

# 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°1**

## **CONSEIL DEPARTEMENTAL**

### **REUNION DU 4 DÉCEMBRE 2023**

#### **DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE POUR 2024**

Traditionnelle étape annuelle, le débat d'orientation budgétaire constitue un préalable à l'examen du futur budget primitif. Il représente pour l'Assemblée le cap à tenir pour les prochaines années afin de poursuivre la mise en œuvre de notre projet de mandat, dans le respect de sa soutenabilité budgétaire et financière.

L'exercice se révèle particulièrement difficile cette année, alors que notre département est en train de faire face aux conséquences d'un épisode de crues-inondations inédit par sa durée et par sa gravité, qui aura touché sévèrement bon nombre de nos concitoyens, communes et entreprises, ainsi que notre propre patrimoine routier.

Dans ce contexte, et après la création d'un fonds d'urgence exceptionnel décidé par la Commission Permanente lors de sa réunion du 20 novembre dernier, le présent rapport, support du débat d'orientation budgétaire, contient en premier lieu une ébauche du compte administratif de l'exercice 2023.

Contrairement aux exercices 2021 et 2022 qui ont été marqués par un contexte économique favorable post-crise sanitaire et qui ont affiché des résultats exceptionnels, l'exercice 2023 se caractérise par une nette baisse des recettes et la confirmation de dépenses en forte hausse.

Le contexte national inflationniste aura lourdement pesé sur nos ressources, notamment sur le produit des droits de mutation à titre onéreux, en baisse de plus de 20 % par rapport à 2022, et sur la dynamique économique impactant le produit de TVA, devenue l'une de nos principales recettes en compensation des recettes fiscales perdues. Le niveau de dépenses s'est également envolé sous l'effet cumulé de la hausse des tarifs énergétiques et du poids des mesures réglementaires contraintes nées pour partie en 2022, mais dont les

effets sont désormais pérennes.

Cet effet de ciseau va s'accroître à compter de 2024, compliquant l'exercice de prospective auquel notre Assemblée doit se livrer à travers son débat d'orientation budgétaire. Il semble d'ores et déjà acquis que l'objectif cible d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, et proche de 2 %, sera largement inférieur à ce que serait la trajectoire prévisible des dépenses de la collectivité. En outre, en l'état actuel de son examen par le Parlement, le projet de loi de finances pour 2024 ne laisse entrevoir pour les départements aucune piste d'amélioration de leur panier de recettes.

Tel que construit, le volet prospectif 2024-2025 préserve l'ensemble de nos politiques publiques, y compris volontaristes. Il nécessitera toutefois une appropriation partagée et collective des efforts à entreprendre, a fortiori dans un contexte de solidarité et de remise en état à mettre en œuvre, pour respecter nos ambitions, maintenir une qualité de service optimale auprès de nos publics et partenaires et maîtriser un niveau de dépenses qui devra rester compatible avec nos capacités financières.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le Président du Conseil départemental

SIGNE

Jean-Claude LEROY

I.	PERSPECTIVES 2023-2025 POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE .....	3
	A. La croissance atteindrait 1 % pour 2023 .....	3
	B. L'inflation s'élèverait à 4,9 % pour 2023 .....	4
	C. Le taux de chômage serait inférieur à 8 % sur la période .....	5
	D. Des taux d'intérêt toujours élevés .....	6
II.	LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DU DÉPARTEMENT DE 2023 - 2025 .....	6
	A. Le compte administratif anticipé 2023 et l'effet ciseaux avéré : .....	7
	1. Les ratios financiers prévisionnels de l'année 2023 : .....	7
	2. Les leviers disponibles à fin 2023 .....	8
	a. Le fonds de roulement .....	8
	b. Le stock de provisions .....	8
	c. La mise en réserve des DMTO .....	9
	3. La maîtrise de la dette .....	9
	B. Maintenir en 2024 l'épargne brute alors que l'effet ciseaux s'amplifie... .....	11
	1. L'évolution prévisionnelle des recettes de fonctionnement .....	11
	a. La fraction de TVA affectée aux départements .....	11
	b. La Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE) .....	12
	c. La Taxe Sur les Conventions d'Assurance (TSCA) .....	12
	d. Les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO) .....	12
	e. Les provisions .....	12
	f. Les recettes liées au domaine des solidarités .....	12
	g. Le Fonds Social Européen (FSE) .....	13
	h. Le Fonds national de péréquation des DMTO .....	13
	i. La reprise de réserve de DMTO .....	13
	2. L'évolution prévisionnelle des dépenses de fonctionnement .....	14
	a. Les dépenses de solidarité .....	14
	b. Les dépenses de personnel .....	14
	c. Le SDIS .....	14
	d. Les dotations aux collègues .....	14
	e. Les dépenses volontaristes .....	15
	3. L'épargne brute prévisionnelle au Budget Primitif (BP) .....	15
	C. Maintenir un investissement significatif autant que faire se peut : .....	15
	1. Les sources de financement de l'investissement .....	15
	a. L'épargne brute .....	16
	b. Les recettes propres d'investissement .....	16
	c. Le fonds de roulement .....	16
	d. Emprunts .....	16
	2. Les principaux éléments du Plan Pluriannuel d'Investissement .....	18

<b>ANNEXE 1 : PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT (PPI) .....</b>	<b>20</b>
<b>ANNEXE 2 : ÉVOLUTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA COLLECTIVITÉ .....</b>	<b>21</b>

A l'heure où notre département vient de subir une période inédite de crues-inondations, le présent rapport, support au débat d'orientation budgétaire pour 2024, revêt un caractère particulièrement singulier. Ainsi, outre les difficultés identifiées à l'échelon national et partagées par l'ensemble des départements, notre collectivité se voit touchée par une catastrophe naturelle avec des conséquences très importantes pour bon nombre de nos concitoyens et une partie de nos territoires.

Entrevoir dans ces conditions l'exercice de prospective budgétaire que nous avons à mener se trouve d'autant plus complexe à réaliser.

La gravité de la situation a conduit, face à l'urgence, à la création immédiate d'un fonds de soutien d'un montant de 10 M€ porté par la Commission permanente du 20 novembre dernier. Cette démarche d'accompagnement orientée vers les habitants et communes sinistrés devra inmanquablement se compléter d'actions significatives à mener sur notre propre réseau routier largement endommagé à la suite des intempéries répétées.

Les données contenues dans ce rapport ont donc vocation à s'enrichir dans les prochaines semaines au gré des constats et expertises à venir, d'une part ; au gré de la mobilisation des solidarités régionale, nationale et européenne appelées à s'exercer aux côtés des habitants et territoires de notre département, d'autre part.

## I. PERSPECTIVES 2023-2025 POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

La dernière note de conjoncture émise par la banque postale (LBP) en matière de finances locales<sup>1</sup> s'ouvre sur le constat suivant : « Si l'année 2023 s'inscrit dans la continuité d'une période de difficultés qui, de pandémie en crise énergétique, a bouleversé sensiblement les conditions d'élaboration et d'exécution des budgets locaux, elle pourrait surtout désormais marquer définitivement le terme des quarante premières années de la décentralisation, comme si l'arbre de l'inflation ne pouvait plus cacher la forêt d'un bouleversement radical de la gestion locale.

L'exercice en cours se terminera sans doute difficilement ; en dépit d'une forte croissance de ce qui peut rester de fiscalité directe, pour des raisons plus conjoncturelles que délibérées, et des mesures de soutien décidées par le législateur, la reprise des dépenses d'action sociale, la poursuite de la hausse des prix en matière énergétique et alimentaire, la croissance inévitable de la masse salariale, combinées à la chute accélérée des droits de mutation à titre onéreux et à un net ralentissement du dynamisme de la TVA, devraient se traduire par une diminution sensible de l'autofinancement ; les excellents résultats constatés fin 2022 - et qui ne sont sans doute pas pour rien dans la poursuite accélérée des investissements - pourraient donc n'avoir été, pour diverses raisons, qu'un sursaut. »

Cette tendance se retrouve sans conteste à l'échelle de la situation départementale...

### A. La croissance atteindrait 1 % pour 2023

L'année 2022 a vu la poursuite du rebond post-covid se heurter aux conséquences de l'invasion russe de l'Ukraine. La croissance en moyenne annuelle est restée élevée (+2,5 %), malgré le rebond des tensions d'approvisionnement, le climat d'incertitude, la hausse des prix des matières premières qui ont marqué l'hiver 2022-2023 et une hausse de l'inflation, qui a affecté particulièrement la consommation des ménages.

