean-Claude LEROY

<b>I. PERSPECTIVES 2020-2022 POUR L'ECONOMIE FRANCAISE .....</b>	<b>6</b>
<b>A. La croissance : en baisse de 8,3 % pour 2020 .....</b>	<b>6</b>
1. A la suite d'un redressement graduel de l'activité, le PIB en volume retrouverait mi-2022 son niveau de fin 2019 .....	6
2. L'arbitrage épargne-consommation sera essentiel pour le rythme de la reprise économique d'ici 2022 .....	6
<b>B. Le taux de chômage : un pic de 11 % au premier trimestre 2021 avant de rebaisser nettement vers 9 % .....</b>	<b>7</b>
<b>C. L'inflation sera faible sur la période .....</b>	<b>8</b>
<b>D. Des marchés financiers stabilisés et des taux d'intérêt toujours bas .....</b>	<b>8</b>
<b>II. FACE A LA CRISE - SE MOBILISER ET ADAPTER L'ACTION DU DEPARTEMENT EN FAVEUR DES HABITANTS ET DES TERRITOIRES DU PAS-DE-CALAIS .....</b>	<b>9</b>
<b>III. ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE DU DEPARTEMENT (2015-2020).....</b>	<b>11</b>
<b>A. 2015-2019 : restauration des ratios .....</b>	<b>12</b>
1. L'évolution de la fiscalité .....	12
2. Le niveau d'investissement 2015-2020 .....	13
3. L'utilisation des marges de manœuvre .....	13
4. La qualité des ratios financiers et l'évolution de l'épargne brute .....	13
<i>a. Les recettes de fonctionnement.....</i>	<i>14</i>
<i>b. Les dépenses de fonctionnement.....</i>	<i>15</i>
<i>c. L'évolution de l'épargne brute au regard des orientations .....</i>	<i>16</i>
5. Un point d'attention permanent : le reste à charge au titre des allocations individuelles de solidarité .....	16
6. Une maîtrise de la dette .....	18
<b>B. Un compte administratif anticipé 2020 moins dégradé que prévu malgré une double crise sanitaire et économique inédite .....</b>	<b>20</b>
1. Impact de la crise sur les recettes de fonctionnement de 2020 .....	21
<i>a. Le produit des DMTO.....</i>	<i>21</i>
<i>b. Le fonds de péréquation des DMTO.....</i>	<i>22</i>
2. Impact de la crise sanitaire liée au COVID-19 sur les dépenses 2020 .....	22
<i>a. Les dépenses en lien direct et immédiat avec la gestion de la pandémie .....</i>	<i>22</i>
<i>b. Les coûts de la crise dans le secteur médico-social.....</i>	<i>22</i>
<i>c. Les dépenses volontaires de soutien aux ménages, à l'activité économique et au tissu associatif local .....</i>	<i>23</i>
<i>d. La progression des dépenses sociales.....</i>	<i>23</i>
<i>e. Impact de la crise sanitaire liée au CODIV-19 : lissage des coûts liés à la crise .....</i>	<i>23</i>
3. Les leviers disponibles à fin 2020 .....	24
<i>a. Le fonds de roulement.....</i>	<i>24</i>

<i>b. Le stock de provisions</i> .....	24
4. Les ratios financiers prévisionnels de l'année 2020.....	25
C. Le contrat financier de l'Etat : la parenthèse 2020 .....	26
1. Rappel des caractéristiques du contrat financier signé avec l'Etat .....	26
2. Bilan des deux premières années d'exécution du contrat financier pour le Département.....	26
<i>a. L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement</i> .....	26
<i>b. L'encours de la dette</i> .....	26
3. L'arrêt du dispositif de contractualisation pour 2020 .....	27
IV. LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DU DEPARTEMENT POUR 2021 ET 2022 .....	27
A. Restaurer à compter de 2021 l'épargne brute dégradée en 2020 .....	27
1. L'évolution prévisionnelle des recettes de fonctionnement .....	28
<i>a. Le maintien du Fonds de stabilisation pour 2021</i> .....	28
<i>b. Une fraction de TVA affectée aux départements remplace la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB).....</i>	28
<i>c. La Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE).....</i>	28
<i>d. La Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE) .....</i>	28
<i>e. La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA).....</i>	29
<i>f. La taxe d'aménagement</i> .....	29
<i>g. Les droits de mutation à titre onéreux DMTO</i> .....	29
<i>h. Les provisions</i> .....	29
<i>i. Les recettes liées à la solidarité (CNSA).....</i>	30
<i>j. Fonds Social Européen</i> .....	30
<i>k. Fonds national de péréquation des DMTO</i> .....	30
2. L'évolution prévisionnelle des dépenses de fonctionnement .....	31
<i>a. Les AIS (RSA, APA, PCH).....</i>	31
<i>b. Les dépenses d'hébergement PA/PH.....</i>	31
<i>c. L'accueil dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance</i> .....	32
<i>d. Les dépenses de personnel</i> .....	32
<i>e. Le SDIS.....</i>	32
<i>f. Les dotations aux collègues</i> .....	32
3. L'épargne brute prévisionnelle au Budget Primitif .....	32
B. Maintenir un investissement significatif.....	33
1. Les sources de financement de l'investissement .....	33
<i>a. L'épargne brute</i> .....	33
<i>b. Les recettes propres d'investissement</i> .....	33
<i>c. Le fonds de roulement</i> .....	33
<i>d. Emprunts</i> .....	33

<b>2. Les principaux éléments du Plan Pluriannuel d'investissement (PPI) .....</b>	<b>35</b>
<b>ANNEXE 1 : PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT (PPI) .....</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXE 2 : EVOLUTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA COLLECTIVITE.....</b>	<b>38</b>

## I. PERSPECTIVES 2020-2022 POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

L'année 2020 a été marquée par une crise sanitaire inédite dont l'intensité a plongé le pays dans une crise économique d'envergure, plus importante encore que celle de 2008.

### A. La croissance : en baisse de 8,3 % pour 2020

Après une chute de l'activité liée au premier confinement, puis un très net rebond de juin à septembre, l'économie française subit en fin d'année un deuxième choc négatif lié à la reprise de l'épidémie et aux nouvelles mesures sanitaires. Ce deuxième confinement, allégé fin novembre avec la réouverture des commerces, a un impact significatif mais beaucoup moins fort que celui du printemps.

La projection de la Banque de France (datée du 12 décembre 2020) a retenu un scénario central basé sur le fait que l'épidémie ne cesserait pas immédiatement et que le déploiement généralisé de vaccins ne serait pas effectif avant fin 2021.

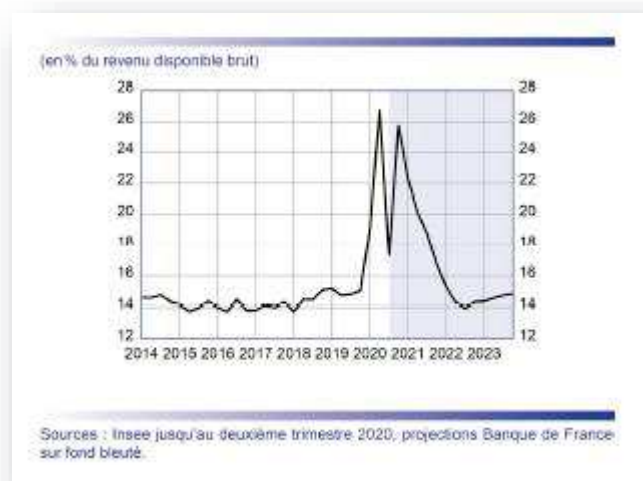
#### **1. A la suite d'un redressement graduel de l'activité, le PIB en volume retrouverait mi-2022 son niveau de fin 2019**

Le **recul du PIB** sur l'ensemble de l'année **2020** s'élève à 8,3 %. Les projections pour 2021 et 2022 demeurent entourées d'incertitudes. Elles reposent sur l'hypothèse d'une sortie graduelle de crise. La Banque de France projette une croissance du PIB d'environ **5 %** pour **2021** et **2022**. En 2023, la croissance serait encore un peu supérieure à 2 %, un rythme certes toujours élevé, mais moins inhabituel.

#### **2. L'arbitrage épargne-consommation sera essentiel pour le rythme de la reprise économique d'ici 2022**

Après un très net rebond au troisième trimestre 2020, la consommation des ménages devrait être, très vraisemblablement, de nouveau fortement restreinte par le couvre-feu de mi-octobre puis surtout par le confinement de novembre. Elle s'établirait ainsi au quatrième trimestre 2020 à un niveau inférieur de 10 % à celui du quatrième trimestre 2019. Cette dégradation de la consommation des ménages serait moindre que lors du premier confinement (- 17 % au deuxième trimestre en écart à la situation d'avant crise). Elle serait néanmoins cette fois-ci plus marquée que celle du PIB car le deuxième confinement, beaucoup plus qu'au printemps, pèse surtout sur le commerce et les services à destination des ménages. Cette réduction contrainte de la consommation des ménages se traduirait, comme au printemps 2020, par un nouveau pic de taux d'épargne au quatrième trimestre 2020. Fin 2020, le surplus d'épargne financière serait de l'ordre de 130 milliards d'euros.

Le contexte sanitaire continuerait de freiner la consommation des ménages en 2021 avant qu'elle ne progresse très fortement en 2022, au fil aussi de l'évolution du taux d'épargne.



Taux d'épargne des ménages

## B. Le taux de chômage : un pic de 11 % au premier trimestre 2021 avant de rebaisser nettement vers 9 %

Avec le choc économique du début d'année 2020, les entreprises doivent faire face à une dégradation brutale de leur activité et de leurs comptes. Leur taux de marge et leur taux d'épargne subiraient en 2020 le plus fort recul enregistré depuis plus de quarante ans. Cette situation devrait provoquer une réduction importante de l'emploi.

Le premier semestre 2020 a été marqué par une forte baisse de l'emploi, de l'ordre de - 850 000. Cette baisse de 3 % apparaît néanmoins contenue eu égard au choc subi d'activité ; et cela, sous l'effet notamment des dispositifs d'activité partielle mis en place par le Gouvernement. L'emploi a ensuite fortement rebondi au troisième trimestre. Il est toutefois à craindre que ce rebond soit temporaire dans le contexte plus difficile de fin d'année. Le troisième trimestre reflète en effet les à-coups sur l'intérim et probablement sur l'emploi dans les secteurs des services aux ménages comme la restauration, l'hôtellerie et les loisirs. Le retour de restrictions très fortes dans ces secteurs entraînera a priori un contrecoup significatif sur l'emploi au quatrième trimestre et au premier trimestre 2021. Le point le plus bas de l'emploi serait atteint au premier trimestre 2021. Un redressement net s'amorcerait ensuite.

### Variation de l'emploi et du chômage dans l'ensemble de l'économie

(en milliers, glissement sur un an au T4 de l'année)

	2019	2020	2021	2022	2023
Emploi total	346	- 760	30	405	110
Emplois salariés marchands	278	- 740	45	390	85
Emplois salariés non marchands	9	10	0	0	0
Emplois non salariés	59	- 30	- 15	15	20
Population active	168	- 180	130	40	40
Chômage	- 178	580	100	- 365	- 70
Taux de chômage (BIT, France entière, % population active, fin d'année)	8,1	10,1	10,4	9,1	8,9

Note : Projections arrondies aux 5 000.

Sources : Insee (enquête emploi, comptes nationaux trimestriels du 30 octobre 2020), projections Banque de France sur fond bleuté.

Le taux de chômage atteindrait ainsi un point haut de **10,9 %** au premier trimestre 2021, avant de diminuer progressivement pour atteindre **9,1% à la fin 2022**. La projection du taux de chômage reste toutefois incertaine du fait de comportements d'activité difficiles à prévoir dans le contexte actuel. Elle repose notamment sur l'hypothèse que le retour de la population active à un niveau proche de celui d'avant-crise, nettement amorcé au troisième trimestre 2020 après la forte baisse au premier semestre, se confirmerait sur la deuxième partie de l'année 2021.



Taux de chômage prévisionnel [Banque de France du 14/12/2020]

### C. L'inflation sera faible sur la période

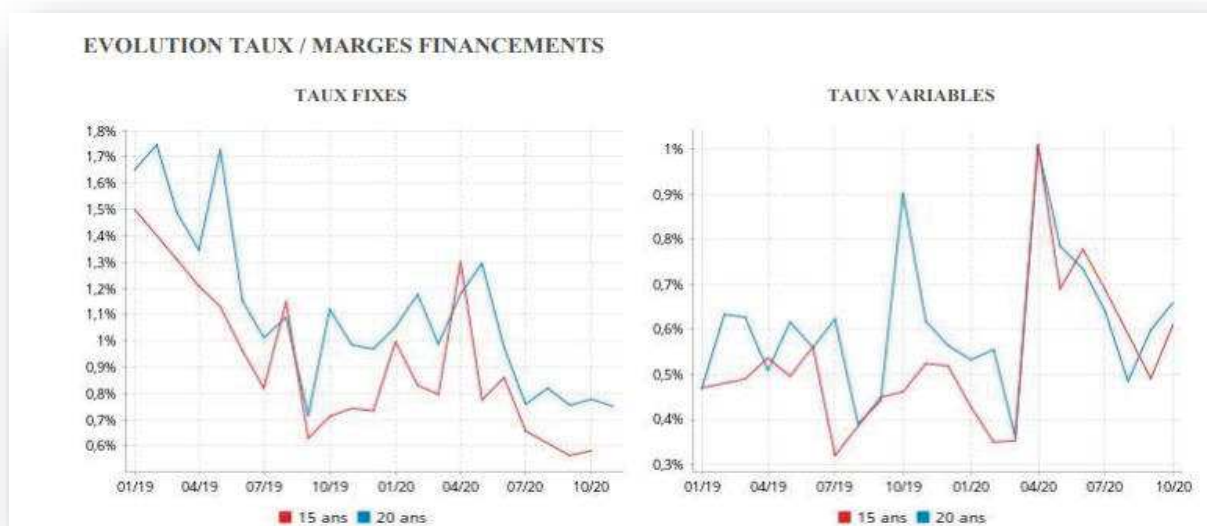
Avec la forte baisse de l'énergie, et malgré la hausse importante des prix de l'alimentation, l'inflation progresserait en moyenne sur l'année **2020** de seulement **0,5 %** (après 1,3 % en 2019), **et se stabiliserait à ce niveau en 2021**. Puis elle se redresserait quelque peu en 2022 et 2023, d'abord mécaniquement, en contrecoup des fortes baisses de 2020 dans le secteur de l'énergie et des services, puis plus structurellement sur sa composante hors énergie et alimentation avec le rétablissement graduel de l'activité économique. Elle demeurerait toutefois faible sur l'ensemble de l'horizon de prévision, s'établissant à **1,1 % en fin d'année 2023**.

### D. Des marchés financiers stabilisés et des taux d'intérêt toujours bas

Le creusement des déficits publics suite à la récession constitue une pression haussière sur les taux d'intérêt des emprunts.

Grâce aux interventions de la Banque Centrale Européenne (BCE), contrairement à ce qui s'était produit en 2008, le marché interbancaire n'a pas connu de tensions majeures jusqu'ici même si une certaine volatilité a quelquefois été perceptible.





Source : Seldon décembre 2020

## II. FACE A LA CRISE - SE MOBILISER ET ADAPTER L'ACTION DU DEPARTEMENT EN FAVEUR DES HABITANTS ET DES TERRITOIRES DU PAS-DE-CALAIS

Le Département du Pas-de-Calais comme l'ensemble des collectivités a dû s'adapter face à la crise. Les publications de la Cour des Comptes<sup>1</sup> et du Regard financier<sup>2</sup>, réalisées par la Banque Postale et l'ADF, fin 2020, analysent toutes deux la situation des départements face à la crise sanitaire et mettent globalement en avant :

- une augmentation des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 2,5 % par rapport à 2019 – marquée par la hausse des dépenses à caractère général (gels, masques, ...), l'effet « prime » sur les dépenses de personnel (notamment ceux des ESMS et SAAD) et la hausse significative des dépenses sociales « tirées » essentiellement par le RSA ;
- une baisse annoncée des recettes (- 1,6 %) sous l'effet du repli prévisionnel des DMTO estimé d'environ 10 % ;
- un niveau d'épargne brute marqué par une « diminution historique » attendue pour 2020, retrouvant un niveau proche de celui de 2015 ;
- des prévisions d'investissement qui demeurent ambitieuses, portées par l'impulsion des subventions d'équipement ;
- une hausse probable de l'endettement.

