

DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

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

RAPPORT N°21

CONSEIL DEPARTEMENTAL

REUNION DU 12 NOVEMBRE 2018

DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE POUR 2019

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

Ce rapport d'orientation budgétaire permet à la fois de dresser un bilan rétrospectif de l'évolution de la situation financière du Département au regard des orientations adoptées dans les délibérations d'application du printemps 2016, mais également de dresser les orientations stratégiques de la période 2019 – 2021, notamment en matière d'équilibre financier ou d'accompagnement des projets d'investissement départementaux. Ce rapport détaille en annexe, conformément aux orientations de la loi NOTRe, les axes structurants du Plan Pluri Annuel d'Investissement départemental.

Au-delà de ces éléments financiers, il est primordial de préciser que le Pas-de-Calais a su préserver une réelle singularité dans la mise en œuvre des actions au service des solidarités humaines et territoriales. En effet, malgré des contraintes budgétaires toujours prégnantes, le Département a privilégié le dialogue avec ses partenaires institutionnels, sur l'ensemble des champs de compétences, pour préserver le service rendu aux citoyens.

Cette approche particulière a également été confortée par le maintien, voire le développement au cours de l'année 2018, des politiques volontaristes en faveur de la jeunesse, de la culture, du sport ou par le soutien aux projets d'investissement des communes et intercommunalités sur l'ensemble du territoire départemental. L'effort départemental en matière d'investissement permet également de soutenir les acteurs du secteur médico-social à travers le développement, depuis le début de l'année 2017, d'une politique ambitieuse de subventions d'investissement destinées à accélérer la modernisation du parc immobilier et donc le bien vivre des personnes qui sont accueillies dans ces établissements.

S'agissant des orientations budgétaires, les efforts combinés de maîtrise des charges de gestion et de recherches de recettes, un peu plus soutenus qu'attendus initialement, se sont traduits par une très nette amélioration des fondamentaux budgétaires. Toutefois, les premiers mois d'exécution du budget 2018 montrent une reprise progressive de l'évolution haussière des dépenses, notamment sur la sphère sociale, qu'il conviendra de surveiller avec attention.

Ainsi, et au regard de cette tendance d'évolution des dépenses, les efforts de maîtrise des charges de gestion devront probablement être renforcés au cours des prochains exercices afin de soutenir la politique ambitieuse d'investissement au service des territoires. Cette maîtrise des dépenses passera notamment par la modernisation de l'administration et la mise en œuvre de services publics renouvelés. Ils devront permettre d'être présents face à une demande croissante des habitants, notamment en matière sociale et de simplifier la vie de tous les usagers du service public départemental. Le Département entend ici jouer pleinement son rôle de chef de file des solidarités humaines en y consacrant les ressources financières nécessaires.

En outre, l'institution départementale s'engagera encore d'avantage au cours des trois prochaines années au titre des solidarités territoriales à travers le déploiement d'une nouvelle démarche de contractualisation, notamment avec les communes et EPCI du Département. Cette démarche nouvelle, qui complétera les dispositifs de subventions existants, s'appuiera sur la création d'un fonds dédié à l'innovation territoriale sur la période 2019 – 2021. Ce fonds permettra au Département de cofinancer les projets proposés et conduira à augmenter significativement la capacité financière d'intervention du Département. La création de ce fonds permettra au Département, en plus de l'ingénierie, d'être plus présent au cœur des territoires et de soutenir les projets proposés par ses partenaires au plus proche des besoins des citoyens.

Cet accompagnement renforcé des territoires adossé aux projets menés en maîtrise d'ouvrage départementale conforte le rôle d'assemblée du Département en matière d'aménagement du territoire. Il confirme également son soutien au monde économique et in fine son engagement dans la bataille pour l'emploi.

Vous le constaterez à la lecture du rapport, le Département a la possibilité d'augmenter son effort d'investissement en prenant appui sur l'amélioration des fondamentaux budgétaires des 3 dernières années. Cet engagement supplémentaire en faveur du développement territorial s'inscrit dans une déclinaison plus ambitieuse de la stratégie établie au début de l'année 2016 en réaffirmant des orientations claires, lisibles et durables sources de crédibilité à moyen terme de l'action du Département. La construction budgétaire qui s'en suivra ne devra avoir qu'une seule finalité : la recherche de l'égalité, l'égalité entre les habitants, l'égalité entre les territoires.