---

<sup>1</sup> Note de conjoncture – LBP – Septembre 2023

L'économie française n'a cependant jamais cessé de croître et les effets négatifs sur l'activité de ces chocs se dissipent progressivement.

Selon les projections disponibles à ce jour<sup>2</sup> :

La croissance atteindrait 1 % en 2023 et gagnerait en vigueur en 2024, à +1,4 %, un rythme proche de la tendance de long terme de l'économie française. Le principal soutien à l'activité serait le rebond progressif de la consommation des ménages, dans le sillage de la décrue de l'inflation.

## B. L'inflation s'élèverait à 4,9 % pour 2023

La hausse de l'inflation depuis l'été 2021 a connu trois phases successives : d'abord une augmentation des prix de l'énergie ; puis une transmission de la hausse des prix des produits manufacturés et alimentaires ; enfin une transmission de l'inflation aux salaires et des salaires aux prix des services. Les prix de l'énergie ont augmenté fortement à partir du printemps 2021, tirés par les prix du gaz et des produits pétroliers, devenant la première cause de l'inflation à partir d'avril 2021. Les hausses de coûts induites ont été progressivement répercutées par les entreprises dans leurs prix de vente. La fin de l'été 2022 a marqué la transition entre ces deux premières phases, l'inflation énergétique ayant commencé de refluer tandis que celle des biens manufacturés et alimentaires a fortement augmenté. Depuis le début 2023, l'inflation alimentaire et des produits manufacturés est désormais en reflux. Cependant l'inflation des prix de services, qui dépend principalement de l'évolution des salaires, augmente. Cela traduit la transmission progressive aux salaires de l'inflation passée, via la revalorisation du SMIC et les négociations salariales. L'inflation totale a atteint son pic début 2023 et s'inscrit sur une trajectoire descendante depuis : elle est passée de 6,3 % en glissement annuel en février 2023 à 4,9 % en août 2023.

En moyenne annuelle, l'inflation serait de + 4,9 % en 2023 (après + 5,2 % en 2022) puis + 2,6 % en 2024.

La décrue de l'inflation, qui reviendrait à un niveau proche de 2 % à la fin 2024, traduirait la poursuite du ralentissement des prix alimentaires et industriels, dans le sillage de la décrue des cours des matières premières et des prix de production. L'inflation serait à cet horizon principalement tirée par les prix des services, qui sont soutenus par la dynamique des salaires.

Moyenne annuelle (en %)	Moyenne 2010-2019 (en %)	2022	2023	2024	Pondération 2023 (en %)
TOTAL	1,1	5,2	4,9	2,6	100,0
TOTAL HORS TABAC	1,0	5,3	4,8	2,5	98,2
Alimentation	1,3	6,8	11,6	2,3	16,2
Produits manufacturés	-0,3	3,0	3,6	0,5	23,2
Énergie	3,8	23,1	5,1	5,3	8,6
Services	1,3	3,0	3,1	3,1	50,1
SOUS-JACENT (indice brut <sup>2B</sup> )	0,7	3,9	5,1	2,4	60,6

Sources : Insee, prévisions PLF 2024.

<sup>2</sup> Source Rapport économique social et financier PLF 2024

## C. Le taux de chômage serait inférieur à 8 % sur la période

Sur la période récente, les créations nettes d'emplois salariés restent dynamiques, mais se modèrent. Le taux de chômage a un peu remonté au deuxième trimestre 2023 (+ 0,1). Ainsi, le taux de chômage, qui s'est élevé à 7,2 % au deuxième trimestre 2023, augmenterait progressivement pour atteindre 7,5 % en 2024 et 7,8 % fin 2025, niveau toutefois inférieur à celui de 2019 (Pour mémoire : 8,4 %).

Taux de chômage prévisionnel [Banque de France du 18/09/2023]



(en milliers, moyenne annuelle)	2022	2023	2024	2025
Emploi total	775	319	- 60	- 60
Emplois salariés marchands	625	197	- 89	- 103
Emplois salariés non marchands	15	5	- 1	0
Emplois non salariés	135	116	29	22
Population active	625	284	47	31
Chômage	- 150	- 35	107	111
Taux de chômage (BIT, France entière, % population active)	7,3	7,2	7,5	7,8

Sources : Insee pour 2022 (comptes nationaux trimestriels du 31 août 2023), projections Banque de France sur fond bleuté.

Le taux de chômage du département du Pas-de-Calais se situe à 8,4 % sur le 2<sup>ème</sup> trimestre 2023. Il est stable par rapport au deuxième trimestre 2022.

Taux de chômage dans les Hauts-de-France [INSEE]<sup>3</sup>

Zonage	Taux de chômage (en %)			Variation (en points de %)	
	2 <sup>e</sup> trim. 2022	1 <sup>e</sup> trim. 2023	2 <sup>e</sup> trim. 2023	trimestrielle	annuelle
Aisne	10,5	10,3	<b>10,3</b>	0,0	-0,2
Nord	9,4	9,3	<b>9,4</b>	0,1	0,0
Oise	7,5	7,1	<b>7,3</b>	0,2	-0,2
Pas-de-Calais	8,5	8,2	<b>8,4</b>	0,2	-0,1
Somme	8,9	8,5	<b>8,6</b>	0,1	-0,3
<b>Hauts-de-France</b>	<b>8,9</b>	<b>8,8</b>	<b>8,9</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
France métropolitaine	7,1	6,9	<b>6,9</b>	0,0	-0,2
France hors Mayotte	7,4	7,1	<b>7,2</b>	0,1	-0,2

Notes : données provisoires pour le dernier trimestre et révisées pour les trimestres précédents ; données CVS.  
**Accès aux séries longues "taux de chômage".**  
 Source : Insee, taux de chômage localisés.

<sup>3</sup> CVS : Corrections des Valeurs Saisonnières

## D. Des taux d'intérêt toujours élevés

La banque centrale européenne (BCE) a décidé une hausse de 25 points de base de ses taux à partir du 20 septembre 2023, signant ainsi la dixième augmentation depuis juillet 2022. Cette hausse sera probablement la dernière, les taux demeurant attendus à un niveau élevé. Son taux de dépôt est désormais fixé à 4%, soit son plus haut niveau jamais atteint.

### EVOLUTION TAUX / MARGES FINANCEMENTS



Source : Seldon septembre 2023

## II. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DU DÉPARTEMENT DE 2023 - 2025

Cette partie du rapport propose une photographie de la situation prévisionnelle à la fin de l'année 2023 et une prospective sur 2024 et 2025.

Il convient de rappeler que le modèle budgétaire des départements a été profondément modifié depuis 2021 avec la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe d'habitation. Le remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont l'assiette était territorialisée par une fraction de TVA dépourvue d'assiette locale signifie, depuis, la perte de tout lien fiscal avec le territoire. La TVA compensatoire introduite à compter de 2023 en lieu et place de la part départementale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a accentué ce constat. Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales (novembre 2021), « *les départements ne disposent plus de pouvoir de taux et deviennent plus exposés à une dégradation de la conjoncture, qui se traduirait par une contraction de la quasi-totalité de leurs recettes fiscales et une hausse de leurs dépenses sociales.* »

La stratégie du Département engagée désormais depuis plusieurs années repose sur les orientations suivantes :

- dégager une épargne brute de 90 M€ au BP ;
- utiliser les marges de manœuvre (fonds de roulement, mises en réserves DMTO, provisions) pour investir ;
- assurer la réalisation du plan pluriannuel d'investissement dont les plans patrimoniaux collèges et enfance.

## A. Le compte administratif anticipé 2023 et l'effet ciseaux avéré :

### 1. Les ratios financiers prévisionnels de l'année 2023 :

Le compte administratif anticipé 2023 a été calculé sur l'hypothèse d'une exécution des dépenses à hauteur de **98 %** en section de fonctionnement (**soit 1 740 M€**) et de **82 %** en section d'investissement (**soit 215 M€**).

L'exécution des dépenses de fonctionnement reflètera au prochain compte administratif le niveau de hausse porté dès le budget primitif (BP) 2023, et renforcé lors du budget supplémentaire (BS), soit de l'ordre de + 9 %.

Dans le même temps, en matière de recettes : 2023 enregistrera ici comme dans l'ensemble des départements une baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de l'ordre de - 20% (par rapport à 2022). De plus, la TVA attendue au titre des compensations fiscales devrait afficher une hausse inférieure à ce qui était attendu.