Notre Département s'est adapté...

- pour bâtir sa réponse politique :

Ainsi, le Conseil départemental a retenu, lors de sa réunion du 6 juillet 2020, 75 mesures immédiates orientées vers les populations et partenaires de notre collectivité. Ces mesures mobilisent des

<sup>1</sup> Selon projet de rapport « Les finances publiques locales 2020 » du 26 octobre 2020

<sup>2</sup> Novembre 2020

financements nouveaux, inscrits dans le budget supplémentaire 2020 pour un montant global de 40 M€, en section de fonctionnement, et répartis dans quatre fonds destinés à soutenir :

- ✓ les personnes fragilisées,
- ✓ les partenaires,
- ✓ l'emploi local,
- ✓ les collectivités.

Les axes retenus ont essentiellement couvert les champs suivants :

- **Allocation RSA** : l'impact redouté de la crise sur les personnes les plus défavorisées avec risque de perte d'emploi est évalué à près de 13 M€.
- **Soutien aux établissements sociaux et médico sociaux (ESMS) intervenant auprès des personnes âgées** pour 5,3 M€. Par la mise en place d'un fonds de soutien, le Département a souhaité accompagner les établissements les plus touchés par la crise sanitaire – dont les services d'aide à domicile (SAAD), ayant eu d'importantes dépenses supplémentaires ou des diminutions importantes de recettes, et pouvant rencontrer des difficultés financières. Il a également contribué au financement d'une prime exceptionnelle COVID pour les agents des ESMS et des SAAD.
- **Soutien aux établissements sociaux et médico-sociaux intervenant auprès des personnes handicapées** pour 3,2 M€. Comme pour les personnes âgées, le Département est intervenu pour soutenir les établissements touchés par la crise et aider à l'abondement de la prime COVID de leurs personnels. Sur ce champ, et pour ne pas pénaliser davantage les établissements, il a aussi été proposé de reporter les reprises de trésorerie et les débasages prévus en 2020.
- **Soutien aux Maisons d'enfants à caractère social (MECS)** pour 3,1 M€. Ce soutien tient compte des dépenses exceptionnelles occasionnées durant la période de l'épidémie en termes de ressources humaines, achats de petites fournitures, besoins en fournitures scolaires et de loisirs des enfants confiés, pour l'ensemble des MECS. Il recouvre également l'ouverture temporaire d'une MECS à Bouvigny-Boyeffles et le versement d'une prime exceptionnelle aux personnels des MECS au titre de leur mobilisation dans le cadre de la lutte contre l'épidémie.
- **Soutien aux assistants familiaux pour 1 M€ : via le versement de primes exceptionnelles en contrepartie de leur investissement auprès des enfants durant la période** de fermeture des établissements scolaires et la suspension des droits de visite et d'hébergement.
- **Gratuité de la restauration dans les collèges** jusque fin juin 2020, soit un coût estimé à 1 M€.
- **Achat d'équipements de protection** (masques, gel) destiné aux personnels, associations, MECS, EHPAD, SAAD pour près de 5 M€.

Il convient de retenir que le Département a également apporté un soutien précieux auprès de ses partenaires relevant des champs sportif, culturel, éducatif et touristique.

En outre, en tant qu'acteur de la commande publique locale, il est intervenu en appui au tissu économique en recourant au lancement en procédure simplifiée de petites opérations de maintenance et de valorisation du patrimoine routier et départemental. Enfin, un assouplissement temporaire des règles d'éligibilité et des règles de taux et de plafond attachés aux programmes destinés aux

communes et EPCI a été mis en place (FARDA, aide à la voirie communale, maintenance en milieu urbain).

- pour assurer la continuité de l'action des services :

Inscrit dans une démarche d'innovation, de dématérialisation et de simplification numérique depuis plusieurs années, le Département a réagi avec célérité et efficacité dès l'annonce du confinement pour adapter l'organisation des services. Ainsi, le télétravail, initié dès 2019, a été largement déployé pour les agents dès mi-mars 2020. Les principales applications métier ont été rendues accessibles par Internet, le matériel informatique professionnel a été mis à disposition en dehors des bâtiments du Conseil départemental et les lignes téléphoniques professionnelles ont été transférées. Plus de 1 000 clés d'accès à distance ont été remises aux agents pendant la pandémie. Grâce à la réactivité et l'adaptation des équipes, la totalité des paies, et des chaînes comptables à destination des bénéficiaires d'aide sociale, établissements sociaux et médico-sociaux, entreprises et partenaires ont été assurées. Le parapheur électronique a également été pleinement utilisé durant cette période. Le recours à la visio conférence s'est considérablement développé (plus de 13 000 réunions Skype en 1 mois) permettant ainsi la poursuite des liens entre les différents pôles et directions.

La mise à disposition d'équipements de protection (masques, gants, gel hydro alcoolique) a été assurée dès que possible pour sécuriser les agents dans leurs missions diverses.

### III. ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE DU DEPARTEMENT (2015-2020)

Cette partie du rapport propose un retour sur la période 2015 – 2019 et une photographie de la situation **prévisionnelle** à la fin de l'année 2020. En début de période, le Département avait constaté une dégradation régulière des équilibres financiers de la section de fonctionnement qui avait conduit à la formulation d'une nouvelle stratégie budgétaire assise sur la reconstitution d'un autofinancement suffisant pour développer à nouveau l'investissement.

Le Département du Pas-de-Calais, comme l'ensemble de la sphère publique locale, a été contraint d'absorber plusieurs chocs budgétaires majeurs. En premier lieu, les collectivités ont constaté une baisse régulière de la dotation globale de fonctionnement (DGF), principalement sur la période 2015 – 2017. Ainsi, alors que le Pas-de-Calais percevait 335 M€ de DGF en 2014, il n'en a plus perçu que 272 M€ en 2019 soit un recul de 63 M€ équivalent à 4 % du total de ses ressources financières.

Dans le même temps, il était 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, notamment dans le cadre du financement des allocations individuelles de solidarité.

L'accroissement des dépenses et la contraction des recettes ont entraîné une détérioration des fondamentaux budgétaires de la collectivité.

Cet effet de ciseau a donc conduit à une réduction significative des marges de manœuvre, dont la traduction la plus immédiate se retrouve dans la dégradation de son épargne brute. Face à cette contraction des équilibres budgétaires, le Département a donc bâti une stratégie budgétaire nouvelle, développée dès le rapport d'orientation budgétaire 2016, et reposant sur les piliers suivants :



Le rapport d'orientation budgétaire 2021 permet aujourd'hui un état des lieux actualisé de la réalisation effective de ces priorités budgétaires. **Sur les exercices 2015-2019, les ratios ont été restaurés, notamment l'épargne brute qui a atteint un niveau record en 2019. Le Département du Pas-de-Calais a ainsi abordé la crise de 2020** dans une position financière solide, disposant de marges de manœuvre (fonds de roulement [61 M€] et provisions [34 M€]).

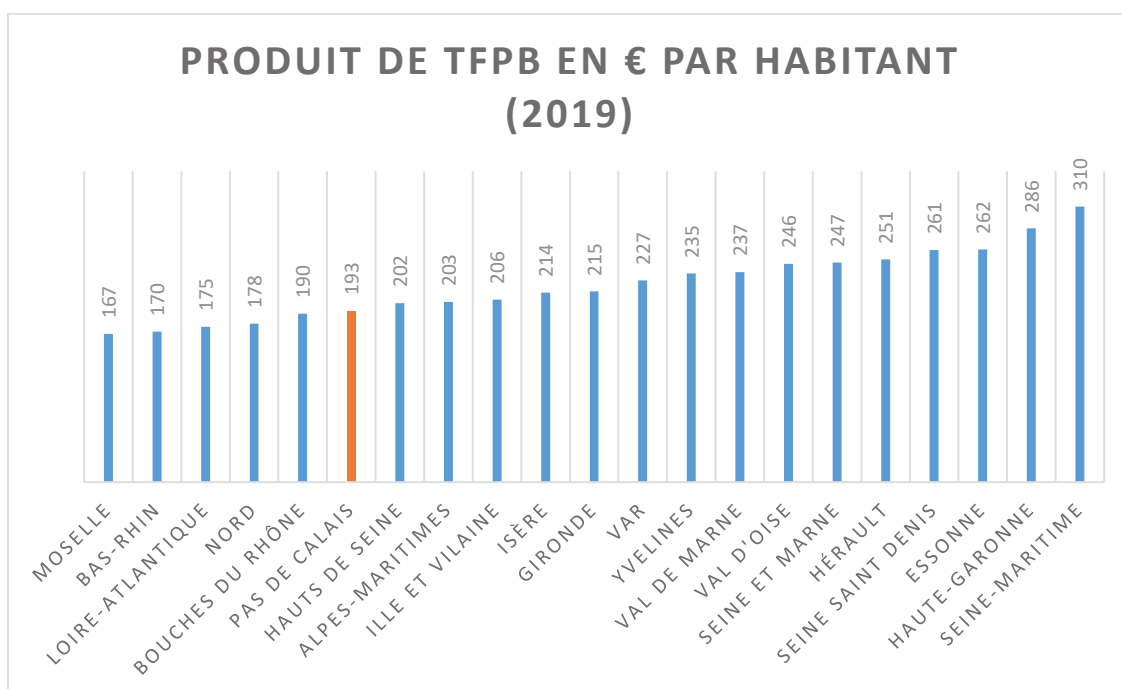
Dans cette partie du rapport, un focus présente l'impact de la crise sur les ratios budgétaires de 2020.

## A. 2015-2019 : restauration des ratios

### 1. L'évolution de la fiscalité

Une hausse de deux points du taux de taxe sur le foncier bâti a été adoptée en 2016. Cette évolution de la fiscalité a permis au Département de disposer de 24 M€ de ressources supplémentaires. Depuis cette date, et conformément aux engagements pris, le taux de la taxe sur le foncier bâti est resté stable à 22,26 % alors que le taux moyen au niveau national a progressé de plus d'un point sur la même période et atteint désormais les 20 %. Pour 2020, il a été proposé de ne pas modifier le taux de fiscalité départementale et de conforter cette priorité de stabilité de la fiscalité locale.

Il convient de préciser que le produit fiscal perçu par le Département est constitué de deux éléments : le taux évoqué ci-dessus appliqué à une base. Sur le plan des bases fiscales, la situation du Pas-de-Calais a peu évolué ; celles-ci demeurent les plus faibles parmi les départements millionnaires en nombre d'habitants. Ainsi, le produit fiscal par habitant perçu par le Département, malgré un taux plus élevé que la moyenne, ressort à 193 € contre 212 € en moyenne pour les départements millionnaires en habitants, en 2019.



Source : Ressources Consultants Finances- Repères 2019

## 2. Le niveau d'investissement 2015-2020

Le Département a largement atteint son objectif d'atteindre, sur la période 2015-2020, un milliard d'euros. Les prévisions de réalisation de l'exercice 2020 ciblent en effet un volume de dépense proche de 173 M€. Ainsi, le Département aura alors réalisé 1 108 M€ d'investissement soit la quasi-totalité de son programme prévisionnel et devrait nettement dépasser l'ambition initiale. Cette ambition d'investissement a d'ailleurs été régulièrement révisée à la hausse au regard d'une évolution plus favorable qu'anticipée des équilibres financiers du Département.

## 3. L'utilisation des marges de manœuvre

Le Département s'était également engagé à utiliser de façon raisonnée différentes ressources (reprise de provisions et mobilisation du fonds de roulement) pour accroître son effort d'investissement. La trajectoire budgétaire initiale prévoyait la reprise de la totalité des provisions en quatre ans et le prélèvement de la moitié du fonds de roulement disponible chaque année. L'amélioration plus rapide qu'attendue des fondamentaux budgétaires a permis de limiter la consommation de ces ressources. Ainsi, à fin 2020, 34 M€ de provisions « libres d'emploi » restent disponibles. Par ailleurs, à fin 2020, le Département disposerait encore de 83 M€ de fonds de roulement. Au final, la gestion financière prudente du Département lui a permis de préserver une enveloppe globale d'environ 117 M€ qui devrait permettre de limiter le recours à l'endettement au cours des prochains exercices.

## 4. La qualité des ratios financiers et l'évolution de l'épargne brute

Les deux dernières orientations stratégiques, à savoir un ratio de capacité de désendettement inférieur à 10 années et un niveau d'épargne brute proche des 80 M€ à horizon 2020, sont étroitement liées. Le bilan rétrospectif détaillé atteste qu'elles ont été respectées.

Pour déterminer ces ratios financiers, il convient en premier lieu de revenir sur l'évolution des recettes de fonctionnement au cours de la période 2015-2019. Pour une plus grande facilité de lecture, un retraitement correspondant à la baisse des recettes induite par la perte de la compétence transport a été réalisé sur l'ensemble de la période. Ce retraitement (repris ci-dessous, ligne jaune), d'un montant de 58 M€ entre 2014 et 2016 et de 36 M€ pour l'année 2017, correspond à l'intégralité de la charge transférée à la Région Hauts-de-France au titre des transports scolaires et interurbains.

#### a. Les recettes de fonctionnement

Evolution des recettes de fonctionnement en M€	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	Variation 2019-2015
Fiscalité directe (TFPB + CVAE + IFER)	360	392	339	348	357	-3
Fiscalité indirecte (TDCFE + TICPE ...)	416	424	431	425	439	23
Droits de mutation	115	127	140	144	161	46
Dotations de l'Etat (y compris CNSA)	409	401	387	395	380	-29
Fonds de péréquation	173	176	175	181	201	28
Autres recettes	54	61	100	57	57	3
<b>Total des recettes de fonctionnement</b>	<b>1527</b>	<b>1581</b>	<b>1572</b>	<b>1550</b>	<b>1595</b>	
<b>Retraitement transports</b>	<b>58</b>	<b>58</b>	<b>36</b>			
<b>Total (à périmètre constant)</b>	<b>1469</b>	<b>1523</b>	<b>1536</b>	<b>1550</b>	<b>1595</b>	
Variation en valeur		54	13	14	45	126
Variation en %		3,68%	0,85%	0,91%	2,90%	

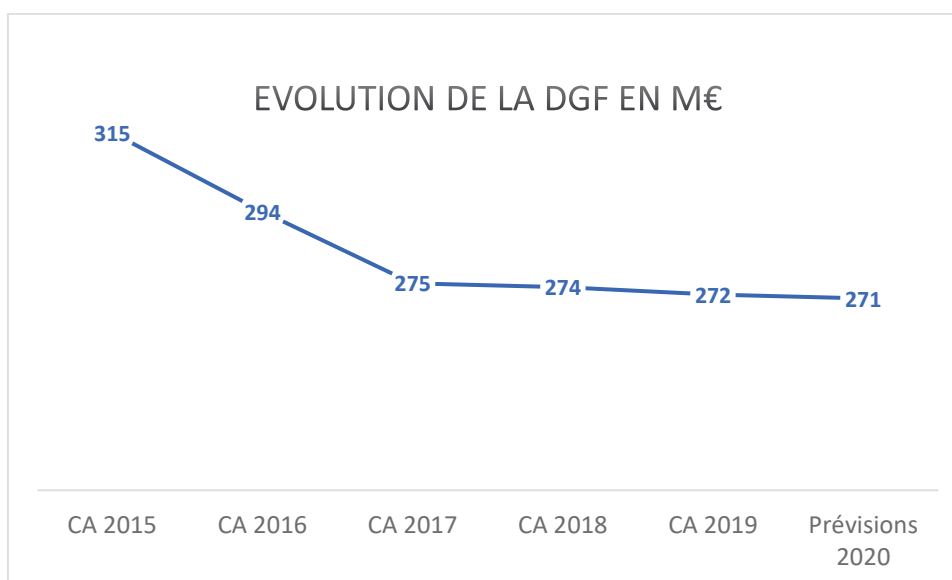
Sur la période 2015-2019, et à périmètre constant, le Département a perçu 126 M€ de recettes supplémentaires.