Le Président du Conseil départemental

SIGNE

Jean-Claude LEROY

SOMMAIRE

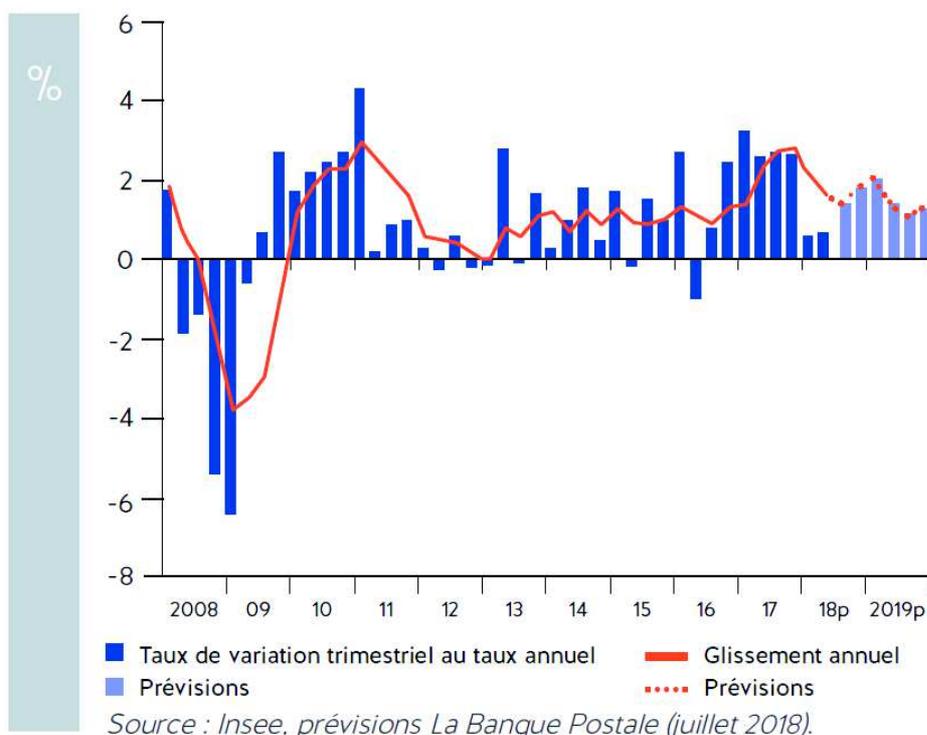
1/ Une éclaircie conjoncturelle dont les effets demeurent limités associée à une refonte des relations financières avec l'Etat	4
A/ Une conjoncture qui s'améliore mais dont les effets budgétaires demeurent limités.....	4
B/ Une refonte des relations financières avec l'Etat dans le cadre de la contractualisation	8
2/ 2014 – 2018 : premier bilan de la stratégie budgétaire départementale	10
A/ 2014 – 2018 : des fondamentaux budgétaires qui se sont nettement améliorés	10
B/ Un reste à charge toujours très élevé pour les 3 allocations individuelles de solidarités	16
C/ Des ressources financières disponibles (emprunt, provisions et fonds de roulement) pour pérenniser le financement du projet départemental.....	18
3/ La trajectoire budgétaire du Département pour la période 2019 -2021.....	23
A/ L'épargne brute demeure la clé de voute de la trajectoire budgétaire.....	23
B/ Une priorité confortée : l'accélération de l'investissement et le développement d'une nouvelle forme de contractualisation	32
C/ Des modalités de financement adaptées aux ambitions en matière d'investissement.....	33

1/ Une éclaircie conjoncturelle dont les effets demeurent limités associée à une refonte des relations financières avec l'Etat

L'actualisation régulière de la trajectoire budgétaire prend en compte tant l'évolution de la conjoncture économique que les modifications imposées par le Gouvernement en matière de relations financières avec les collectivités territoriales. La conjoncture économique s'améliore depuis deux ans maintenant mais cette embellie tarde à se faire sentir sur le front de l'emploi. Par ailleurs, la redéfinition de la relation financière entre l'Etat et les collectivités territoriales conduira à poursuivre le travail engagé en matière de redéfinition des modalités d'intervention du Département dans la mise en œuvre des politiques publiques.