La hausse des dépenses combinée à la baisse significative de recettes concrétise d'ores et déjà un effet ciseaux certain visible dès cette fin d'exercice ; selon données détaillées infra.

Celles-ci conduiraient à une épargne brute de **56 M€** (en baisse de 67 % par rapport à 2022), portant ainsi notre capacité de désendettement de **4 à 13 ans**.

L'emprunt mobilisé (soit 100 M€) portera l'encours de dette à **729 M€**, en faible progression par rapport à fin 2022.

En M€	CA 2022	Prévisions 2023	Variation en %
Recettes de fonctionnement	1774	1796	1%
Dépenses de fonctionnement	1603	1740	9%
<b>Epargne brute</b>	<b>171</b>	<b>56</b>	<b>-67%</b>
Remboursement capital	82	85	4%
Recettes investissement	39	43	10%
<b>Dépenses investissement</b>	<b>186</b>	<b>215</b>	<b>16%</b>
<b>Utilisation fonds de roulement</b>	<b>-22</b>	<b>101</b>	
Emprunts de l'exercice	80	100	
<b>Montant de la dette</b>	<b>714</b>	<b>729</b>	<b>2%</b>
Variation de la dette	-2	15	
<b>Capacité de désendettement</b>	<b>4 ans</b>	<b>13 ans</b>	

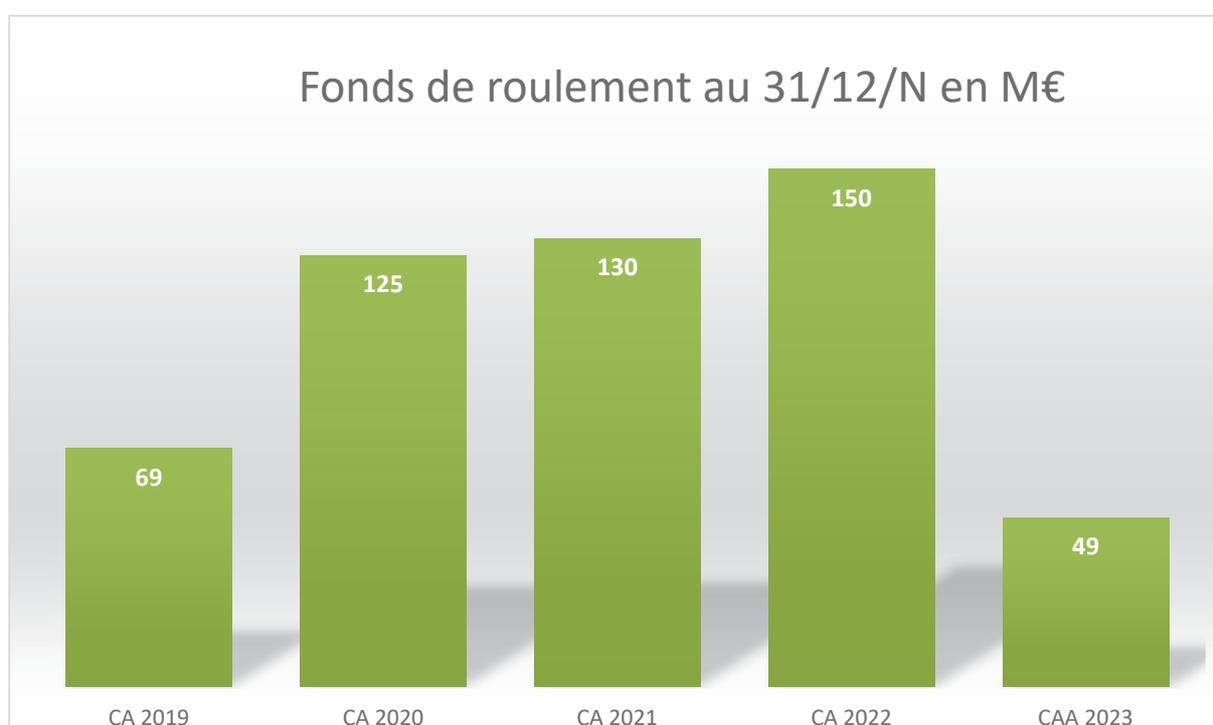
**À noter :** Cette projection du compte administratif anticipé intègre la réalisation d'une nouvelle mise en réserve des DMTO d'un montant de 40,2 M€, autorisée par délibération de l'Assemblée départementale le 19 juin dernier, conformément aux dispositions du décret n°2022-1008 du 15/07/22. Elle s'impute donc sur les dépenses réelles de fonctionnement. Sans ce procédé, l'épargne brute au compte administratif 2023 serait proche de 96 M€.

## 2. Les leviers disponibles à fin 2023

### a. Le fonds de roulement

A fin 2022, le fonds de roulement s'élève à 150 M€. Outil de la stratégie budgétaire, telle que définie dans les derniers rapports d'orientation budgétaire, cette ressource non pérenne peut être utilisée progressivement afin de limiter le recours à l'endettement.

Un prélèvement pourrait être opéré à hauteur de 101 M€ dans le cadre du compte administratif dès 2023.



### b. Le stock de provisions

La provision constituée en 2013, pour couvrir le risque d'évolution à la hausse des allocations individuelles de solidarité (AIS), a été partiellement reprise depuis 2014, conformément à son objet. Les reprises intervenues ont néanmoins été limitées sous le double effet d'une progression de l'autofinancement et d'un ralentissement de l'allocation RSA. Le montant de cette provision s'élève aujourd'hui à 32 M€ et demeure disponible le cas échéant selon l'évolution de la trajectoire budgétaire qui sera arrêtée.

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.

### c. La mise en réserve des DMTO

Le décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 a instauré en son article 12 la possibilité pour les départements d'affecter en réserves des surplus de DMTO afin de renforcer leur capacité à faire face aux fortes fluctuations de leurs produits ou de leurs charges et de contribuer à la préservation de leur capacité d'investissement. L'article R. 3321-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) précise que : « *Le montant de cette affectation au titre d'un exercice ne peut excéder la différence entre le montant des droits de mutation à titre onéreux constatés au cours de l'exercice et le montant moyen de ces mêmes produits constatés au cours des trois exercices précédents. (...) L'affectation en réserves d'une part des droits de mutation à titre onéreux est constatée par délibération du conseil départemental.* »

Une mise en réserve d'un montant de **40,2 M€** a été constituée courant 2023<sup>4</sup>. Ce montant correspond à la différence entre le montant des DMTO constatés au cours de l'exercice 2022, soit 215 M€, et le montant moyen des DMTO constatés au cours des exercices 2019 à 2021, soit 175 M€.

Ultérieurement, la reprise - en tout ou partie - des produits de DMTO affectés en réserves doit permettre de faire face à un accroissement imprévu de charges ou à une diminution importante de ressources. Comme le précise encore l'article R. 3321-4 du CGCT : « *Lorsque le département enregistre une dégradation caractérisée de sa situation financière consécutive, dans une proportion significative, à une augmentation de ses charges ou à une diminution de ses produits constatées au regard de la moyenne des données des trois exercices précédents, une reprise des droits de mutation à titre onéreux affectés en réserves peut être décidée par délibération du conseil départemental.* »

Pour mémoire : Une reprise partielle de la réserve de DMTO constatée en 2022 a constitué une recette réelle de fonctionnement au BP 2023 à hauteur de 29,4 M€.

Au 31/12/2023, le montant de la mise en réserve DMTO disponible atteint 52,6 M€.

### **3. La maîtrise de la dette**

Le Département du Pas-de-Calais est 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.