La fiscalité directe ressort en baisse de 3 M€ sous l'effet du transfert en 2017 de plus de la moitié de la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises perçue par le Département à la Région Hauts-de-France compensé en partie par l'évolution des ressources perçues au titre de la taxe sur le foncier bâti.

La fiscalité indirecte progresse de 23 M€ grâce à la dynamique d'évolution de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont fortement progressé signe d'une bonne tenue du marché immobilier départemental sur la période. Le produit perçu par le Département a atteint les 161 M€ en 2019, en hausse de 40 % en cinq ans.

Les dotations versées par l'Etat reculent de 29 M€. Cette baisse s'explique en premier lieu par le recul de la Dotation Globale de Fonctionnement dont le mécanisme a été très largement détaillé dans les précédents rapport d'orientation budgétaire. Cette dotation a reculé de 44 M€ depuis 2015 (cf. graphique ci-dessous).



Les différents fonds de péréquation sont en augmentation pour atteindre 201 M€ en 2019. Les mécanismes mis en œuvre par le Gouvernement Ayrault en 2014 ont permis une meilleure redistribution des ressources entre les départements. Ils demeurent toutefois perfectibles dans la mesure où, malgré un contexte de forte progression des droits de mutation au niveau national, les péréquations horizontales et verticales n'ont pas permis de dynamiser les ressources du Département.

Enfin, les autres ressources évoluent régulièrement autour de 60 M€. Il convient de noter une particularité en 2017 avec 100 M€ perçus. Sur ces 100 M€, 31 M€ sont liés au reversement par la Région Hauts-de-France de recettes induites par le transfert de CVAE alors que le Département continuait d'exercer les missions liées aux transports.

Pour 2019, les recettes de fonctionnement ont atteint 1595 M€ soit une progression de 45 M€ par rapport à l'exercice précédent. Cette augmentation des recettes s'explique par trois éléments principaux : la progression des DMTO, la création du nouveau fonds de soutien interdépartemental de 9 M€ et un produit prévisionnel de taxe sur les conventions d'assurance dynamique.

#### **b. Les dépenses de fonctionnement**

Evolution des dépenses de fonctionnement en M€	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	Variation 2019-2015
Dépenses de fonctionnement	1481	1480	1452	1434	1461	-47
Retraitement lié au transport	58	58	36			
<b>Total (à périmètre constant)</b>	<b>1423</b>	<b>1422</b>	<b>1416</b>	<b>1434</b>	<b>1461</b>	
Variation en valeur		-1	-6	18	27	<b>38</b>
Variation en %		-0,07%	-0,42%	1,27%	1,88%	

Sur la période 2015-2019, les dépenses de fonctionnement ont progressé de 38 M€ soit 88 M€ de moins que les recettes évoquées précédemment. Les effets de la stratégie budgétaire adoptée courant 2015 ont été particulièrement sensibles sur les exercices 2016 et 2017 au cours desquels les dépenses de fonctionnement ont baissé en valeur.

L'effort porté sur les dépenses de fonctionnement se retrouve avant tout dans la maîtrise des dépenses de gestion de l'institution départementale. Ainsi, les dépenses de personnel hors assistants familiaux ont baissé de 2 M€ entre 2015 et 2019.

Les dépenses de fonctionnement ont été contenues dans le respect du contrat financier conclu avec l'Etat en 2018 et 2019, malgré une croissance des AIS.

2020 marquera le niveau significatif des dépenses de fonctionnement, post BS, destinées à accompagner le coût de la crise sanitaire (cf. § II précité). Une circulaire du Gouvernement, datée du 24/08/20 portant traitement budgétaire et comptable des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire Covid 19 ouvre la possibilité, par opération comptable, d'étaler sur 5 ans maximum ces dépenses exceptionnelles et d'en permettre le financement par l'emprunt.

### c. L'évolution de l'épargne brute au regard des orientations

La trajectoire budgétaire fixait dès 2016, la cible d'une épargne brute de 80 M€ au budget primitif qui devait permettre de constater, après prise en compte des taux de réalisation des dépenses et des recettes, un autofinancement compris entre 100 et 120 M€ lors de la présentation des comptes administratifs. L'évolution différenciée des recettes et des dépenses de fonctionnement a permis au Département d'atteindre cet objectif plus rapidement que prévu initialement.

Evolution de l'épargne brute en M€	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	Variation 2019-2015
Epargne brute	46	101	120	116	134	
<b>Variation en valeur</b>		<b>55</b>	<b>19</b>	<b>-4</b>	<b>18</b>	<b>88</b>
Variation en %		119,57%	18,81%	-3,33%	15,52%	

Pour l'exercice 2019, l'épargne brute s'est élevée à 134 M€ soit une progression de 18 M€ par rapport à 2018.

### **5. Un point d'attention permanent : le reste à charge au titre des allocations individuelles de solidarité**

Le Pas-de-Calais a vu sa situation financière s'améliorer grâce aux efforts de tempérance budgétaire. Il n'en demeure pas moins que la question centrale du reste à charge lié aux trois allocations individuelles de solidarité (AIS) demeure insuffisamment prise en compte par l'Etat à ce jour. En effet, le reste à charge des allocations individuelles de solidarité est encore aujourd'hui financé en grande partie par les départements malgré quelques progrès introduits dans le Pacte de confiance et de responsabilité signé en 2013 entre l'Etat et les départements. Rappelons que dans ce cadre, 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 entre départements assis sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : le fonds de solidarité.



Toutefois, 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<sup>3</sup>, le reste à charge pour le Département n'a fait que progresser, passant de 171 M€ en 2011 à 225 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 indiquait d'ailleurs 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.* »

Une compensation plus adaptée du reste à charge des allocations de solidarité par l'Etat aurait permis une amélioration plus conséquente des fondamentaux budgétaires du Département et aurait permis au Département de consacrer davantage de moyens aux autres politiques d'intervention.

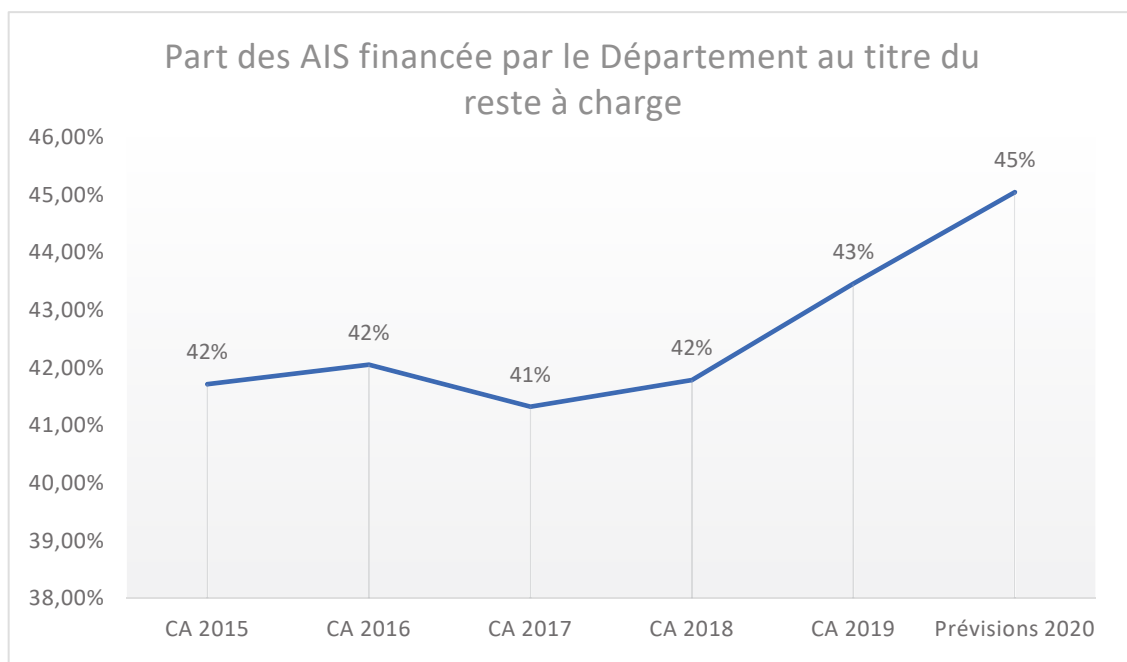
		CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	Estimations 2020
Dépenses	APA à domicile	119,2 M€	125,0 M€	132,3 M€	132,1 M€	141,1 M€	144,9 M€
	APA bénéficiaire en établissement	2,1 M€	2,1 M€	2,0 M€	1,8 M€	1,7 M€	1,8 M€
	APA aux établissements	47,4 M€	48,2 M€	47,9 M€	49,6 M€	50,0 M€	50,4 M€
	<b>Sous total</b>	<b>168,7 M€</b>	<b>175,3 M€</b>	<b>182,2 M€</b>	<b>183,5 M€</b>	<b>192,8 M€</b>	<b>197,1 M€</b>
Recettes	<b>Recette CNSA</b>	<b>50,0 M€</b>	<b>61,2 M€</b>	<b>66,0 M€</b>	<b>67,7 M€</b>	<b>61,5 M€</b>	<b>64,5 M€</b>
<b>Reste à charge APA</b>		<b>118,7 M€</b>	<b>114,0 M€</b>	<b>116,2 M€</b>	<b>115,8 M€</b>	<b>131,3 M€</b>	<b>132,6 M€</b>
Dépenses	PCH	33,5 M€	36,1 M€	36,4 M€	38,5 M€	43,1 M€	49,7 M€
	ACTP PH	7,9 M€	7,2 M€	6,7 M€	6,1 M€	5,5 M€	9,8 M€
	ACTP PA	4,0 M€	4,0 M€	4,1 M€	4,2 M€	4,4 M€	
	<b>Sous total</b>	<b>45,4 M€</b>	<b>47,4 M€</b>	<b>47,2 M€</b>	<b>48,8 M€</b>	<b>53,0 M€</b>	<b>59,4 M€</b>
Recettes	<b>Recette CNSA</b>	<b>14,3 M€</b>	<b>14,2 M€</b>	<b>14,9 M€</b>	<b>15,0 M€</b>	<b>15,2 M€</b>	<b>15,2 M€</b>
<b>Reste à charge PCH</b>		<b>31,1 M€</b>	<b>33,2 M€</b>	<b>32,3 M€</b>	<b>33,8 M€</b>	<b>37,8 M€</b>	<b>44,2 M€</b>
Dépenses	Allocations RSA	324,2 M€	329,9 M€	327,4 M€	333,5 M€	333,3 M€	346,3 M€
	Indus RSA	0,5 M€	0,4 M€	0,4 M€	0,6 M€	0,5 M€	0,5 M€
	<b>Sous total</b>	<b>324,7 M€</b>	<b>330,4 M€</b>	<b>327,9 M€</b>	<b>334,1 M€</b>	<b>333,9 M€</b>	<b>346,8 M€</b>
Recettes	TICPE RSA majoré (ex API)	40,2 M€	40,2 M€	40,2 M€	40,2 M€	40,2 M€	40,2 M€
	TICPE RSA (ex TIPP)	143,4 M€	143,4 M€	143,4 M€	143,4 M€	143,4 M€	143,4 M€
	FMDI	19,5 M€	19,6 M€	17,7 M€	16,8 M€	16,2 M€	16,2 M€
	Indus RSA	1,8 M€	1,9 M€	1,9 M€	1,6 M€	2,0 M€	2,0 M€
	<b>Sous total</b>	<b>204,9 M€</b>	<b>205,0 M€</b>	<b>203,1 M€</b>	<b>202,0 M€</b>	<b>201,7 M€</b>	<b>201,7 M€</b>
<b>Reste à charge RSA</b>		<b>119,8 M€</b>	<b>125,4 M€</b>	<b>124,8 M€</b>	<b>132,1 M€</b>	<b>132,2 M€</b>	<b>145,1 M€</b>
<b>Reste à charge toutes AIS</b>		<b>269,7 M€</b>	<b>272,6 M€</b>	<b>273,3 M€</b>	<b>281,7 M€</b>	<b>301,2 M€</b>	<b>321,9 M€</b>
Mesures pacte de solidarité	DCP (Dispositif de compensation péréquée)	23,4 M€	24,5 M€	25,8 M€	26,3 M€	27,0 M€	27,8 M€
	FSD net (Fonds de Solidarité DMTO)	21,6 M€	15,5 M€	17,2 M€	18,7 M€	22,3 M€	22,3 M€
	<b>Sous total</b>	<b>45,0 M€</b>	<b>40,0 M€</b>	<b>43,0 M€</b>	<b>45,0 M€</b>	<b>49,3 M€</b>	<b>50,1 M€</b>
<b>Reste à charge toutes AIS</b>		<b>224,7 M€</b>	<b>232,6 M€</b>	<b>230,3 M€</b>	<b>236,7 M€</b>	<b>251,9 M€</b>	<b>271,8 M€</b>

L'évolution du reste à charge montre l'insuffisance des mécanismes mis en œuvre pour compenser la progression des allocations. En effet, depuis la mise en œuvre des mesures Ayrault, le reste à charge a continué à progresser pour s'établir à 252 M€ en 2019. Les prévisions 2020 montrent, malgré la

<sup>3</sup> CRC Hauts de France rapport d'observations définitives 27 avril 2017

poursuite de la progression des mécanismes introduits en 2014, une nouvelle hausse de **20 M€** du reste à charge au titre des trois allocations.

Au final, le reste à charge représenterait, en 2020, **45 %** du total des allocations versées par le Département alors que ces dépenses relèvent davantage de la solidarité nationale. Les modalités de financement des trois AIS demeurent donc un point central de la pérennité du modèle financier des départements. La mise en place de mécanismes de péréquation renforcée, qu'il s'agisse de péréquation horizontale ou verticale, demeure une priorité pour le Département.



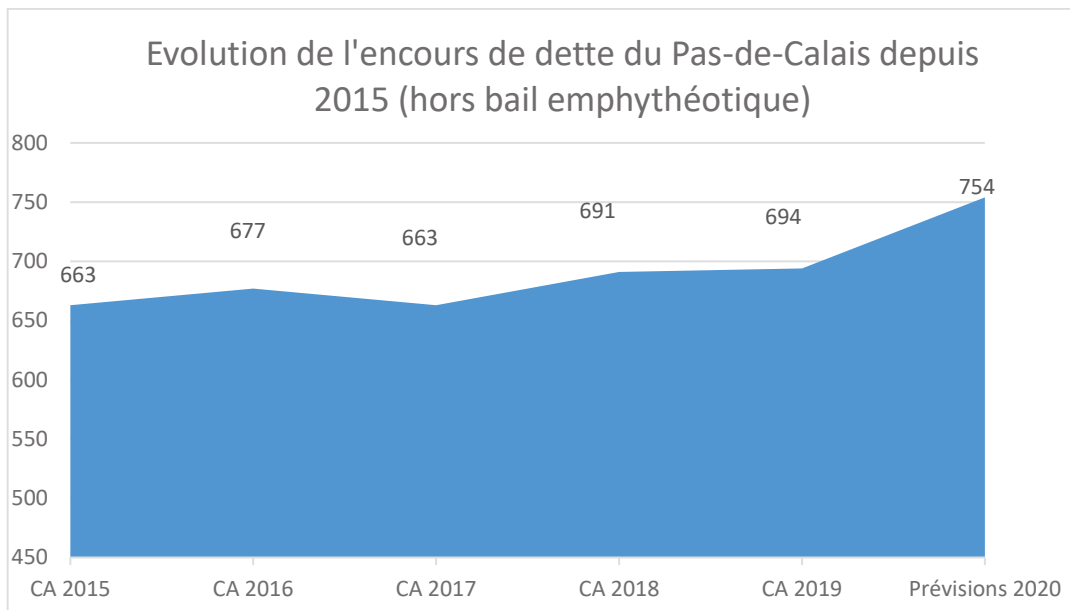
## 6. Une maîtrise de la dette

Depuis l'émergence de la crise financière et plus particulièrement des problématiques liées à la dette des collectivités locales, le Département du Pas-de-Calais est resté fidèle à une stratégie de gestion prudente de son encours tout en travaillant à une optimisation de la charge d'intérêts supportée par la collectivité. La totalité de l'encours de la collectivité est catégorisée 1A selon la classification de la charte Gissler issue de la circulaire du 25 juin 2010, soit la moins risquée de toutes. Le Département ne dispose d'aucun emprunt structuré.