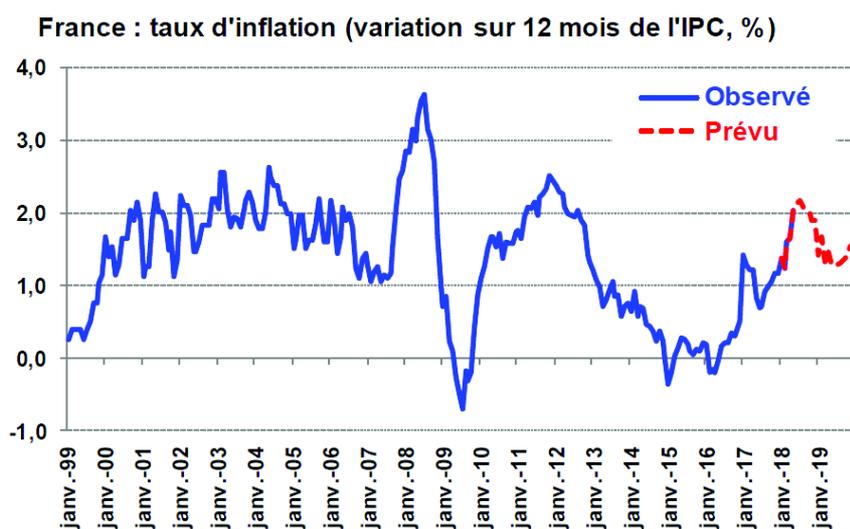
A/ Une conjoncture qui s'améliore mais dont les effets budgétaires demeurent limités

La conjoncture économique s'est améliorée depuis le début de l'année 2016 comme le montrent les indicateurs économiques, notamment la croissance du Produit Intérieur Brut en France (cf. graphique ci-dessous). Si l'amélioration demeure notable au regard des chiffres de la période 2012 – 2016, l'accélération attendue tarde à se concrétiser. Ainsi, pour 2018, le Gouvernement va réviser à la baisse sa prévision de croissance et les premières anticipations montrent un léger ralentissement pour l'année 2019. Les prévisions de croissance laissent anticiper une progression de l'activité comprise entre 1,5 % et 1,8 % selon les instituts concernés. Un tel niveau de croissance sera probablement insuffisant pour permettre une décrue notable et durable du chômage en France.



Dans ce contexte d'une stabilisation de la croissance économique, il conviendra de surveiller l'évolution de l'inflation. En effet, depuis quelques mois, la hausse des prix a tendance à accélérer en France et en Europe. Cette hausse des prix, si elle impacte la revalorisation des bases fiscales conduit souvent à une révision à la hausse des allocations versées et à une revalorisation du SMIC qui sert de référence au calcul de la rémunération des assistantes familiales. La hausse de l'inflation conduit donc généralement à une hausse mécanique des dépenses de fonctionnement supérieure à la dynamique de recettes liée à cette progression.

Pour 2018, la hausse annuelle des prix est attendue aux environs de 2 %, elle pourrait évoluer aux environs de 1,5 % en 2019. L'évolution de l'inflation doit également être attentivement surveillée dans la mesure où la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités est plafonnée à 1,2 % l'an inflation comprise. Ainsi, pour 2018 et 2019 et au regard des prévisions, les collectivités seront probablement amenées à réduire certaines dépenses afin de respecter le plafond fixé par l'Etat et éviter les mécanismes de pénalité financière. Il convient de rappeler que le plafond d'évolution de 1,2 % concerne les 322 collectivités soumises à la démarche de contractualisation, y compris celles qui ont fait le choix de ne pas s'y engager.