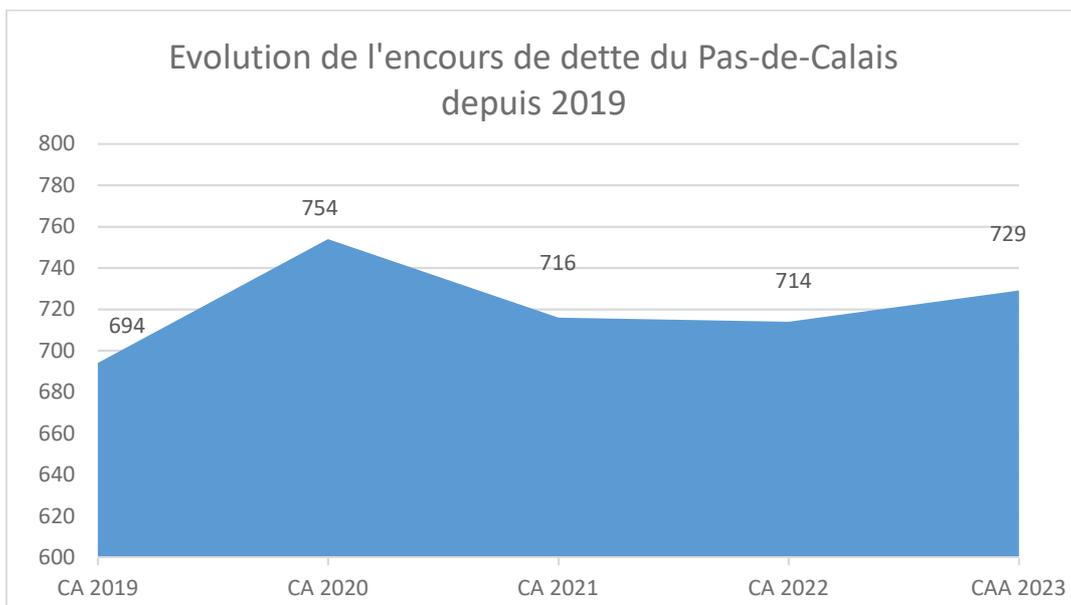
Il mène une stratégie active d'optimisation des frais financiers et dispose encore, fin 2023, d'un encours de 14,3 M€ d'emprunts revolving. Ces emprunts sont peu mobilisés pour limiter les frais financiers, dans la mesure où le Département dispose encore d'un niveau relativement élevé de trésorerie. Les emprunts revolving ont été exclus de l'analyse pour plus de clarté.

Le programme de financement de l'exercice 2023 a conduit à la souscription de 100 M€ d'emprunts nouveaux, permettant ainsi d'assurer le financement des investissements de l'exercice.

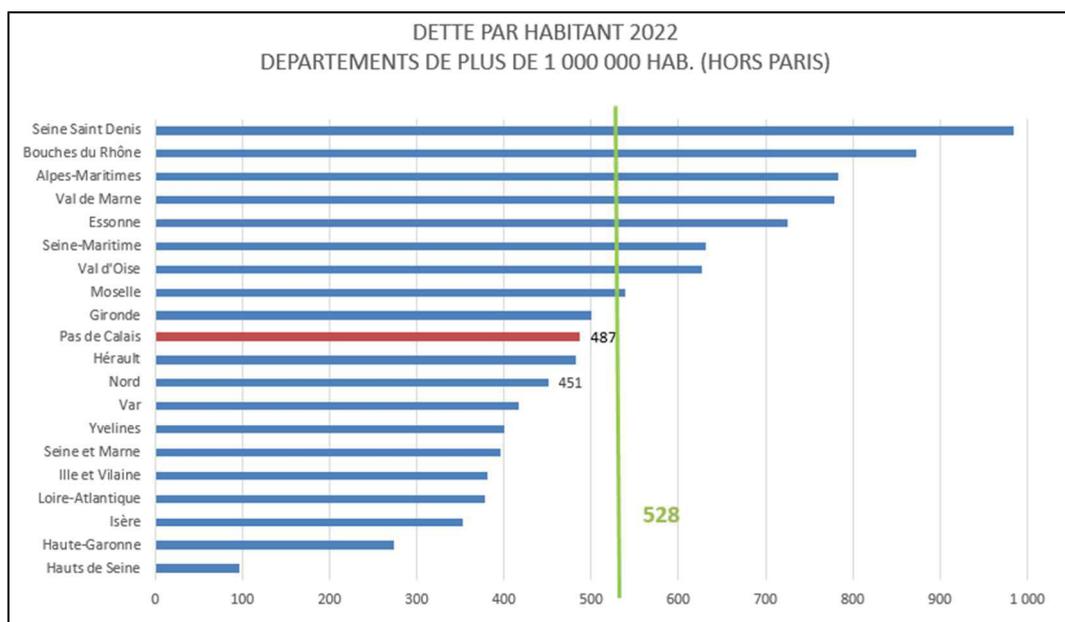
L'encours de dette de la collectivité devrait ainsi ressortir à **729 M€** fin 2023.

---

<sup>4</sup> Délibération du Conseil départemental du 19 juin 2023



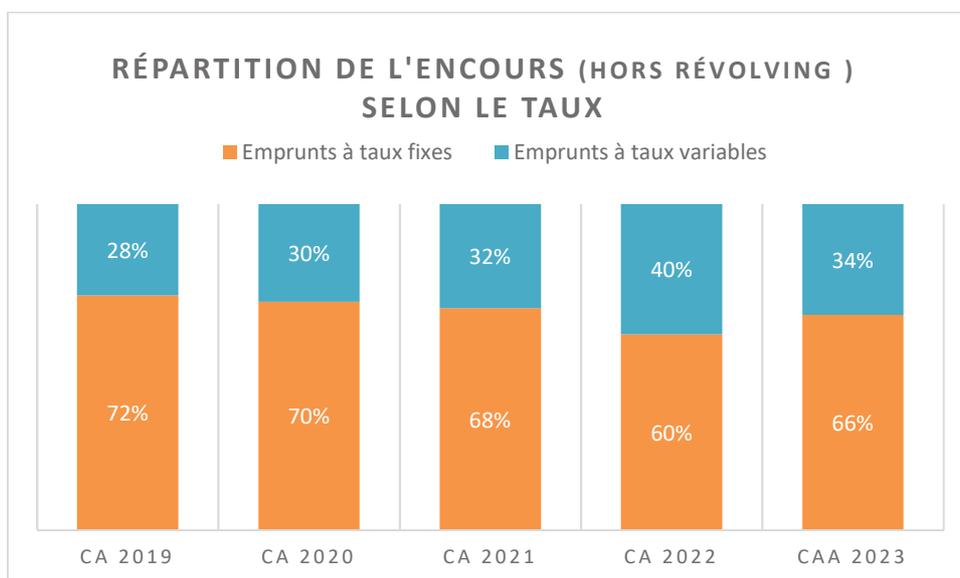
Au-delà de l'encours en valeur absolue, l'endettement du Département demeure plus faible que celui des départements millionnaires en population, ressortant à **487 €** par habitant pour une moyenne des départements de la strate établie à 513 € par habitant à fin 2022 (cf. graphique ci-dessous).



Source : Ressources Consultants Finances- Repères 2022

En 2023, le Département aura consacré 85 M€ au remboursement du capital des emprunts soit 12 % de son encours total sur une seule année.

La structuration de l'encours de dette de la collectivité a évolué en prenant en compte l'environnement lié aux taux ; la part de l'encours de dette propre détenu à taux fixe reste majoritaire (66 %) à fin 2023.



L'augmentation très rapide des taux d'intérêt influe sur le poids de la dette, composée au tiers d'emprunts souscrits à taux variable. Le Département consacrerait un peu plus de 14 M€ au paiement de ses frais financiers en 2023, en hausse de + 5,3 M€ par rapport à 2022. Ces frais représentent un coût moyen de 1,92 %.

Exercice	2019	2020	2021	2022	prévisions 2023
Frais financiers	9 654 071,47 €	9 173 412,31 €	8 489 853,29 €	8 691 172,34 €	14 000 000,00 €
Coût moyen	1,39%	1,40%	1,19%	1,22%	1,92%

## B. Maintenir en 2024 l'épargne brute alors que l'effet ciseaux s'amplifie...

L'objectif d'un autofinancement demeure un élément important de la stratégie budgétaire. En effet, l'autofinancement dégagé en section de fonctionnement contribue à la réalisation des investissements et demeure un ratio suivi parmi les indicateurs financiers des collectivités locales. Ainsi, la maîtrise à long terme des équilibres de la section de fonctionnement constitue l'élément fondamental de la trajectoire budgétaire à moyen terme.

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

#### a. La fraction de TVA affectée aux départements

Les lois de finances pour 2020 et 2023 ont successivement retouché le cadre de la fiscalité locale, ouvrant désormais pour les départements la voie à deux attributions de TVA, compensant :

- D'une part : l'affectation au bloc communal depuis 2021 de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- D'autre part : l'extinction progressive de la CVAE depuis 2023.

Une hausse de 5 % est retenue à ce stade pour la période prospective 2024-2025.