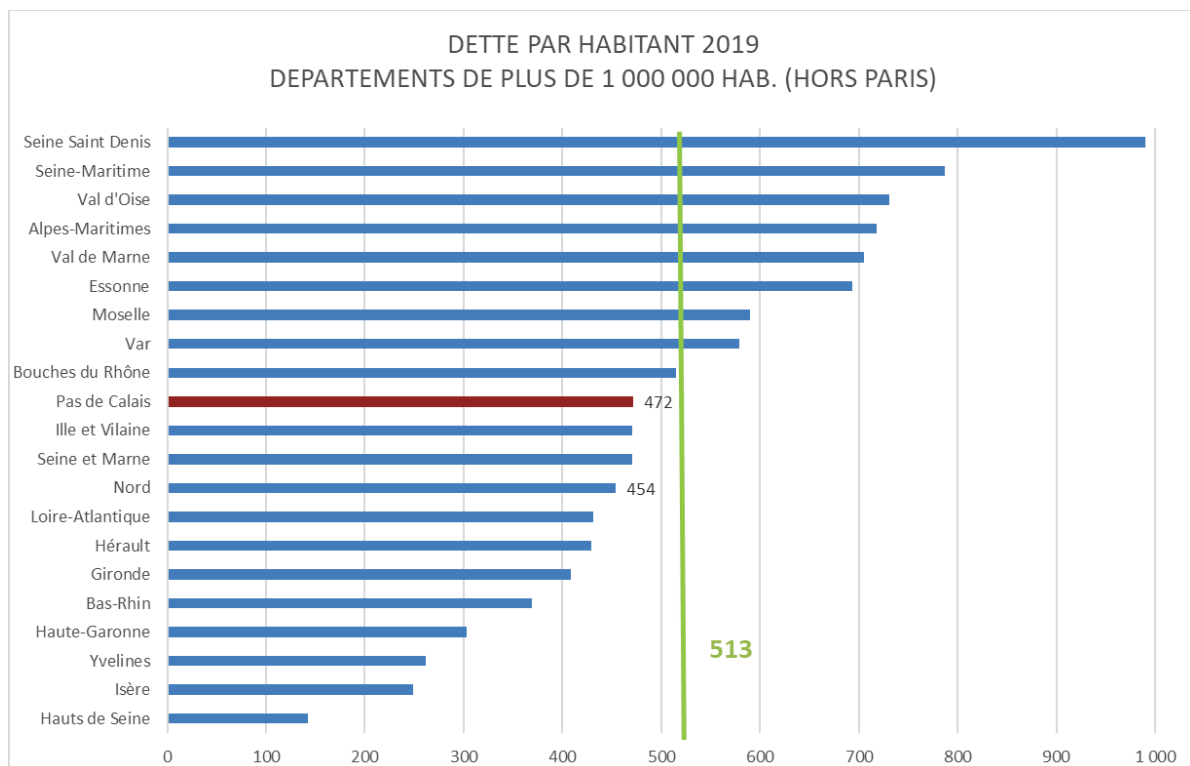
Il mène une stratégie active d'optimisation des frais financiers et dispose encore d'un encours de 50 M€ d'emprunts revolving fin 2019. Ces emprunts sont peu mobilisés pour limiter les frais financiers (mobilisation exceptionnelle en 2020), dans la mesure où le Département dispose encore d'un niveau relativement élevé de trésorerie. Les emprunts revolving ont été exclus de l'analyse pour plus de clarté.

Le programme de financement de l'exercice 2020 a conduit à la souscription de 140 M€ d'emprunts nouveaux, permettant ainsi d'assurer le financement des investissements de l'exercice et le surcoût de charges exceptionnelles liées à l'épidémie sanitaire (au regard du mécanisme d'étalement des charges évoqué supra).

L'encours de dette de la collectivité devrait augmenter et ressortir à **754 M€** fin 2020.



Au-delà de l'encours en valeur absolue, l'endettement du Département demeure plus faible que celui des départements millionnaires par la population. Ainsi, la dette du Pas-de-Calais ressort à **472 €** par habitant pour une moyenne des départements de la strate établie à 513 € par habitant à fin 2019 (cf. graphique ci-dessous). Le Département demeure donc l'un des moins endettés parmi la strate de comparaison avec un encours inférieur de près de 9 % à la moyenne par habitant.

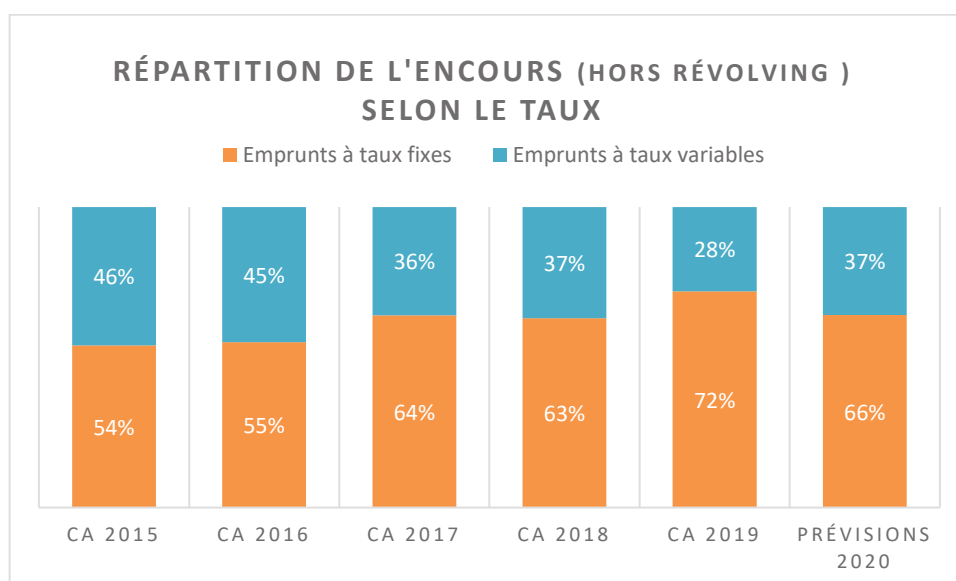


Source : Ressources Consultants Finances- Repères 2019

Par ailleurs, la quasi-totalité des emprunts étant souscrits sur une durée courte, le Département pourrait allonger la durée d'amortissement si cela était nécessaire afin de réduire le rythme de remboursement annuel des emprunts. A titre d'illustration, en 2020, le Département aura consacré un peu plus de 80 M€ au remboursement du capital des emprunts soit 11 % de son encours total sur une seule année.

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 2020 ressortirait à moins de **8 années** contre 14 années en 2015.

La structuration de l'encours de dette de l'Institution a également évolué en prenant en compte l'environnement lié aux taux. Ainsi, le Département a renforcé régulièrement la part de son encours détenu à taux fixe. Celle-ci est ainsi passée de moins de 54 % à fin 2014 à près de 66 % à fin 2020.



Le Département a consacré un peu moins de 10 M€ aux charges financières. Ces frais, composés essentiellement des intérêts de la dette, restent très bas avec un coût moyen de 1,32 %. Le Département du Pas-de-Calais affiche un niveau de frais financiers très inférieur à la moyenne des départements millionnaires en habitants, qui s'établissait à 1,78 % en 2019.

Exercice	2015	2016	2017	2018	2019	Prévisions 2020
Frais financiers	10 433 616,83	11 249 904,10	10 350 802,50	10 009 837,80	9 654 071,47	9 200 000
Coût moyen	1,57%	1,66%	1,56%	1,44%	1,39%	1,36%

## **B. Un compte administratif anticipé 2020 moins dégradé que prévu malgré une double crise sanitaire et économique inédite**

Le contexte de crise a fait craindre aux départements une dégradation significative de leurs recettes, et plus particulièrement les recettes attendues au titre des DMTO ; ces pertes de recettes escomptées étant à rapprocher de l'augmentation prévisible des dépenses (essentiellement sociale), créant ainsi un fort « effet ciseau ».

## 1. Impact de la crise sur les recettes de fonctionnement de 2020

Les recettes de fonctionnement 2020 sont estimées à **1 625 M€** soit en progression de 41M€ par rapport aux inscriptions votées en 2020, limitant ainsi l'impact de la crise sanitaire.

En préalable au développement à venir, il convient ici de rappeler que différents mécanismes d'aide ont été mis en place par l'Etat pour soutenir les départements. Ainsi, un mécanisme d'avance remboursable sur DMTO auquel le Département a fait appel l'abondement du fonds de péréquation des DMTO majoré, avant redistribution, des réserves constituées antérieurement. Enfin, le Département a perçu de l'Etat des fonds, dans le cadre de la contractualisation sur la Stratégie Nationale de Prévention et de Protection de l'Enfance pour environ 6 M€ en 2020.

### a. Le produit des DMTO

Le produit des DMTO est fortement volatil compte tenu de sa dépendance directe au dynamisme du marché de l'immobilier au cours d'une année donnée. Il était redouté que le produit 2020 soit donc directement et lourdement affecté par la crise sanitaire, avant de revenir à une dynamique normale en 2022. Traditionnellement, l'anticipation du produit est rendue complexe par une multiplicité de facteurs :

- les éléments apparents du marché tel que le volume et le prix moyen des transactions ;
- les évolutions structurelles : nombre de nouveaux logements construits et disponibles à la vente, comportement des ménages vis-à-vis de l'épargne, volume de primo acquérant, accès au crédit... ;
- la complexité des délais et circuits de versement.

Le produit des DMTO s'est ainsi déjà montré particulièrement sensible aux crises économiques, puisqu'il a été affecté par la crise financière de 2008-2009 mais également par la crise des dettes souveraines de 2012-2013. Ces deux épisodes n'ont cependant pas effacé une tendance fortement haussière depuis 2007. Depuis 2014, le marché du logement a connu cinq années consécutives de hausse des volumes et quatre années consécutives de hausse des prix, notamment grâce à un accès au crédit facilité par des taux d'intérêt bas. 2019 fut une année exceptionnelle avec un nombre de transactions qui a dépassé le million pour la première fois (1 068 000 unités, en hausse de 11% par rapport à 2018), permettant aux produits des DMTO d'être en hausse pour la sixième année consécutive.

Les effets de la crise sanitaire ont marqué le marché immobilier. Les différents acteurs du marché ciblaient un impact sur l'effet « volume » de ventes en très forte baisse lors du premier confinement, lié à la mise à l'arrêt presque totale du secteur (agences, offices notariaux, services de publicité foncière et d'urbanisme...). La perte du volume de transactions était ainsi estimée entre - 150 000 et - 200 000 ventes. Mécaniquement, cette perte en volume devait correspondre à une perte de l'ordre de -15 % à - 20% des recettes sur l'année.

Ce contexte a justifié que le Département fasse appel au mécanisme précité **de l'avance remboursable** ouvert par la loi de finances rectificative n°2020-935 du 30 juillet 2020 (article 25), à hauteur de 10 M€.

**Le niveau de réalisation des DMTO constaté fin décembre 2020 contredit toutefois les scénarios les plus pessimistes dans la mesure où il atteint 164 M€, en hausse de 2,5 % par rapport à 2019.**

L'avance reçue devra donc, être remboursée intégralement dès 2021.

## **b. Le fonds de péréquation des DMTO**

Lors de sa réunion du 7 juillet 2020, le Comité des finances locales (CFL) a décidé d'utiliser la totalité de ses marges de manœuvres pour porter à son maximum les versements de péréquation à répartir en 2020 en direction des départements les moins favorisés. Alors que les hypothèses de travail retenues au plan national envisageaient une chute du produit des DMTO de 20 % par rapport à 2019<sup>4</sup>, le fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements, devait être doté en 2020 d'un montant historique de 1,798 milliard d'euros.

Un tel niveau de recettes est d'abord le résultat d'un nouveau record atteint, en 2019, en matière de DMTO, les départements avaient bénéficié de 13,22 milliards de recettes provenant de cet impôt, soit 1,24 milliard d'euros de plus qu'en 2018 (+10.37 %). Calculé sur la base de telles recettes, le montant du fonds national de péréquation s'établissait à 1,678 milliards d'euros (soit 12,7 % du montant total ces DMTO perçus par les départements). Un tel résultat donnait la possibilité au CFL de mettre en réserve plus de 78 millions. Mais, devant la gravité de la crise et ses répercussions sur les ressources des départements, l'instance a souhaité que cette somme soit utilisée dès 2020. Le CFL a par ailleurs décidé de débloquer les 120 M€ qu'il avait mis en réserve antérieurement. Cette option conduit à consolider le fonds de péréquation, qui a donc atteint près de 1,8 milliard d'euros en 2020.

Pour 2020, 29 départements apportent une contribution « nette » au fonds de péréquation, tandis que 72 sont des bénéficiaires « nets ».

Le Département du Pas-de-Calais est un **bénéficiaire net** qui a touché un peu plus de **58 M€** en 2020 soit **12 M€ de plus qu'en 2019**.

## **2. Impact de la crise sanitaire liée au COVID-19 sur les dépenses 2020**

Le Département a été fortement mis à contribution pendant la crise au regard de son rôle de chef de file des solidarités humaines et territoriales.

### **a. Les dépenses en lien direct et immédiat avec la gestion de la pandémie**

Ces dépenses exceptionnelles relèvent d'achats directs : fournitures, matériel d'entretien, équipements de protection...

Le Département a acheté pour 5 M€ de masques et de gel hydro alcoolique destinés à la protection des salariés des MECS, EHPAD, SAAD, associations et pour ses agents.

### **b. Les coûts de la crise dans le secteur médico-social**

Les primes et les charges de personnel représentent l'impact majeur. Le Département a en parallèle délibéré en faveur de dotations complémentaires aux structures pour permettre le versement d'une prime de 1 500 € aux personnels qui ont assuré une continuité d'intervention auprès des personnes âgées, des personnes en situation de handicap et auprès des enfants confiés à l'ASE ; et ce, conformément aux dispositions du décret n°2020-711 du 12/06/20.

Le coût de cette mesure est estimé à 11 M€ sur les champs de l'autonomie et à 3 M€ pour l'enfance. Il convient de noter que l'Etat a accompagné à hauteur de 2,7M€ le financement de la prime COVID versée aux SAAD.

---

<sup>4</sup> Selon le rapport de l'impact de la crise sur les finances locales de Jean-René CAZENEUVE du 29 juillet 2020

### **c. Les dépenses volontaires de soutien aux ménages, à l'activité économique et au tissu associatif local**

Le Département a mis en œuvre de nombreuses actions de soutien aux populations les plus fragiles, notamment :

- la restauration gratuite dans les collèges (mai et juin) pour un coût estimé à 1 M€,
- le renforcement de l'équipement numérique des collégiens en situation de précarité pour 1,5 M€,
- l'accès au logement des personnes victimes de violences familiales.

Le Département a également apporté son aide au tissu économique et associatif sur les champs du tourisme, de la culture et du sport en assurant le maintien de certaines subventions et créant un fonds d'urgence à destination des structures touchées par la crise.