Source : études économiques – La Banque Postale

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

1. Les recettes dont une partie est assise sur la croissance (CVAE) ou l'inflation (taxe sur le foncier bâti) devraient connaître une légère progression dans un contexte de stabilisation de la croissance et de hausse des prix à la consommation. Il est utile de noter que les orientations budgétaires 2019 en matière de recettes reposent sur la stabilité du taux de fiscalité sur le foncier bâti conformément aux engagements pris en début de mandat.

2. Le dynamisme du marché immobilier est particulièrement important pour les droits de mutation. Le marché des transactions immobilières a été très dynamique en 2017. Il montre toutefois quelques signes de fragilité en 2018 et devra donc être appréhendé avec une certaine prudence dans le cadre de la définition de la trajectoire prospective. Ce dynamisme, encore plus fort dans les départements voisins, permet au Département de bénéficier de recettes supplémentaires au titre des deux fonds de péréquations assis sur les DMTO. Selon les données issues de l'observatoire Crédit Foncier, le nombre de transactions immobilières réalisées a atteint les 968 000 en France en 2017 en progression de près de 15 % et le volume prévisionnel d'activité devrait rester proche de ce niveau en 2018. Il convient de préciser que les prix des logements continuent de progresser avec une hausse moyenne de 4 % entre 2016 et 2017 toujours selon cet observatoire.

3. L'allocation RSA demeure très sensible à l'amélioration de la conjoncture économique, notamment en matière d'évolution du taux de chômage (cf. graphique ci-dessous). Les fondamentaux économiques régionaux se sont améliorés en 2017, ce qui a eu une nette incidence sur l'évolution du nombre d'allocataires. Depuis le début de l'année 2018, le taux de chômage régional a connu une légère progression, un peu plus rapide que l'évolution nationale. Cette hausse du chômage limite les possibilités de sortie positive des allocataires RSA. Le Département constate d'ailleurs, comme au niveau national, une reprise de l'allocation qui progresse de 1 % depuis le début de cette année. Pour 2018, une anticipation d'une hausse légère de l'allocation est prévue avec une allocation RSA attendue à 332 M€. Pour l'exercice à venir, le Département anticipe une stabilisation en valeur de l'allocation compte tenu de l'intensification de l'engagement départemental en matière d'insertion qui doit se traduire par une accélération du retour à l'emploi des allocataires. Par ailleurs, les engagements que le Département pourrait prendre dans le cadre du Plan Pauvreté auront nécessairement une incidence sur la dynamisation des parcours des allocataires. Ce plan contribuera donc, en complément de l'effort important d'insertion programmé en 2019, à réduire les besoins de crédits en matière d'allocation RSA.



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

Une analyse de la situation de l'emploi par Département (cf. tableau ci-dessous) montre, après un cycle d'amélioration plus rapide dans le Pas-de-Calais que sur les autres territoires, une remontée plus forte du chômage. Le nombre de demandeurs d'emploi a certes légèrement diminué au 2^{ème} trimestre 2018 mais affiche une progression notable de 2,2 % sur l'année écoulée (source INSEE)

Figure 1 – Demandeurs d'emploi (A, B, C) inscrits à Pôle emploi

	Demandeurs d'emploi			Variation (en %)	
	2 ^e trim. 2017	1 ^{er} trim. 2018	2 ^e trim. 2018	trimestrielle	annuelle
Aisne	56 230	56 920	56 660	-0,5	0,8
Nord	267 990	275 950	275 880	-0,0	2,9
Oise	70 460	71 930	71 610	-0,4	1,6
Pas-de-Calais	138 480	141 730	141 550	-0,1	2,2
Somme	55 090	55 990	55 760	-0,4	1,2
Hauts-de-France	588 250	602 530	601 450	-0,2	2,2

B/ Une refonte des relations financières avec l'Etat dans le cadre de la contractualisation

Les orientations budgétaires sont traditionnellement soumises aux mesures du Projet de Loi de Finances. Ce sera encore le cas pour 2019. Toutefois, un des principaux éléments à prendre en compte est directement issu de la démarche de contractualisation imposée par l'Etat dans laquelle le Département s'est engagé au mois de juin dernier.