## **b. La Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE)**

Le produit de TICPE du département du Pas-de-Calais est figée à 198 M€.

## **c. La Taxe Sur les Conventions d'Assurance (TSCA)**

De 2024 à 2025, cette recette devrait poursuivre sa dynamique moyenne, soit une hausse retenue de 5 % chaque année.

## **d. Les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO)**

Les DMTO constituent une ressource historiquement volatile car corrélée au dynamisme du marché immobilier. Pour 2023, le nombre de transactions au niveau national ne devrait pas excéder 890 000 ventes, en baisse de 20 % par rapport à 2022. En conséquence, après plusieurs années de croissance continue du produit, la prévision pour 2024, à 175 M€, se veut délibérément prudente intégrant un ralentissement du marché lié à une diminution du volume de transactions notamment à cause de l'accès difficile à l'emprunt.

## **e. Les provisions**

Comme évoqué supra, la provision dite AIS affiche un montant disponible de 32 M€ à fin 2023. Il convient de rappeler que cette recette, une fois utilisée, ne peut être reconstituée.

## **f. Les recettes liées au domaine des solidarités**

Depuis plusieurs années, l'environnement législatif autour des politiques en faveur des personnes âgées et en situation de handicap s'ajuste. Le vieillissement de la population reste un véritable enjeu pour les années à venir. Dans ce domaine également, la volonté de pilotage national est manifeste et se traduit notamment par la présence croissante de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) auprès des départements.

Ainsi, outre les traditionnelles participations au titre de la compensation des allocations APA (Allocation Personnalisée d'Autonomie) et PCH (Prestation de Compensation du Handicap), les recettes en provenance de la CNSA se sont diversifiées.

Des mécanismes de revalorisation salariale ont été introduits successivement au bénéfice des salariés des services d'aide et d'accompagnement à domicile (selon l'avenant 43 de la convention collective de référence) et au bénéfice des professionnels des établissements sociaux et médico-sociaux intervenant dans les champs de l'enfance et du handicap (selon dispositifs Ségur - Laforcade). La CNSA verse, en contrepartie des surcoûts supportés par les départements sur ces dispositifs, des compensations partielles.

En outre, demeure attendue une participation de l'Etat dans le cadre de la contractualisation liée à la stratégie de prévention et de protection de l'enfance.

Globalement, les recettes liées aux solidarités estimées à près de 150 M€ suivent la progression attendue des dépenses associées à ces ressources.

#### g. Le Fonds Social Européen (FSE)

Les recettes perçues au titre du FSE ont été estimées à 5 M€ en 2024.

#### h. Le Fonds national de péréquation des DMTO

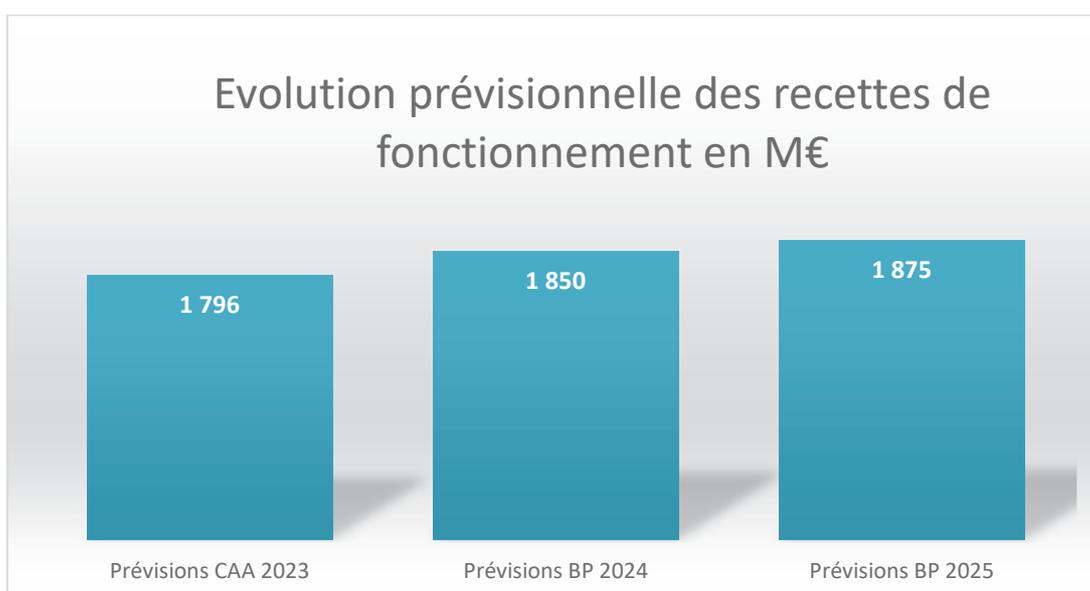
Le fonds national de péréquation des DMTO, dans sa configuration actuelle issue de la loi de finances pour 2020, est alimenté par un prélèvement forfaitaire de 0,34 % sur les bases de DMTO perçus par les départements et est réparti entre ces derniers en fonction de critères de richesse fiscale et financière et de reste à charge en matière d'allocations de solidarité. Basé sur l'assiette des DMTO perçus en 2023, le montant national à répartir en 2024 devrait s'afficher en baisse significative.

La recette attendue à ce titre pour notre Département est estimée à environ 62,5 M€ par an sur la période 2024 à 2025. Il est à noter que le département est également contributeur à ce fonds à hauteur de 12 M€. Le gain net s'élève donc à **50,5 M€**.

#### i. La reprise de réserve de DMTO

En 2024, pourra être opérée la reprise du solde de la mise en réserve DMTO réalisée en 2022<sup>5</sup>, soit 12 M€, contribuant ainsi aux mécanismes de remboursement de la dette et d'autofinancement.

Au vu des hypothèses prospectives précitées, la trajectoire des recettes réelles de fonctionnement s'entendrait comme suit sur la période 2024-2025 :



<sup>5</sup> Pour mémoire : 41,8 M€

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

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027, contraignant les collectivités à participer à l'effort de redressement des comptes publics contient à ce stade un objectif d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement (ODEDEL)<sup>6</sup> limité à l'inflation minorée de 0,5 point, soit une cible proche de 2 % pour le BP 2024.

Les premières remontées exprimées au titre de la construction du budget primitif 2024 sont loin de tenir cet objectif.

### a. Les dépenses de solidarité

Les dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité (APA et PCH) continueraient en effet de croître en 2024 au-delà de ce taux, sous le double effet des ajustements rendus pérennes (suite aux revalorisations contenues dans les dispositifs avenant 43 et Ségur notamment) et de l'augmentation des publics bénéficiaires. Seule dans cette catégorie, l'allocation RSA semblerait, à ce jour, stabilisée en 2024.

L'impact de la revalorisation du taux directeur attendue de la part des établissements sociaux et médico-sociaux se heurterait également à cet objectif.

Enfin, il en serait de même pour le secteur de la protection de l'enfance, qui continue d'être soumis à une tension sans précédent sur l'offre.

Il convient ici de rappeler que 2024 portera aussi pour partie l'effet de la solidarité départementale exprimée auprès des habitants sinistrés par les inondations de novembre 2023, à travers le volet social du fonds d'urgence exceptionnel « inondations ».

### b. Les dépenses de personnel

Les dépenses de masse salariale seraient en forte augmentation en 2024 soit + 6,2 % sous l'effet des mesures réglementaires qui s'imposent à la collectivité, dont :

- L'augmentation du point d'indice portée en 2024 en année pleine ;
- L'attribution de 5 points majorés au 01/01/2024 à tous les agents ;

D'autres mesures en revanche, correspondent à des décisions déjà assumées au titre du « glissement vieillesse technicité - GVT », régime indemnitaire, réévaluation de la participation employeur à la mutuelle, dispositif en faveur de l'encadrement enfance.

### c. Le SDIS

La contribution départementale versée au SDIS serait en progression de près de **2,4 M€ en 2024** ; l'établissement public ayant orienté pour partie sa demande sous forme d'une demande de subvention d'équipement pour 2024.

### d. Les dotations aux collèges

Les dotations versées aux collèges devraient être revues à la baisse en 2024 par rapport à 2023, sous le double effet d'une baisse des prix de l'énergie et de changements de comportements qui commencent à être relevés au sein de ces établissements publics locaux d'enseignement (EPL).