### **d. La progression des dépenses sociales**

Il apparaît que l'évolution des dépenses de RSA, qui avait fléchi en début d'année est en forte progression dès le mois de mars. L'analyse des hausses des dépenses payées par la CAF au titre du RSA montre qu'elles sont, à ce jour, essentiellement dues à des mesures administratives prises par la branche famille pour sécuriser les droits ou stopper l'activité de contrôle pendant la période de confinement (de mars à mai). Ainsi les allocataires dont la déclaration de ressources n'est pas parvenue en mars ou en avril ont vu leurs droits prolongés. Par ailleurs, les allocataires dont les droits avaient été suspendus à la suite d'un contrôle (attente d'une pièce justificative) ont été rétablis dans leurs droits (« dé-suspension »). Ces mesures ont un effet immédiat sur les dépenses.

Les premières hausses constatées pourraient cependant être temporaires. Elles ne traduisent pas encore une augmentation durable des dépenses et s'expliquent non pas par des entrées en nombre supérieur dans la prestation mais par une baisse des sorties du droit.

Les dépenses de RSA sont en forte croissance en 2020 et ont atteint **347 M€** soit **14 M€** de plus qu'en 2019, représentant une hausse de **4 %**.

### **e. Impact de la crise sanitaire liée au COVID-19 : lissage des coûts liés à la crise**

Les dépenses contraintes et directement liées à la crise devraient être identifiées et lissées dans le temps afin d'éviter de peser exclusivement sur l'équilibre du seul budget 2020. Le mécanisme d'étalement des charges autorisé par le Gouvernement permet de retraiter les dépenses de fonctionnement « éligibles », exceptionnelles quant à leur nature et à leur montant, en vue d'en lisser les conséquences sur plusieurs exercices, et de les financer par l'emprunt.

Les dépenses COVID sont les dépenses directes et indirectes supportées pour :

- la gestion de la crise pendant le confinement, et après ;
- le soutien au tissu économique ;
- le soutien en matière sociale ;
- les surcoûts induits sur les coûts de commande publique.

L'état précis des dépenses typées Covid 19 sera annexé au compte administratif 2020. Le mécanisme d'étalement des charges n'a toutefois pas d'impact sur l'épargne brute puisqu'il se traduit en écritures « d'ordres » hors du champ des dépenses « réelles ».

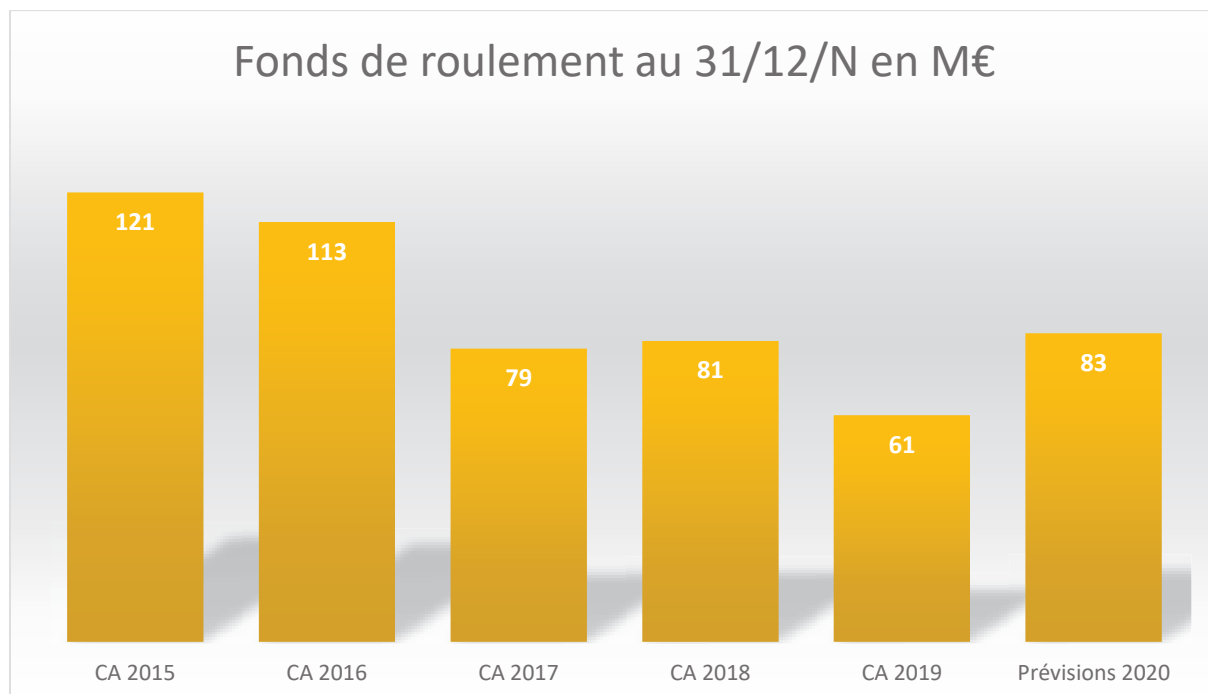
Les dépenses réelles de fonctionnement sont estimées à **1 530 M€** avec un coefficient d'exécution de 98 %. Soit une progression de **4,7 %** par rapport au CA 2019 (+ **1,5 %** hors dépenses COVID-19).

### 3. Les leviers disponibles à fin 2020

#### a. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement reste important. Il est utile de préciser que le Département n'envisage pas l'utilisation de telles ressources, qui, par définition, ne sont pas pérennes, pour financer des dépenses de fonctionnement récurrentes mais bien pour limiter le recours à l'endettement au cours des exercices ultérieurs. Comme cela a été précisé dans les derniers rapports d'orientation budgétaire, le fonds de roulement pourra être utilisé progressivement au cours des prochains exercices.

Il serait reconstitué à hauteur de 22 M€ pour 2020, après réalisation des emprunts [140 M€ pour couvrir les dépenses d'investissement et l'amélioration de l'épargne brute 2020 (95 M€ au lieu de 70 M€ estimée)].



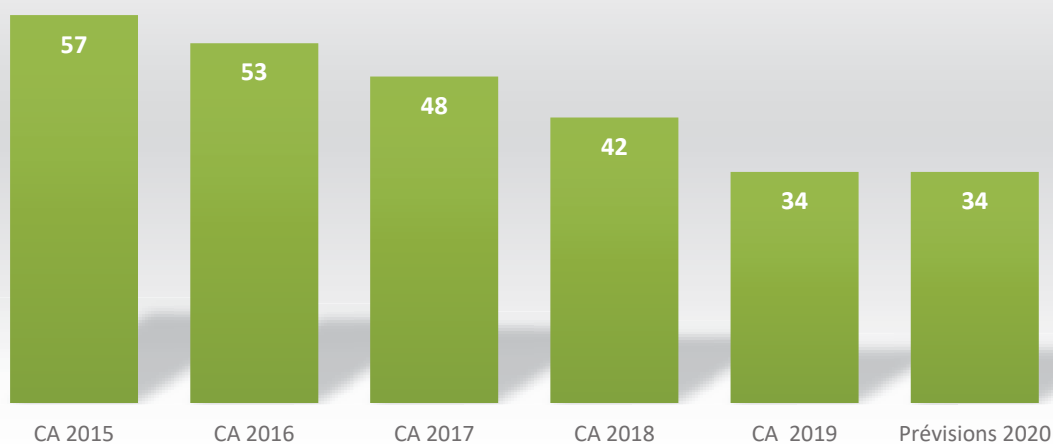
#### b. Le stock de provisions

Les dotations aux provisions essentiellement constituées en 2013 pour couvrir le risque d'évolution à la hausse des dépenses d'allocations de 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.

**Pour 2020**, le recours à une reprise de provision **n'est pas nécessaire**. 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 libre d'emploi en M€ au 31/12/N



#### 4. Les ratios financiers prévisionnels de l'année 2020

L'épargne brute au CA 2020 serait proche de **95 M€**.

L'emprunt 2020 serait de **140 M€** en tenant compte d'un montant de dépenses d'investissement proche de **173 M€**.

La dette atteindrait **754 M€** soit une progression de **60 M€** et une capacité de désendettement à **8 ans**.

En M€	CA 2019	Estimations CA 2020	Variation en %
Recettes de fonctionnement	1591	1625	2%
Dépenses de fonctionnement	1461	1530	5%
<b>Epargne brute</b>	<b>130</b>	<b>95</b>	<b>-27%</b>
Remboursement capital	78	80	3%
Recettes investissement	42	40	-5%
<b>Dépenses investissement</b>	<b>190</b>	<b>173</b>	<b>-9%</b>
<b>Utilisation fonds de roulement</b>	<b>12</b>	<b>-22</b>	
Emprunts de l'exercice	80	140	
<b>Montant de la dette</b>	<b>694</b>	<b>754</b>	
Variation de la dette	2	60	
<b>Capacité de désendettement</b>	<b>5 ans</b>	<b>8 ans</b>	

## C. Le contrat financier de l'Etat : la parenthèse 2020

### 1. Rappel des caractéristiques du contrat financier signé avec l'Etat

Dans l'objectif d'une réduction de 3 points des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB) ainsi que d'une diminution de la dette publique de 5 points à horizon 2022, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018 a prévu :

- d'une part, une progression maximale des dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre, limitée à 1,2 % par an, inflation comprise. En cas de dépassement du plafond de dépenses, les collectivités seraient amenées à supporter une pénalité financière correspondant à 75 % du dépassement constaté, dans la limite de 2 % du total annuel des recettes réelles de fonctionnement ;
- d'autre part, une réduction annuelle du besoin de financement des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre de 2,6 Md€, projetant en conséquence une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement des collectivités. Dans cet esprit, le plafond national a été fixé pour les départements à 10 ans.

### 2. Bilan des deux premières années d'exécution du contrat financier pour le Département

#### a. L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement

Le contrat financier conclu avec l'Etat impose une limitation de la hausse des dépenses réelles de fonctionnement à 1,2% par an, inflation comprise, à périmètre constant.

	CA 2018	CA 2019
Taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement retraitées	1,188%	1,126%

Malgré une progression encore soutenue des dépenses de solidarité, le poids croissant de l'aide sociale à l'enfance dans le budget départemental et l'effort consenti pour préserver les politiques volontaristes, le plan d'optimisation budgétaire engagé depuis plusieurs années par le Département a permis de constater une évolution des dépenses inférieure à 1,2 % en 2018 et 2019. Les efforts de maîtrise des dépenses de gestion fournis depuis maintenant plusieurs années se sont naturellement poursuivis.

#### b. L'encours de la dette<sup>5</sup>

Autre axe porté dans le pacte financier : la réduction du besoin de financement externe par rapport aux besoins prévisionnels estimés avant contractualisation. Le Département s'est donc engagé à respecter les plafonds d'encours repris dans le tableau ci-dessous.

Il convient de préciser que l'évolution de la dette constitue uniquement un objectif, mais n'est pas assortie d'un mécanisme de pénalité financière.

<sup>5</sup> Dette complète avec bail emphytéotique

Plafond d'endettement contractualisé	CA 2018	CA 2019
Encours de dette au 01/01/N	663 M€	695 M€
Plafond contrat N	701 M€	730 M€
Encours de la dette réalisée au 31/12/N	<b>695 M€</b>	<b>697 M€</b>
Ecart	- 6 M€	- 33 M€
EC9L	- 9 M€	- 33 M€

La trajectoire d'endettement a été respectée par le Département. En effet, le plafond de dette prévu au contrat était fixé à 730 M€ et l'encours à fin 2019 ressort à 697 M€ soit 33 M€ de mieux que le plafond. Pour 2020, l'encours de dette prévisionnel devrait ressortir à 754 M€ pour un plafond fixé à 736 M€. Le financement des coûts de la pandémie par l'emprunt (40 M€) a augmenté la dette du département dépassant le plafond du contrat.

Le critère d'endettement est également suivi à travers un ratio plafond au titre de la capacité de désendettement qui est fixé à 10 ans maximum pour les départements. Le Département présentera en 2020 un ratio d'endettement de 8 ans.

### 3. L'arrêt du dispositif de contractualisation pour 2020

L'article 12 de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 adoptée le 22 mars 2020 prévoit que : « les V et VI de l'article 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ne sont pas applicables aux dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2020 des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés aux trois premiers alinéas du 1 du même article 29 ».

Autrement dit : juridiquement, le dispositif de contractualisation demeure mais le dispositif de sanction prévu au titre de l'exercice 2020 est abrogé. Dans les faits, la contractualisation introduite par la LPPF 2018-2022 est **devenue indicative au titre de 2020**.

## IV. LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DU DEPARTEMENT POUR 2021 ET 2022

La méthode de travail proposée repose sur la détermination d'un volume de dépenses de fonctionnement permettant au Département d'assurer le financement de **190 M€** d'investissement.

Cette trajectoire permet donc d'estimer, après prise en compte des recettes prévisionnelles plus faibles à cause de la pandémie, le niveau maximum de crédits pouvant être votés par l'institution départementale, soit une enveloppe de dépenses de fonctionnement évaluée, pour 2021, à 1510 M€<sup>6</sup>.

### A. Restaurer à compter de 2021 l'épargne brute dégradée en 2020

La crise économique engendrera un impact sur les recettes 2021, compte tenu des mécanismes de versement applicables (CVAE, fonds de péréquation des DMTO). En outre, le remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) par une fraction de TVA en 2021, risque de priver le

<sup>6</sup> Selon consigne de la lettre de cadrage du BP 2021

Département d'une dynamique de 5 M€ (compensée par une fraction de TVA supplémentaire de 250 M€ pour l'ensemble des départements estimée à 14 M€).

Or, l'épargne brute au CA 2020 estimée à près de 95 M€ ne permet pas de projeter un niveau d'investissement identique à celui des derniers exercices.

## **1. L'évolution prévisionnelle des recettes de fonctionnement**

### **a. Le maintien du Fonds de stabilisation pour 2021**

Alors qu'il devait être supprimé, ce fonds a été réintroduit par la loi de finances rectificative n°4 pour 2020 et doté de 200 M€. Une recette de l'ordre de 14 M€ est attendue à ce titre.

### **b. Une fraction de TVA affectée aux départements remplace la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB)**

La refonte de la fiscalité locale entraîne la perte de tout levier fiscal pour les départements en 2021. Le montant de la fraction de TVA à percevoir en 2021 sera égal au produit des bases de taxe foncière 2020 par le taux de 2019. A cela s'ajoutera l'attribution d'une part de TVA supplémentaire, prélevée sur une enveloppe nationale de 250 M€. L'hypothèse retenue est une hausse de 4 % soit une recette de TVA estimée à 315 M€ en 2021.

Un amendement retenu en loi de finances 2021 a modifié pour l'avenir le calcul de la fraction de TVA accordée aux départements et son mode de reversement. Ainsi, après l'année « blanche » 2021 et la perspective d'un dynamisme calé sur l'évolution de la TVA en N-1 ; il a finalement été retenu que l'actualisation soit faite sur le niveau de TVA de N. La perspective de hausse de la fraction de TVA doit donc être estimée à + 3% à compter de 2022.

### **c. La Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE)**

Le produit de la CVAE n'est pas impacté par la crise en 2020 et en 2021. En revanche, ce produit devrait connaître une forte baisse en 2022 en lien avec la dégradation du PIB. L'ampleur de cette baisse est particulièrement difficile à anticiper. L'hypothèse retenue est celle d'une diminution de **12 % en 2022**. Il s'agit d'une estimation supérieure à la prévision de la baisse du PIB retenue dans la LFR 3 (11,4 %) afin de tenir compte de l'inflation (0,4%), de l'effet-taux lié à la perte du chiffre d'affaires et de l'évolution de la valeur ajoutée fiscale dont la baisse sera vraisemblablement plus forte que celle du PIB.

### **d. La Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE)**

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a estimé que les recettes de TICPE de l'Etat seraient en recul de -1,6 milliards d'euros, soit une baisse de 11 %. Toutefois, cette prévision s'établit sur les données de consommation de mars et d'avril. Or, la relative lenteur de la reprise, avec une consommation de carburants toujours 20 % inférieure à la normale à fin juin, laisse présager une hypothèse plus pessimiste de baisse du produit de la TICPE à -15 % en 2020 par rapport à 2019. Il est possible d'anticiper en 2021 un rattrapage partiel de cette perte (+ 12% par rapport à 2020), qui serait toutefois insuffisant pour retrouver le niveau 2019. En 2022, un retour à la tendance moyenne des trois dernières années est projeté, soit une légère baisse de 0,4 %.

Les départements bénéficient d'un mécanisme de plancher sur les ressources TICPE (6,6 Md€ en 2019). Sur la perte de 1 Md€ prévue en 2020, l'Etat sera amené à engager environ près de 900 M€ pour remplir ses obligations législatives et constitutionnelles sur la TICPE, le reste à charge pour les départements étant de 100 M€.

Le produit de TICPE du département du Pas-de-Calais évoluerait de -1,5 % en 2020, **+ 1 % en 2021 et serait stable en 2022.**

#### **e. La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)**

La TSCA ne sera pas affectée par la crise en 2020. En effet, la majeure partie de cet impôt repose sur un stock, qui ne varie pas du fait de la crise. Il repose en effet sur les primes versées au titre des contrats déjà signés. L'effet lié à la crise ne pourra jouer qu'à la marge sur certains contrats.

Le produit progresserait de 2 % en 2020 (source direction générale des finances publiques) à un rythme toutefois légèrement inférieur à celui des années précédentes (2,6 % en moyenne sur 2017-2019). En 2021 et 2022, cette recette devrait retrouver sa dynamique moyenne, soit une hausse de 2,6 % chaque année.

#### **f. La taxe d'aménagement**

La taxe d'aménagement est applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable).

La temporalité de versement de la taxe d'aménagement, qui est payée entre un et deux ans suivant son fait générateur, implique que la crise n'aura pas d'effet sur le produit versé en 2020.

Le report des projets et de l'instruction d'autorisations conduirait à une baisse sensible du produit en 2021, équivalente à deux mois de pertes (- 17 %). En 2022, il devrait repartir à la hausse de 10%.

#### **g. Les droits de mutation à titre onéreux DMTO**

Il est difficile d'établir une prospective du produit des DMTO pour 2021 et 2022. Par précaution, le niveau moyen des DMTO sur la période est évalué à 145 M€ (soit -10% par rapport au montant estimé 2020), un niveau proche de celui atteint en 2018 et qui reste supérieur de près de 20 M€ à la moyenne des années 2013-2019.

A noter, l'avance remboursable de 10 M€ perçue en 2020 (cf. III B 1 a) fera l'objet d'un remboursement en 2021. Cette avance est enregistrée par des écritures d'ordre, améliore la trésorerie de la collectivité, mais n'améliore pas l'épargne brute du compte administratif.

#### **h. Les provisions**

Il restait 34 M€ de provision à fin 2020. En 2021, cette enveloppe ne serait pas utilisée.

Il convient de rappeler que cette recette, une fois utilisée, ne peut être reconstituée.

**i. Les recettes liées à la solidarité (CNSA)**

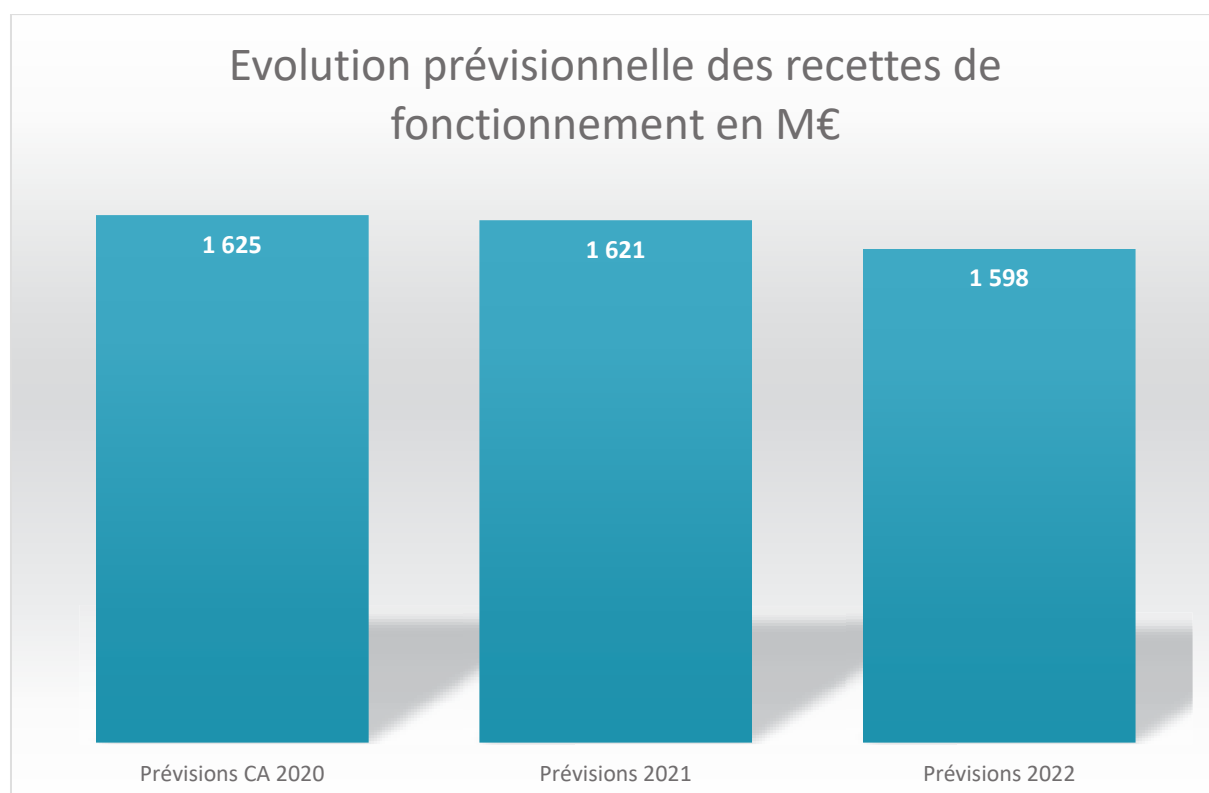
Les recettes liées aux solidarités, fonds versés principalement par la CNSA, seraient **en baisse de 10 %** en 2021 et remonteraient en 2022 pour atteindre leur niveau d'avant crise. A noter que les recettes CNSA reposent, en partie sur l'assiette des salaires via la CSG et que la crise économique entraîne, mécaniquement, une baisse des recettes avec un décalage d'une année.

**j. Fonds Social Européen**

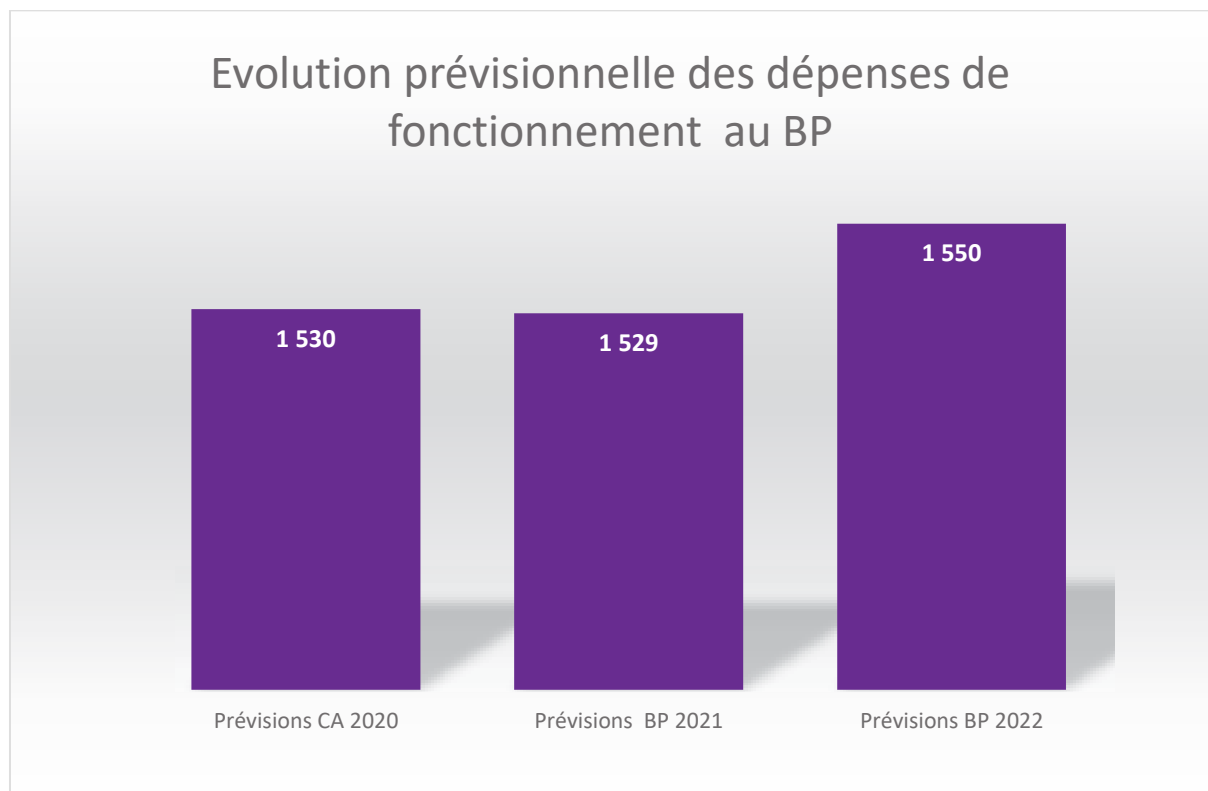
Les recettes perçues au titre du Fonds Social Européen ont été estimées à 4 M€ chaque année sur toute la période.

**k. Fonds national de péréquation des DMTO**

Le montant du fonds 2020 s'est trouvé complété par le déblocage des 120 M€ mis en réserve préalablement. Pour 2021, le montant du fonds devrait dépendre des DMTO perçus au cours de l'année 2020. Toutefois, dans le cadre du soutien qu'il apporte aux collectivités, l'Etat garantit que le montant du fonds 2021 atteigne 1 600 M€ (en baisse de 11 % par rapport au montant réparti en 2020).



## 2. L'évolution prévisionnelle des dépenses de fonctionnement



Les dépenses prévisionnelles de fonctionnement **au BP** progresseraient de **21 M€ entre 2021 et 2022 soit + 1,37 %**. Une **variation des dépenses au CA de 1 % par an** (hors frais financiers) a été retenue pour 2022 pour maintenir une épargne brute de **6 %** des recettes de fonctionnement.

### a. Les AIS (RSA, APA, PCH)

La forte hausse anticipée des dépenses de RSA en 2020 (+ 4 %) serait essentiellement due à des mesures administratives prise par la CAF (cf. III B 2 d). Une progression de 2 % par an de l'allocation RSA serait anticipée à partir de 2021.

La prospective retenue pour l'APA est établie sur la base d'une évolution annuelle de 2 % (une hausse de 3% (hors prime COVID) serait prévue en 2020) tandis que les dépenses de PCH supporteraient quant à elle, une évolution annuelle de l'ordre de 4% sur la période.

### b. Les dépenses d'hébergement PA/PH

Afin de tenir compte de la progression des besoins sociaux, l'évolution annuelle des dépenses a été estimée à 2 % par an pour les PA et 2% pour les PH.

### c. L'accueil dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance

Le coût des Maisons d'Enfants à Caractère Social (MECS) serait stable en 2021 car il n'y a pas d'ouverture de places sur 2020, une progression de 5 % a été retenue pour 2022.

Les assistants familiaux devraient connaître une évolution des dépenses de 1.5 % sur la période.

Un plan de prévention et de protection de l'enfance a été contractualisé avec le département. Le coût de ce plan est de 4,5 M€ en 2021 et 3,6 M€ en 2022. Une recette compensera les dépenses supplémentaires.

### d. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel en 2021 auront une tendance annuelle d'évolution (hors assistants familiaux) de 1 % ce qui implique la poursuite d'efforts de gestion significatifs dans la mesure où cette hausse prévisionnelle est inférieure au Glissement Vieillesse Technicité.

### e. Le SDIS

La contribution versée au SDIS serait en progression de près de 5 % intégrant la poursuite du plan de recrutement établi par le SDIS et le surcoût lié à la majoration de la prime de feu due aux sapeurs-pompiers.

### f. Les dotations aux collèges

Les dotations versées aux collèges seraient quasi stables sur la période (+ 1 %).

## 3. L'épargne brute prévisionnelle au Budget Primitif

Les prévisions des recettes pour les exercices à venir, associées à la mise en œuvre des orientations de dépenses proposées, doivent permettre de dégager un niveau d'épargne brute socle pour continuer à investir, soit 80 M€ environ dès le budget primitif. Un niveau de réalisation identique à celui constaté ces dernières années devrait conduire à un niveau d'épargne brute de 120 M€, en phase avec les engagements de l'Assemblée départementale.

Le niveau d'épargne brute dégagée au Budget Primitif **2021** ressortirait à près de **92 M€** et pourrait atteindre **123 M€ au CA**.

Sur la base de ces hypothèses d'épargne brute votée au Budget Primitif, et après application d'un taux d'exécution des crédits votés de 98 % sur les dépenses de fonctionnement annuelles, le taux d'épargne brute constaté au compte administratif atteindrait 6 % des recettes de fonctionnement chaque année, niveau voisin du plancher minimum retenu dans les ratios d'analyse financière (7%).

Après avoir connu un pic de 14,3 années en 2015 et au regard de l'amélioration graduelle de l'autofinancement associée à une maîtrise de l'évolution de la dette, le ratio de capacité de désendettement, qui correspond à l'encours de dette / épargne brute constaté au compte administratif, baisserait à 6 années en 2021 et augmenterait à 10 années en 2022. Il convient de



préciser que ce ratio resterait inférieur au seuil prudentiel de 10 années défini dans le contrat signé avec l'Etat et qui avait été retenu par le Département dès 2017 suite aux recommandations formulées par la Chambre Régionale des Comptes<sup>7</sup>.

## **B. Maintenir un investissement significatif**

### **1. Les sources de financement de l'investissement**

Pour financer les dépenses d'investissement, le Département dispose de quatre ressources principales.

#### **a. L'épargne brute**

La principale source de financement de la section d'investissement est constituée de l'épargne brute issue de la section de fonctionnement. En 2022, l'épargne brute serait plus faible, environ 79 M€ à cause notamment de la faiblesse des recettes (baisse de la CVAE), conséquence de la pandémie. Cette ressource représente à elle seule la moitié du total des dépenses d'investissement prévisionnelles.

#### **b. Les recettes propres d'investissement**

Le Département dispose :

- d'une enveloppe annuelle de recettes liées aux investissements réalisés l'année précédente : le FCTVA. Estimé sur la base des règles de calcul actuellement en vigueur, il se situerait entre 21 et 23 M€ chaque année ;
- et d'autres ressources d'investissement qui s'élèvent à près de 20 M€/an.

Globalement, l'ensemble de ces ressources propres représente plus de 40 M€ soit plus de 22 % des dépenses d'investissement prévisionnelles.

#### **c. Le fonds de roulement**

Une part des ressources d'investissement pourrait être prélevée sur le cumul des excédents reportés, comme cela a été évoqué plus haut, en arbitrage avec l'emprunt.