---

<sup>6</sup> Objectif d'évolution de la dépense locale

### e. Les dépenses volontaristes

Il est proposé qu'elles soient maintenues sur la période.

### 3. L'épargne brute prévisionnelle au Budget Primitif (BP)

En l'état actuel des données projetées, le niveau d'épargne brute dégagée au BP **2024** ressortirait à près de **80 M€** et pourrait être supérieur au compte administratif 2024 au vu des réalisations constatées.

Sur la base de cette hypothèse d'épargne brute ciblée au BP, 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 alors 6,2 % des recettes de fonctionnement.

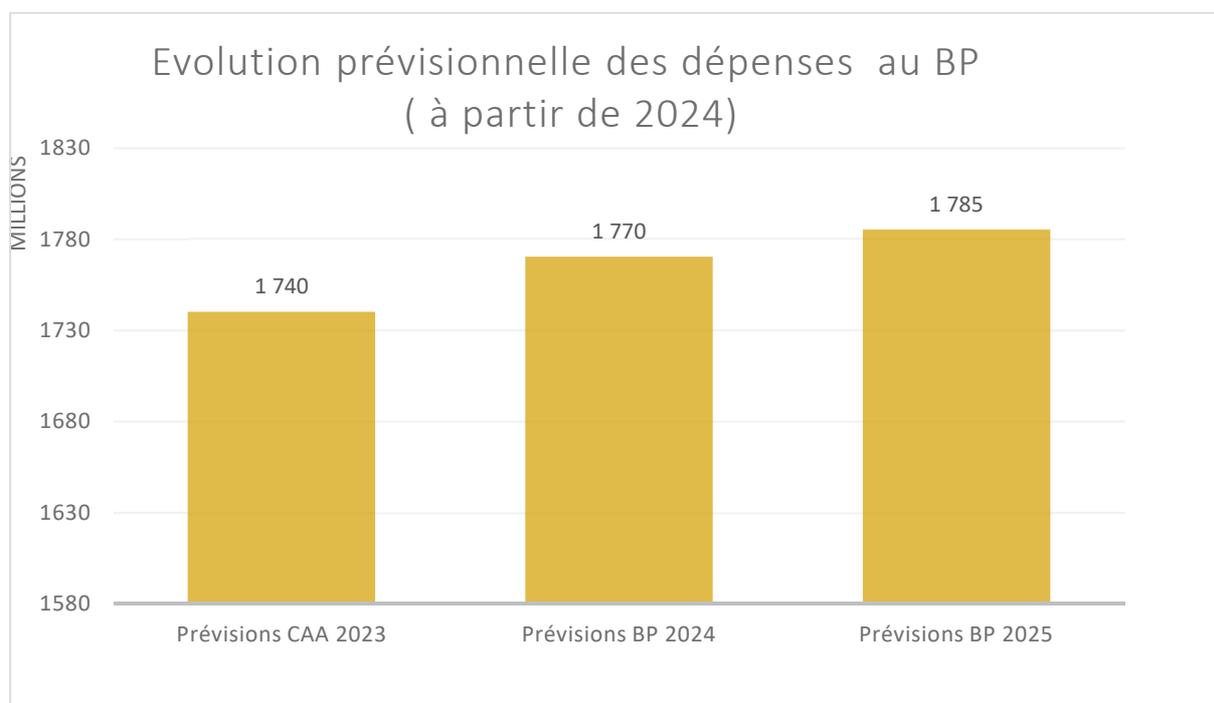
\*\*\*\*\*

Les pistes retenues (supra) pour tracer la trajectoire prévisionnelle des recettes 2024-2025 associées à la recherche d'une épargne brute proche de 90 M€ au budget primitif contraignent l'évolution cible des dépenses réelles de fonctionnement.

Ainsi, les dépenses prévisionnelles de fonctionnement au BP doivent être contenues dès 2024 et devraient être limitées globalement à 25 M€ entre 2024 et 2025 soit une hausse fixée à + 1,4 %, selon représentation graphique infra.

Pour mémoire :

- Evolution des crédits votés 2023/crédits votés 2022 : + 6,86 %
- Prévision BP 2024/ BP 2023 : + 5%.



### C. Maintenir un investissement significatif autant que faire se peut :

#### 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 2024, l'épargne brute au compte administratif serait d'environ 115 M€. Cette ressource représente 68 % du total des dépenses d'investissement prévisionnelles.

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

Le Département dispose :

- D'une recette annuelle liée essentiellement aux investissements réalisés l'année précédente à travers le Fonds de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA). Estimé sur la base des règles de calcul actuellement en vigueur, il se situerait à près de 20 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 24 % des dépenses d'investissement prévisionnelles.

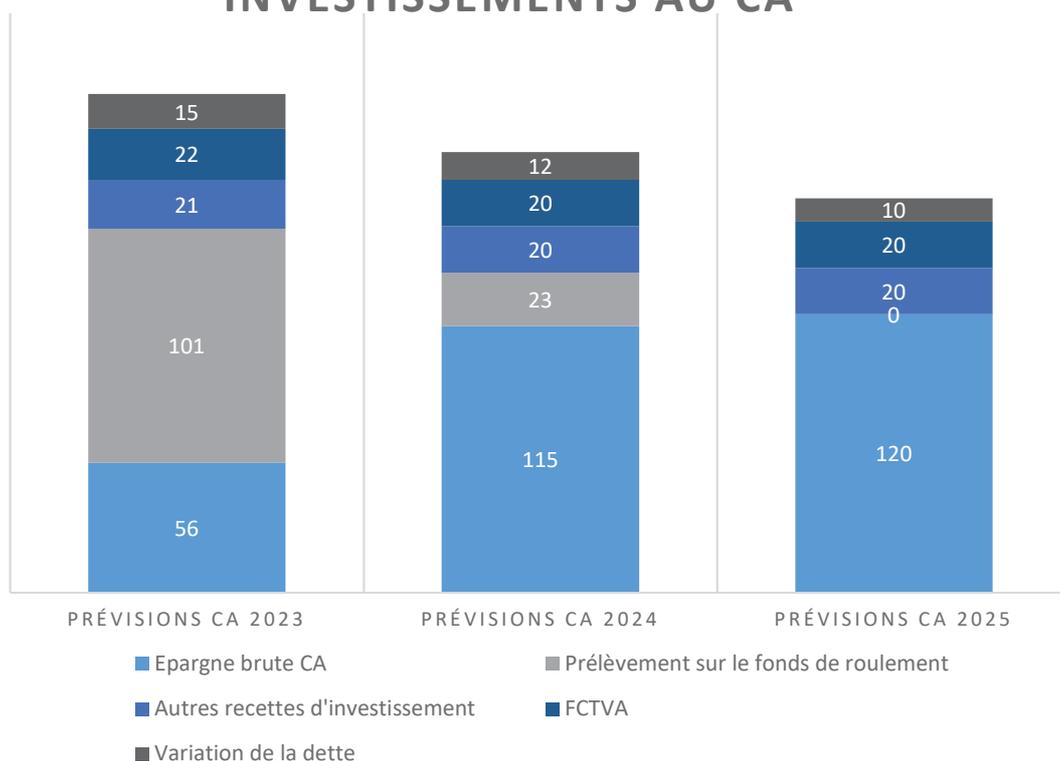
#### **c. Le fonds de roulement**

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, afin de couvrir les projets du programme pluriannuel d'investissement.

#### **d. Emprunts**

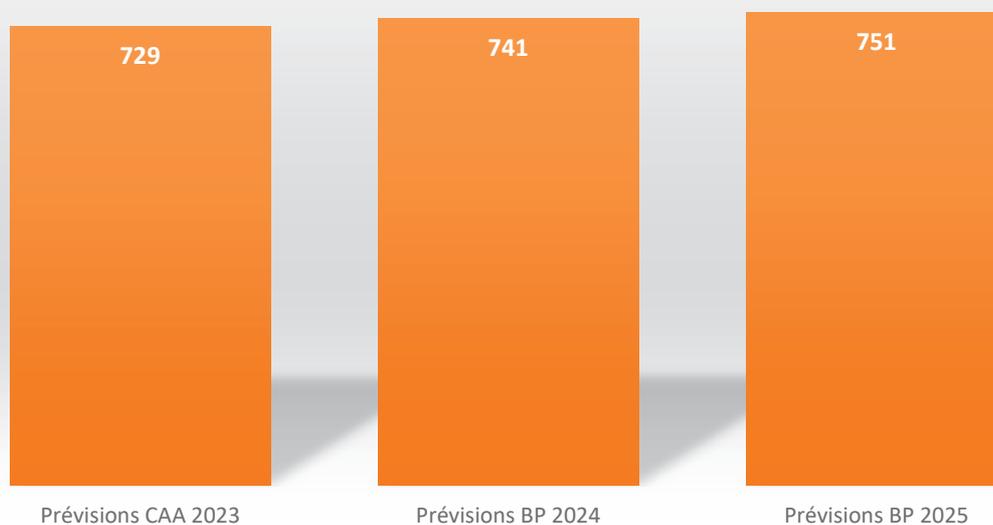
Enfin, le solde des recettes d'investissement est constitué par la variation nette de la dette. Cet élément, repris en bleu clair sur le graphique ci-dessous, correspond au solde des emprunts nouveaux minorés des remboursements en capital. L'endettement contribuerait ainsi à financer l'investissement à hauteur de 7 % des dépenses d'investissement en 2024.

## SCHEMA SIMPLIFIE DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS AU CA



Ainsi, le financement des investissements serait réalisé sur la base du schéma de financement repris ci-dessus pour un montant exécuté (en dépenses) de 190 M€ en 2024 et 170 M€ en 2025.

## Evolution prévisionnelle de l'encours de dette au compte administratif - prévisions pour la période 2023 -2025



Au final et après prise en compte de ce schéma de financement, le niveau d'encours de dette pourrait s'établir à **751 M€** en 2025. 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**

Pour mener à bien sa politique au bénéfice des territoires, la collectivité s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) permettant de disposer d'une visibilité à moyen terme sur l'utilisation prévisionnelle des crédits de paiement, par projet. Cette programmation reflète les orientations souhaitées et permet d'apprécier l'état d'avancement des projets votés. Le PPI 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 violentes crues-inondations subies lors de cet automne 2023 ont endommagé la moitié du réseau routier départemental et bon nombre d'ouvrages d'art seront à réparer ou renforcer. Un besoin de plus de 50 M€ est d'ores et déjà identifié à ce titre. Les opérations à retenir dans le volet « maintenance du réseau routier » seront en conséquence actualisées et priorisées au fil des expertises et programmations à venir dans le cadre de la remise en état. Un soutien de l'Etat est indispensable pour faire face à ces dépenses.

### **Les principaux éléments saillants du PPI intègrent les postes suivants :**

- la construction et la rénovation de nouveaux collèges ;
- le maintien d'un niveau élevé de crédits consacrés aux opérations de maintenance patrimoniale destinés à la maintenance du réseau routier départemental et à 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 sera consacrée à ces opérations ;
- la poursuite du financement du déploiement du Très Haut Débit via le versement de fonds de concours au Syndicat Mixte ;
- la poursuite d'une démarche de contractualisation ;
- des crédits sur les opérations majeures d'amélioration du réseau départemental ;
- la confirmation d'enveloppes annuelles de subventions d'investissement dans les domaines culturel et sportif ;
- le remboursement progressif de la participation départementale au financement du Canal Seine-Nord Europe (remboursement de la quote-part d'emprunt appelé pour représenter le financement des collectivités) ;
- l'accompagnement du bailleur social Pas-de-Calais Habitat ;

- l'accompagnement du SDIS.

Il convient ici de préciser que la trajectoire prospective retenue pour la collectivité est établie sur la base d'une réalisation effective limitée à **190 M€** de dépenses en **2024** et à **170 M€** en **2025**. La trajectoire prospective, notamment en matière d'endettement, a été modélisée sur ce niveau effectif de réalisation.

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

### PROGRAMME PLURIANNUEL DES INVESTISSEMENTS

CATEGORIE	CP 2024 (en M€)	CP 2025 (en M€)
<b>1-INVESTISSEMENT COURANT</b>	<b>127,5</b>	<b>110,6</b>
<b>RESEAUX ET AMENAGEMENT</b>	<b>69,5</b>	<b>62,1</b>
Renouvellement matériels et équipements	2,8	2,5
Investissements immatériels (études générales, avances, acquisitions foncières)	7,0	7,0
Maintenance voirie	48,0	38,0
Subventions	11,7	14,6
<b>MOYENS DES SERVICES</b>	<b>13,2</b>	<b>8,5</b>
Informatique	3,6	3,0
Logistique	1,4	1,5
Maintenance bâtiments départementaux	8,2	4,0
<b>MOYENS DES COLLEGES</b>	<b>18,8</b>	<b>19,0</b>
Informatique	4,8	4,0
Logistique	0,0	0,0
Maintenance collèges	14,0	15,0
<b>REUSSITES CITOYENNES</b>	<b>12,3</b>	<b>12,0</b>
Culture	3,3	3,6
Sport	4,8	5,2
Education et autres	4,2	3,2
SDIS	2,0	
<b>CONTRACTUALISATION</b>	<b>6,8</b>	<b>9,0</b>
<b>PAS-DE-CALAIS HABITAT</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>
<b>2-OPERATIONS STRUCTURANTES</b>	<b>102,6</b>	<b>131,9</b>
<b>COLLEGES</b>	<b>37,8</b>	<b>48,0</b>
<b>BATIMENTS DEPARTEMENTAUX</b>	<b>12,5</b>	<b>27,3</b>
<b>VOIRIE</b>	<b>24,8</b>	<b>30,6</b>
<b>AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT</b>	<b>9,4</b>	<b>7,5</b>
Opération Grand Site	2,6	3,0
Mission du port d'Etaples	1,6	0,5
Aménagement foncier	2,0	1,5
Environnement	3,2	2,5
<b>PROJETS STRUCTURANTS</b>	<b>2,3</b>	<b>3,8</b>
Parc d'Olhain	0,2	2
Port de Boulogne	0,1	0,1
Nausicaa		
Tourisme (Nausicaa, innovation touristique)	0,3	0,3
Canal-Seine-Nord Europe	0,5	0,5
Projets innovants	0,1	0,1
Très Haut Débit	1,1	1,1
<b>SOLIDARITE</b>	<b>15,8</b>	<b>14,7</b>
Etablissements sociaux et médico-sociaux pour personnes handicapées	7,0	6,5
Etablissements sociaux et médico-sociaux dans le domaine de l'enfance	8,8	8,2
<b>TOTAL</b>	<b>230,0</b>	<b>242,5</b>

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

Conformément aux dispositions des articles L.3312-1 et D.3312-12 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 2024).

### 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 :

				Variations entre 2021/2022	
Effectif rémunéré au 31/12		2021	2022	en unités	en %
Effectif rémunéré sur emploi permanent	titulaires et stagiaires	4 722	<b>4 615</b>	-107	-2,3%
	contractuels	415	<b>472</b>	57	13,7%
	<b>S/Total</b>	5 137	<b>5 087</b>	-50	-1,0%
Assistants familiaux		1 866	<b>1 817</b>	-49	-2,6%
<b>TOTAL</b>		7 003	<b>6 904</b>	-99	-1,4%

- Effectif rémunéré sur emploi non permanent :

				Variations 2021/2022	
Effectif rémunéré au 31/12		2021	2022	en unités	en %
CUI		22	<b>20</b>	-2	-9%
Apprentis		72	<b>90</b>	18	25%
Contractuels recrutés sur emplois saisonniers ou accroissement temporaire d'activité		82	<b>96</b>	14	17%
<b>Total</b>		176	<b>206</b>	30	17%