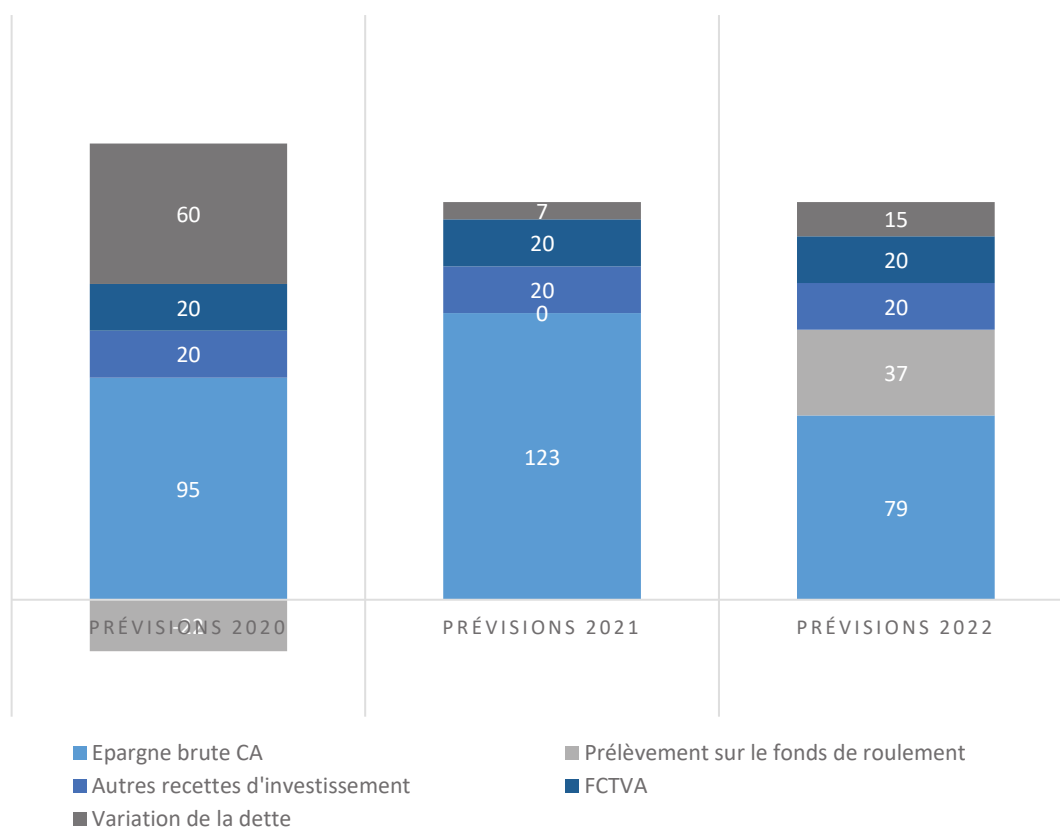
#### **d. Emprunts**

Enfin, le solde des recettes d'investissement est constitué par la variation nette de la dette. Cet élément, repris en gris foncé sur le graphique ci-dessous, correspond au solde des emprunts nouveaux minorés des remboursements en capital. L'endettement contribuerait ainsi à financer l'investissement à hauteur de 6 % en moyenne des dépenses d'investissement. En 2022, l'emprunt serait limité à 100 M€ par an pour contenir la dette.

---

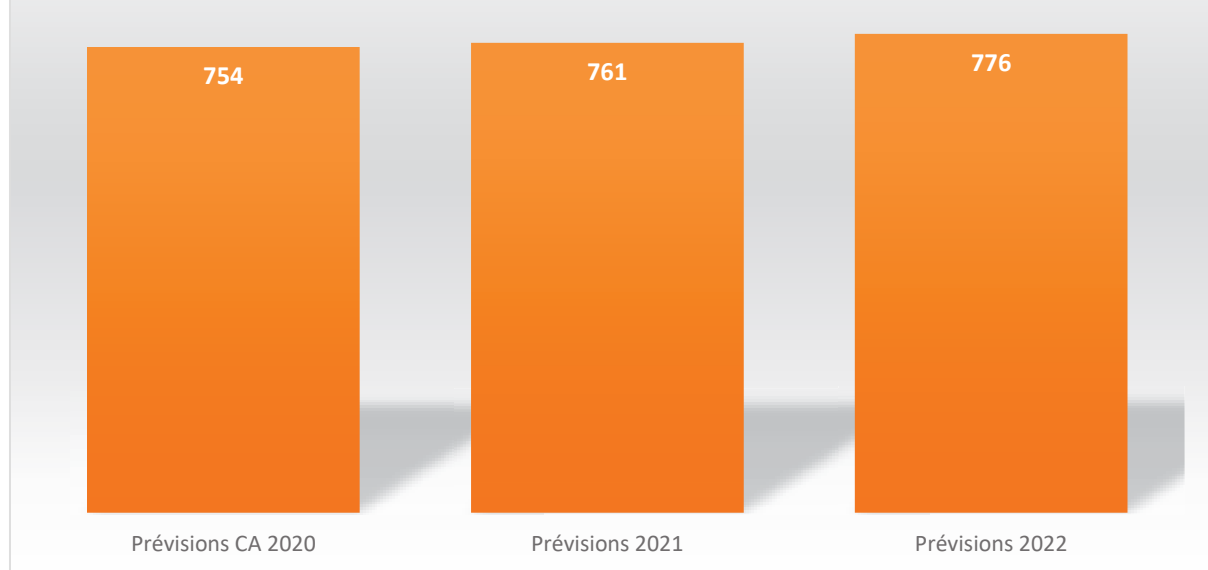
<sup>7</sup> CRC hauts de France rapport d'observations définitives 27 avril 2017

## SCHEMA SIMPLIFIE DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS



Ainsi, le financement des investissements serait réalisé sur la base du schéma de financement repris ci-dessus pour un montant de **170 M€ d'exécution** des dépenses d'investissement (**l'utilisation du fonds de roulement étant susceptible d'être partiellement mobilisée en 2022**). La quasi-totalité du programme d'investissement départemental pourrait être assuré par les ressources propres de la collectivité et la variation prévisionnelle de la dette ressortirait à 15 M€ entre 2021 et 2022.

## ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DE L'ENCOURS DE DETTE AU COMPTE ADMINISTRATIF - PRÉVISIONS POUR LA PÉRIODE 2021 -2022



Au final et après prise en compte de ce schéma de financement, le niveau d'encours de dette pourrait s'établir à 776 M€ en 2022. 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.

### **2. Les principaux éléments du Plan Pluriannuel d'investissement (PPI)**

L'ambition d'investir 1 Md€ sur le territoire jusque la fin du mandat, a conduit à confirmer en 2021, le principe d'une enveloppe forte consacrée à la section d'investissement pour un montant de **204,2 M€**.

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 :**

- la construction de nouveaux collèges ;
- le maintien d'un niveau élevé de crédits consacrés aux opérations de maintenance patrimoniale avec 33 M€ consacrés à la maintenance du réseau routier départemental et 13 M€ programmés pour l'entretien des collèges du Département ;

- la confirmation de la politique de subventions d'investissement à destination des établissements sociaux et médico-sociaux pour accompagner financièrement la modernisation des structures. Une enveloppe budgétaire annuelle de 7,3 M€ sera consacrée à ces opérations ;
- la concrétisation de l'engagement financier du Département pour le projet Canal Seine Nord Europe ;
- la poursuite du financement du déploiement du Très Haut Débit via le versement de fonds de concours au Syndicat Mixte ;
- la poursuite de la mise en œuvre du Fonds d'innovation territorial en soutien aux projets communaux et intercommunaux ;
- des crédits sur les opérations majeures d'amélioration du réseau départemental ;
- la confirmation d'enveloppes annuelles de subventions d'investissement dans les domaines culturels et sportifs pour environ 9 M€.

Au final, cette programmation pluriannuelle prend également en compte le déroulement 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 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 170 M€ de dépenses par an à partir de 2021. La trajectoire prospective, notamment en matière d'endettement, a été modélisée sur ce niveau effectif de réalisation.

## ANNEXE 1 : PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT (PPI)

CATEGORIE	CP 2021	CP 2022	CP 2023
<b>1-INVESTISSEMENT COURANT</b>	<b>106,0</b>	<b>109,8</b>	<b>104,8</b>
<b>RESEAUX ET AMENAGEMENT</b>	<b>60,0</b>	<b>60,8</b>	<b>57,8</b>
Renouvellement matériels et équipements	2,4		
Investissements immatériels (études générales, avances, acquisitions foncières)	9,0	9,3	9,3
Maintenance voirie	33,4	33,0	33,0
Subventions	15,2	18,5	15,5
<b>MOYENS DES SERVICES</b>	<b>13,9</b>	<b>13,7</b>	<b>13,7</b>
Informatique	5,5	5,0	5,0
Logistique	1,9	1,7	1,7
Maintenance bâtiments départementaux	6,5	7,0	7,0
<b>MOYENS DES COLLEGES</b>	<b>23,1</b>	<b>16,7</b>	<b>15,0</b>
<b>REUSSITE CITOYENNE</b>	<b>8,6</b>	<b>8,6</b>	<b>8,0</b>
Culture	4,0	4,0	4,0
Sport	4,0	4,0	4,0
Autres (Archive, archéo)	0,6	0,6	
<b>SOLIDARITE</b>	<b>0,4</b>	<b>10,0</b>	<b>10,3</b>
<b>CONTRACTUALISATION</b>		<b>10,0</b>	<b>10,3</b>
<b>2-OPERATIONS STRUCTURANTES</b>	<b>98,2</b>	<b>123,2</b>	<b>140,2</b>
<b>COLLEGES</b>	<b>24,5</b>	<b>39,7</b>	<b>48,4</b>
<b>BATIMENTS DEPARTEMENTAUX</b>	<b>13,8</b>	<b>24,0</b>	<b>32,1</b>
<b>VOIRIE</b>	<b>28,7</b>	<b>29,3</b>	<b>37,4</b>
<b>AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT</b>	<b>8,5</b>	<b>7,0</b>	<b>7,0</b>
Opération Grand Site	3,0	2,5	2,5
Mission du port d'Etaples	2,0	1,0	1,0
Aménagement foncier	1,7	1,7	1,7
Environnement	1,8	1,8	1,8
<b>PROJETS STRUCTURANTS</b>	<b>5,2</b>	<b>16,0</b>	<b>8,0</b>
Parc d'Olhain	2	5	
Nausicaa		3	
Canal-Seine-Nord Europe	1,3	6,5	6,5
Projets innovants (Fruges)	0,55		
Très Haut Débit	1,3	1,5	1,5
<b>SOLIDARITE</b>	<b>7,3</b>	<b>7,3</b>	<b>7,3</b>
Etablissements sociaux et médico-sociaux pour personnes handicapées	5,2		
Etablissements sociaux et médico-sociaux dans le domaine de l'enfance	2,1		
<b>TOTAL</b>	<b>204,2</b>	<b>233,0</b>	<b>245,0</b>

## ANNEXE 2 : EVOLUTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA COLLECTIVITE

Depuis plusieurs années, les dépenses de fonctionnement du Département du Pas-de-Calais sont au cœur d'une stratégie globale de maîtrise budgétaire. Dès 2019, il a été réaffirmé que le projet de budget respecterait simultanément la trajectoire budgétaire départementale et les engagements du contrat financier conclu avec l'État.

Cependant, la crise sanitaire sans précédent vécue au niveau national a engendré un assouplissement notoire des contingences liées à l'application du contrat avec l'Etat.

Dans un tel contexte, la politique du Conseil départemental a dès les prémices de la pandémie de COVID, actualisé et réactivé son Plan de Continuité d'Activité. Les agents mobilisés, quel que soient les modalités d'exercice de leur fonction, se sont investis pleinement afin d'assurer la continuité du Service Public et de répondre aux besoins multiples exprimés par les usagers.

La politique RH a participé à assurer, malgré le contexte sanitaire, l'allocation des moyens afin de garantir la continuité de l'action départementale sur l'ensemble du territoire.

En 2020, des actions ont été conduites afin de renforcer le lien entre la DRH et les agents de notre collectivité :

- renouvellement des contractuels sur « contrat court » (renfort et remplacement) représentant un montant de 60 165 €,
- renouvellement des vacataires représentant un montant de 132 521 €,
- suppression du jour de carence représentant un montant de 2 692 €,
- prise en charge des traitements à 100% des agents contractuels en ASA COVID et ASA Garde d'enfant représentant un montant de 237 541 €,
- attribution d'une prime COVID pour tout agent en télétravail et/ou effectuant l'exercice de ses missions en présentiel représentant un montant de 1 728 480 €,
- allocation de titres-restaurants à titre dérogatoire pour les agents ayant exercé leur activité en télétravail et/ou en présentiel représentant un montant de 150 216 €,
- rédaction et mise en œuvre des protocoles sanitaires,
- rédaction et mise en œuvre des protocoles de reprise d'activité,
- mise en œuvre élargie du télétravail dans le cadre du plan de continuité des activités de la collectivité avec dotation en équipement informatique de plus de 800 agents.

Ces quelques exemples traduisent à la fois la volonté d'être au service des agents mais également la recherche des voies et moyens d'une action **efficace et solidaire** dans un contexte contraint.

À l'image de l'ensemble des politiques publiques de notre Institution, les ressources humaines contribuent dès lors pleinement à l'action départementale.

Aussi, conformément aux prescriptions de l'article L3312-1 et D3312-12 du code général des collectivités territoriales, sont décrites dans le présent rapport les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure des effectifs, les éléments de masse salariale et de temps de travail.

Il s'articule autour de deux parties :

- une première partie relative à l'exercice en cours contenant des informations sur la structure des effectifs, les dépenses de personnel et la durée effective du travail ;

- la seconde partie a trait à l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget (soit 2021).

## **I – LA STRUCTURE DES EFFECTIFS, LA DURÉE DU TRAVAIL ET LES DÉPENSES DE PERSONNEL SUR L'EXERCICE EN COURS :**

### **1 - LA STRUCTURE DES EFFECTIFS :**

- **Effectif rémunéré sur emploi permanent et assistants familiaux :**

#### **EFFECTIF PERMANENT ET ASSISTANTS FAMILIAUX**

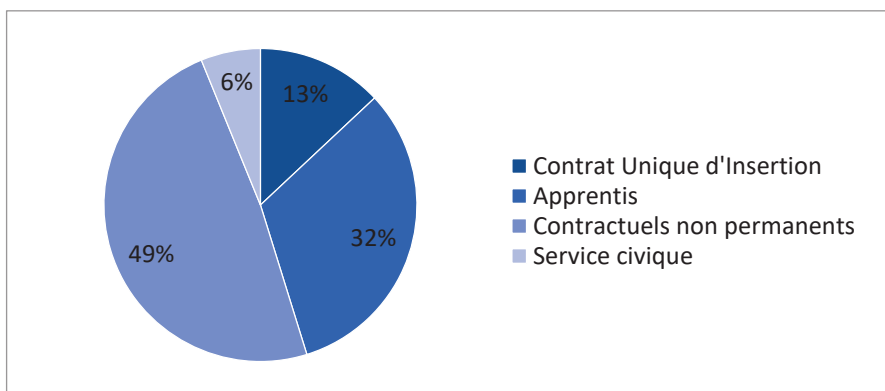
Effectif rémunéré au 31/12		2017	2018	2019	Variation 2019/2017
Effectif sur emploi permanent	Titulaires et stagiaires	4 830	4 785	4 844	+ 0,29%
	Contractuels	381	408	380	- 0,24%
	<b>Total</b>	<b>5 211</b>	<b>5 193</b>	<b>5 224</b>	<b>+ 0,25%</b>
Assistants familiaux		2 000	2 031	2 028	+ 1,40%
<b>Total</b>		<b>7 211</b>	<b>7 224</b>	<b>7 252</b>	<b>+ 0,57%</b>

- L'effectif sur emploi permanent (fonctionnaires et contractuels) a connu une légère augmentation entre 2018 et 2019 : + 0,60%.
- La répartition entre fonctionnaires et contractuels reste stable (92,7 en 2019, 92,1% en 2018 et 92,7% en 2017).
- 20% des contractuels sont en contrats à durée indéterminée. 102 agents contractuels ont été nommés stagiaires en 2019.

- **Effectif rémunéré sur emploi non permanent :**

#### **EFFECTIF NON PERMANENT**

Effectif non permanent rémunéré au 31/12	2017	2018	2019
Contrat Unique d'Insertion	26	20	19
Apprentis	33	41	47
Service civique	-	4	9
Contractuels recrutés sur emplois saisonniers ou accroissement temporaire d'activité	115	78	71
<b>Total</b>	<b>174</b>	<b>143</b>	<b>146</b>

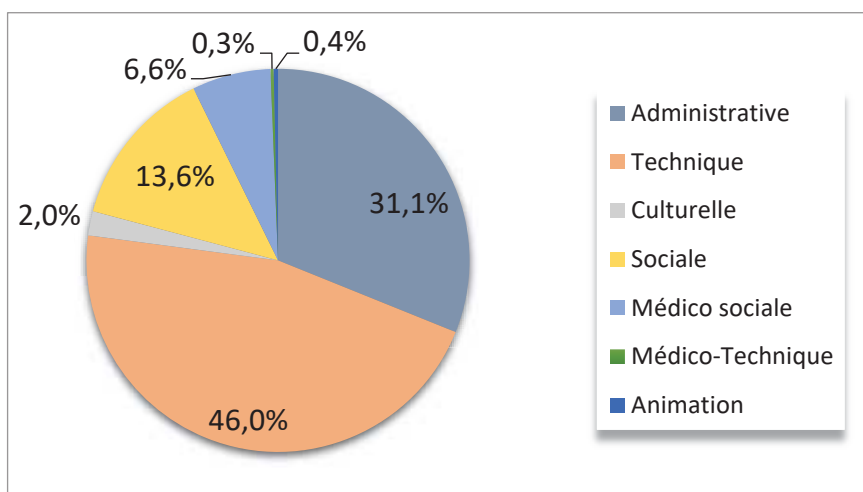


- L'effectif sur emploi non permanent est passé de 143 à 146 entre 2018 et 2019 soit + 2%.
- Cette baisse concerne principalement les contractuels sur emploi non permanent. Ils représentent 49% de ces effectifs (54% en 2018 et 66% en 2017).

- **Effectif par filière :**

### EFFECTIF PAR FILIERE

Filières	Effectifs	%
Administrative	1 625	31,1%
Technique	2 402	46,0%
Culturelle	107	2,0%
Sociale	710	13,6%
Médico-sociale	347	6,6%
Médico-technique	14	0,3%
Animation	19	0,4%
<b>Total</b>	<b>5 224</b>	



- Les filières technique et administrative sont les deux filières les plus représentées parmi les effectifs permanents titulaires et contractuels (respectivement 46,0% et 31,1%).
- Au sein de la filière technique, les ATTEE représentent 51,7% des agents.

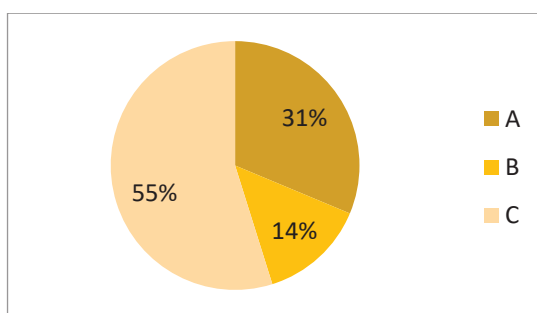


➤ Ces données sont stables par rapport à 2018.

- Effectif par catégorie hiérarchique :

### EFFECTIF PAR CATEGORIE HIERARCHIQUE

Catégories	Fonctionnaires	Contractuels	Total	%
A	1 429	206	1 635	31%
B	697	27	724	14%
C	2 718	147	2 865	55%
<b>Total</b>	<b>4 844</b>	<b>380</b>	<b>5 224</b>	



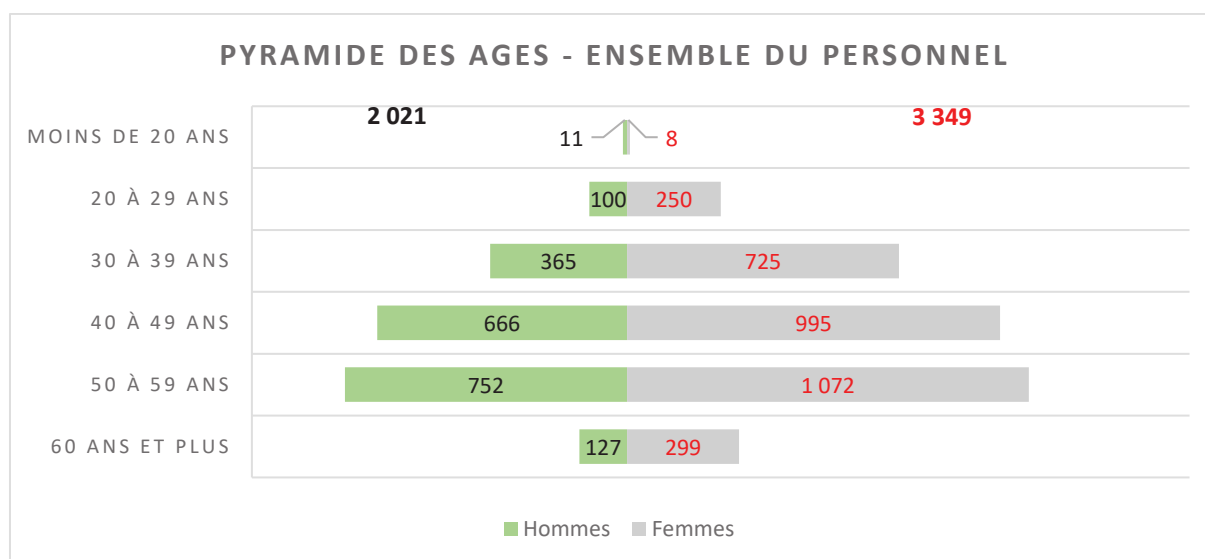
➤ La répartition catégorielle a évolué par rapport à 2018. En effet, les grades d'Assistant-Socio-Educatif et Educateur Jeunes Enfants ont été revalorisés en catégorie A à compter du 1<sup>er</sup> février 2019.

Pour rappel la répartition au 31/12/2018 était : A = 19% ; B = 26% ; C = 55%.

➤ Les agents de catégorie C continuent de représenter plus de la moitié des effectifs (55%). Leur proportion est identique depuis 2015 mais en baisse par rapport à 2013 (57%).

- Pyramide des âges au Département du Pas-de-Calais :

### PYRAMIDE DES AGES ET AGE MOYEN



- L'âge moyen au sein de la collectivité est de 46 ans et 2 mois (ensemble du personnel).
- Il est de 47 ans et 4 mois en moyenne dans les Conseils Départementaux (*Rapport DGAFP 2019*). Pour rappel, il était de 46 ans ½ en 2015 et de 46 ans et 11 mois en 2017.
- L'âge moyen est de 32 ans et 6 mois pour les agents sur emploi non permanent.
- L'âge moyen sur emploi permanent est de 46 ans et 7 mois.

### Travailleurs en situation de handicap :

#### OBLIGATION EMPLOI – DEPENSES

Dépenses réalisées couvrant partiellement l'obligation d'emploi	2017	2018	2019
Montant total des marchés passés dans l'année	472 625 €	225 378 €	<b>387 405 €</b>
Dépenses affectées à des mesures adoptées en vue de faciliter l'insertion professionnelle			
Dépenses d'aménagement des postes de travail			
Unités déductibles	27,20	12,97	<b>22,30</b>

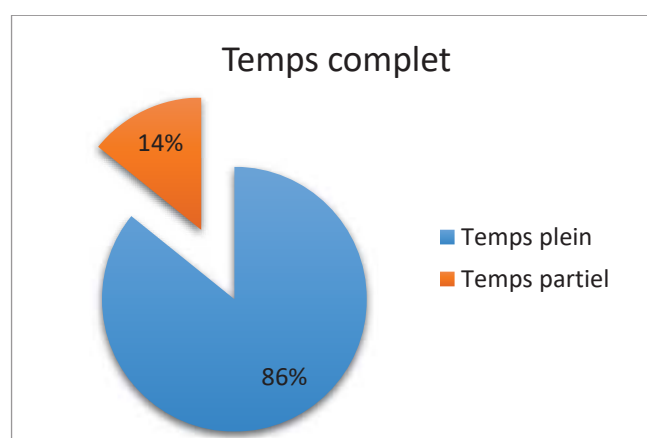
#### OBLIGATION EMPLOI – EFFECTIFS ET TAUX

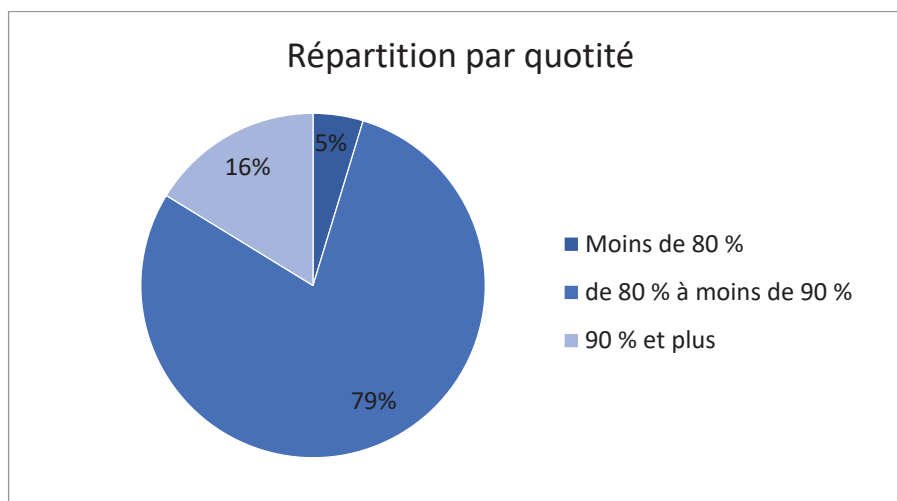
Taux (calculé sur le champ des emplois permanents)	d'emploi	2017	2018	2019
Nombre de travailleurs handicapés sur emplois permanents employés par la collectivité au 31 décembre		408	465	<b>444</b>
Taux d'emploi direct des travailleurs handicapés		7,83%	6,75%	<b>8,59%</b>
Taux d'emploi légal des travailleurs handicapés		8,35%	6,93%	<b>9,02%</b>

### 2- LA DURÉE DU TRAVAIL:

- Le temps de travail :

#### TEMPS COMPLET ET TEMPS PARTIEL





- 97% des agents sur emploi permanent sont recrutés à temps complet.
- Au sein de cet effectif, 14% des agents sont à temps partiel :
  - ❖ L'effectif à temps partiel est de 702 en 2018, il est en légère baisse par rapport à 2017 (715);
  - ❖ Plus des ¾ de ces agents sont à 80% ;
  - ❖ La part du temps partiel de droit représente 26,4% du total (24,9% en 2018 et 24,6% en 2017).

- **La parentalité :**

#### PARENTALITE

Parentalité (emploi permanent)	Nombre de jours (calendaires)		
	2019	2018	2017
Maternité et adoption	<b>11 274</b>	11 757	10 266
Paternité et adoption	<b>507</b>	245	405

### **3 – Les heures supplémentaires et complémentaires :**

#### HEURES SUPPLEMENTAIRES ET COMPLEMENTAIRES

Filières	2017	2018	2019	Variation 2019/2017
Administrative	3 328,25	3 098,00	<b>3 494,17</b>	4,99%
Technique	65 555,03	64 403,36	<b>52 150,44</b>	-20,45%
Culturelle	870,75	832,00	<b>441,00</b>	
Sociale	63,50	57,50	<b>0,00</b>	
Médico-sociale	0,00	0,00	<b>0,00</b>	
Médico-technique	347,77	393,60	<b>349,33</b>	
Animation	633,23	141,50	<b>179,50</b>	
<b>Total</b>	70 798,53	68 925,96	<b>56 614,44</b>	<b>-20,03%</b>

- 56 614 heures supplémentaires et complémentaires ont été réalisées en 2019 contre 68 925 heures en 2018, soit une baisse de 20,03%.
- Filière technique :
  - ❖ Elles ont été assurées à 92% par des agents de cette filière et à 63,8% par des adjoints techniques.
  - ❖ Ces heures sont en diminution de 20% par rapport à 2018 et en augmentation de 19% par rapport à 2017.

### **3 – LES DÉPENSES DE PERSONNEL :**

La masse salariale représente 97% des dépenses de personnel. Elle s'entend comme la somme des éléments principaux de rémunération au sens de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 (le traitement indiciaire, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire) augmentée des charges salariales et patronales associées.

Le budget principal consacré à la rémunération des personnels départementaux a été voté en 2020 à hauteur de 240 millions d'euros tous budgets confondus (budget principal et budgets annexes) dont 237 millions d'euros s'agissant du budget principal.

Les dépenses totales de fonctionnement gérées au sein de la Direction des Ressources Humaines ont été votées en 2020 à hauteur de 248,9 millions d'euros.

Dans l'épure budgétaire 2020, la maîtrise des dépenses de fonctionnement s'est traduite par un maintien du niveau des dépenses de personnel, stables par rapport à l'exercice antérieur, tout en veillant à la qualité du service public rendu à l'utilisateur et aux conditions de travail des agents.

Pour ce faire, plusieurs actions ont été mises en œuvre parmi lesquelles :

- la stabilisation du nombre d'emploi permanent au tableau des effectifs qui s'est traduite par l'absence de création d'emploi au profit de transformations d'emplois permettant d'adapter le tableau des effectifs aux agents promus et à la mobilité interne ;
- la poursuite des efforts engagés sur les « moyens complémentaires » (renforts/remplacements) ;
- le maintien de la priorité donnée à la mobilité interne pour pourvoir les postes vacants, avec un renforcement de l'accompagnement des agents dans le cadre de la construction de parcours professionnels grâce à la création et l'utilisation d'outils adaptables à chaque profil (bilan d'orientation professionnel, étude d'aire de mobilité, conseil carrière/statut/mobilité, période de préparation au reclassement, etc.).

## **II – L'ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DE LA STRUCTURE DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL POUR 2021 :**

L'exercice 2021 se verra marqué par la poursuite de projets initiés pour certains en 2019 et 2020 dont le sens premier vise à améliorer la qualité de vie au travail et entend peser à terme sur le taux d'absentéisme.

Ainsi des dispositifs tels que le télétravail, le droit à la déconnexion, la structuration d'une mission d'accompagnement ergonomique visent à contribuer à la politique de maintien dans l'emploi.

De manière générale, seront poursuivis l'ensemble des chantiers visant à améliorer la modernisation des processus et des unités/organisations de travail.

La maîtrise des dépenses de personnel au travers de la stabilisation de la masse salariale restera un enjeu majeur de l'exercice.

Elle poursuivra son évolution par l'impact des mesures catégorielles nationales suivantes comme la poursuite de la mise en œuvre du protocole sur les parcours professionnels, carrières et rémunération dit PPCR ou la majoration des taux de charges patronales des régimes de retraites et revalorisation du plafond de sécurité sociale.

Seront également intégrés dans son évolution, les éléments relatifs à l'évolution de carrière des agents et notamment le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) positif.

Cependant, dans l'objectif de poursuivre l'engagement du Département du Pas-de-Calais destiné à assurer un service public de qualité par une administration efficiente, des jalons seront posés en 2021. Ils s'appuieront notamment sur :

- l'amélioration d'outils de suivi et d'indicateurs pertinents de mesure des évolutions RH,
- l'accompagnement aux démarches de dématérialisation et de simplification des procédures,
- la systématisation d'études de coûts Rh destinées à améliorer la qualification du besoin préalable à tout nouveau recrutement et ou remplacement de personnel,
- l'accompagnement des personnels départementaux dans leur souhait d'évolution professionnelle et de développement de compétences, au travers de parcours mobilité ou de parcours d'intégration/d'itinéraires métiers.

Pour l'exercice 2021, les dépenses de personnel s'élèveront à hauteur de 239,6 millions d'euros soit une reconduction du montant déterminé depuis deux exercices dont 235,6 millions exclusivement consacrés au maintien de la masse salariale du personnel départemental (stabilisation en valeur de cette masse salariale depuis plusieurs exercices déjà).