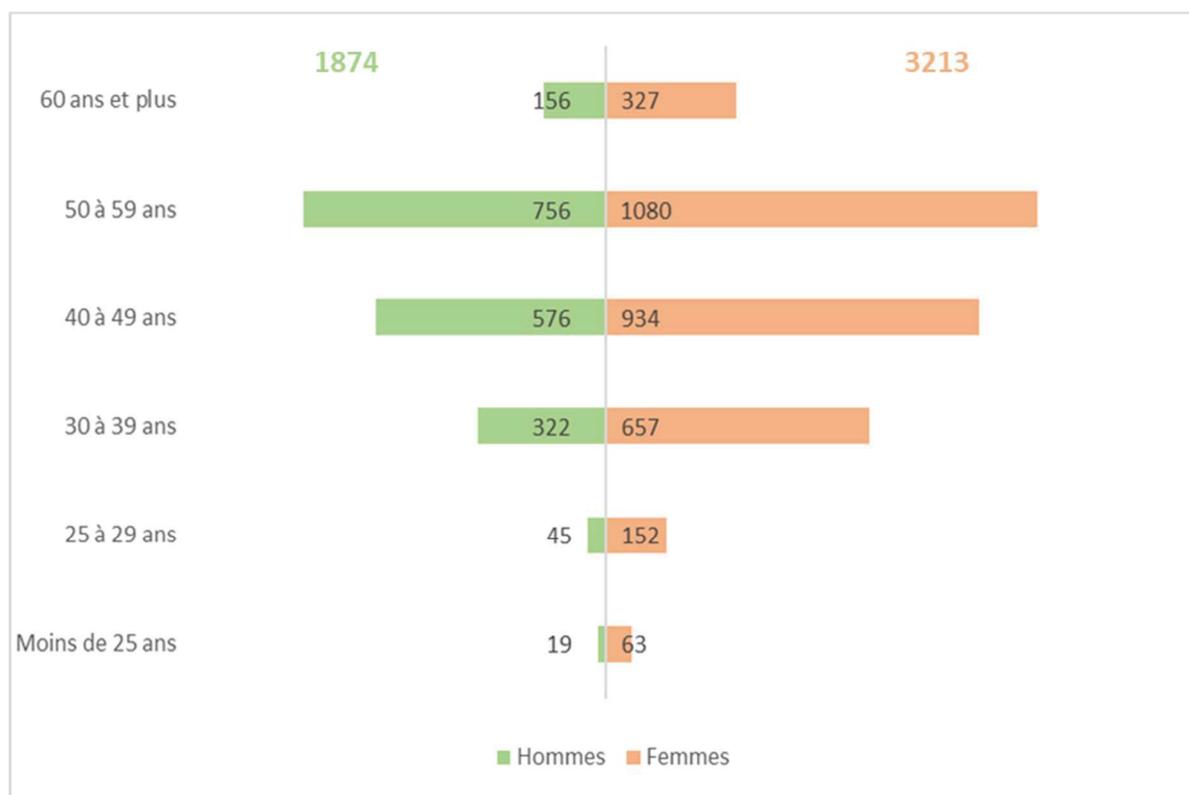
- **Effectif par filière :**

Filières	2021	2022	répartition 2022	variation 2022/2021 (%)
ADMINISTRATIVE	1588	<b>1551</b>	30,5%	-2%
TECHNIQUE	2336	<b>2335</b>	45,9%	0%
CULTURELLE	105	<b>101</b>	2,0%	-4%
SPORTIVE	1	<b>0</b>	0,0%	-100%
SOCIALE	718	<b>727</b>	14,3%	1%
MEDICO-SOCIALE	358	<b>343</b>	6,7%	-4%
MEDICO-TECHNIQUE	13	<b>12</b>	0,2%	-8%
ANIMATION	18	<b>18</b>	0,4%	0%
<b>TOTAL</b>	5137	<b>5087</b>	100	-1%

- **Effectif par catégorie hiérarchique :**

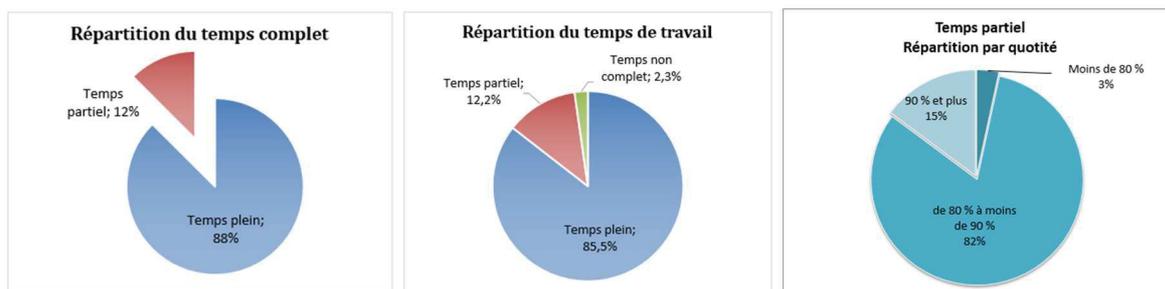
Catégories	2021				2022			
	Titulaires et stagiaires	Contractuels	Total	Répartition	Titulaires et stagiaires	Contractuels	Total	Répartition
<b>A</b>	1 399	260	1 659	32,3%	<b>1 350</b>	<b>289</b>	<b>1 639</b>	32,2%
<b>B</b>	652	33	685	13,3%	<b>635</b>	<b>35</b>	<b>670</b>	13,2%
<b>C</b>	2 671	122	2 793	54,4%	<b>2 630</b>	<b>148</b>	<b>2 778</b>	54,6%
<b>TOTAL</b>	4 722	415	5 137	100,0%	<b>4 615</b>	<b>472</b>	<b>5 087</b>	100%

- **Pyramide des âges des effectifs sur emploi permanent (au 31/12/2022) :**



## 2. LA DUREE DU TRAVAIL :

- Le temps de travail:



- Les heures supplémentaires et complémentaires indemnisées :

Filières	2019	2020	2021	2022	Variation 2021/2020	Variation 2022/2021
Administrative	3 211,17	2 841,00	<b>2 336,00</b>	<b>3 091,08</b>	-17,8%	32,3%
Technique	53 023,33	44 030,25	<b>54 906,52</b>	<b>55 590,52</b>	24,7%	1,2%
Culturelle	376,98	146,48	<b>77,49</b>	<b>171,58</b>		
Médico-technique	350,60	333,11	<b>291,85</b>	<b>221,50</b>		
Animation	166,50	70,00	<b>64,00</b>	<b>61,00</b>		
<b>Total</b>	<b>57 128,58</b>	<b>47 420,84</b>	<b>57 675,86</b>	<b>59 135,68</b>	<b>21,6%</b>	<b>2,5%</b>

## II – L'EVOLUTION PREVISIONNELLE DE LA STRUCTURE DES EFFECTIFS ET DES DEPENSES DE PERSONNEL POUR 2024 :

Le budget des ressources humaines (RH) est réparti en trois volets de dépenses : la masse salariale, les dépenses de formation et les dépenses diverses (ex : titres restaurant, action sociale, médecine du travail etc.)

La masse salariale représente 98 % du budget des RH. Elle s'entend comme la somme des éléments principaux de rémunération (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 patronales associées. Les dépenses de formation et les dépenses diverses représentent chacune 1 % du budget RH global.

Pour rappel, en 2023, le budget global des RH a été voté à hauteur de 273,6 millions d'euros.

La part consacrée à la masse salariale des personnels départementaux (budget principal et budgets annexes) représentait 268,2 millions d'euros (265,6M€ au titre du budget principal, 1M€ pour le restaurant administratif et 1,6M€ pour le laboratoire d'analyses départemental).

### L'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel pour 2024

Pour l'exercice 2024, les dépenses totales de fonctionnement gérées au sein de la direction des ressources humaines s'élèveront à 288,6 millions d'euros dont 282,8 millions d'euros dédiés à la masse salariale des agents territoriaux.

Cette évolution de 15 millions d'euros relève quasi essentiellement de dépenses de masse salariale.

Si la structure des effectifs reste stable par rapport à 2023, cette hausse s'explique par la budgétisation des mesures prises au niveau national liées au soutien du pouvoir d'achat des fonctionnaires. Dans ce cadre, on peut notamment souligner le relèvement du point d'indice et la refonte de certaines grilles indiciaires (+3,5M€), l'attribution généralisée de 5 points d'indice supplémentaires (+2,3 M€) et l'augmentation des barèmes de prise en charge des frais de mission des agents (+0,39M€).

Ces mesures seront complétées par des décisions de la collectivité, issues du dialogue social, visant notamment à revaloriser le régime indemnitaire des agents départementaux (+3,8M€), à améliorer la protection sociale complémentaire (+0,9M€) et à réévaluer certains avantages sociaux comme l'extension du bénéfice des titres restaurant (+0,8M€).

Seront également intégrés dans cette évolution, les éléments relatifs à l'évolution de carrière des agents et notamment le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) structurellement positif (+2M€).

A noter que dans le cadre de la réforme des retraites, le taux de la cotisation patronale à la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRCAL) a été relevé de 1 point (+1,3 M€). Cette décision devrait faire l'objet d'une compensation de la part de l'Etat.

Enfin, les dépenses de formation restent stables par rapport à 2023. Elles continuent à être ajustées aux besoins.