La principale mesure à intégrer dans la prospective, si elle n'a pas d'effet direct sur l'évolution des ressources perçues par le Département, correspond au projet du Gouvernement de contractualiser avec les grandes collectivités locales afin de les inciter à maîtriser leurs charges de fonctionnement pour réaliser une économie de 13 Mds€ sur 5 ans par rapport à la trajectoire tendancielle d'évolution des dépenses. Cette démarche repose sur les deux axes suivants :

Une limitation de la hausse des dépenses à 1,2% par an, inflation comprise, pour l'ensemble des collectivités conduit à une baisse des dépenses en volume dès que l'inflation dépasse ce niveau. Ainsi, pour 2019 et dans la mesure où l'inflation anticipée ressort à 1,5 % le Pas-de-Calais constatera, malgré une progression apparente des dépenses de 17 M€ d'une année sur l'autre, une réduction de 0,3 % de ses capacités d'intervention dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Remarque : l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées la part supérieure à 2 % liée à la hausse des dépenses des allocations individuelles de solidarités (AIS).

Plafond de dépenses dans le cadre du contrat	CA 2017 retraité	Plafond 2018	Plafond 2019	Plafond 2020
Total des dépenses de fonctionnement en M€	1416	1433	1450	1468
Variation en valeur		17	17	17
Variation en %		1,2%	1,2%	1,2%

Sur la période 2018 – 2020, à périmètre constant et après retraitement des dépenses liées aux transports scolaires et interurbains, le Pas-de-Calais devra limiter la hausse annuelle des dépenses à 17 M€ par an pour respecter les orientations de la contractualisation Etat / Département. Il convient de rappeler qu'une telle dynamique d'évolution est en parfaite cohérence avec les engagements pris lors du débat d'orientation budgétaire 2018. En effet, le rapport d'orientation budgétaire 2018 précisait que la trajectoire d'évolution soutenable permettait une hausse des dépenses limitée à 10 M€ entre 2018 et 2019 et 15 M€ au-delà. Les engagements pris dans le cadre de la démarche de contractualisation sont donc en corrélation avec la stratégie initiale du Département. Il convient de préciser qu'en cas de dépassement ce seuil, le Département serait amené à subir une pénalité financière correspondant à 75 % du dépassement constaté dans la limite de 2 % du total annuel des recettes réelles de fonctionnement. Par ailleurs, et au regard de spécificités du Pas-de-Calais en matière de problématiques migratoires, la collectivité bénéficiera pour la durée du contrat d'une mesure spécifique permettant de déduire du calcul de l'évolution des dépenses liées à l'accueil des mineurs non accompagnés.

Le Pas-de-Calais s'est également engagé dans le cadre du contrat à réduire son besoin de financement externe par rapport aux besoins prévisionnels estimés. Le Département s'est donc engagé à respecter les plafonds d'encours repris dans le tableau ci-dessous :

Plafond d'endettement contractualisé	CA 2017	Plafond 2018	Plafond 2019	Plafond 2020
Encours de dette maximum au 31/12/N en M€	663	701	736	776
Variation en valeur		38	35	40
Variation en %		5,73%	4,99%	5,43%

Il convient de préciser que l'évolution de la dette constitue uniquement un objectif qui n'est pas assortie d'un mécanisme de pénalité financière. Toutefois, et au regard des perspectives d'investissement du Département, cette trajectoire d'endettement devrait être respectée. 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.

Au-delà de l'incidence du contrat pour la période 2018 – 2020, le projet de Loi de Finances (PLF) prévoit, comme chaque année, un certain nombre de mesures qui viendront affecter le budget des collectivités locales. Ainsi, et même si le PLF 2019 ne comprend pas nouveauté majeure en matière d'évolution des ressources des collectivités locales, il convient de préciser que certaines orientations pourraient avoir dans l'avenir de fortes incidences sur les ressources du Département.

En premier lieu, et comme chaque année, le PLF 2019 intégré certaines variables d'ajustement. Pour les départements, ces variables sont la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les anciennes compensations d'exonérations. Ces variables vont diminuer respectivement de 25 M€ et 15 M€ en 2019. Pour le Pas-de-Calais, les incidences financières seront limitées en 2019 et ressortiraient, sur la base des simulations transmises par l'Assemblée des Départements de France à 320 K€ pour la DCRTP et 350 K€ environ pour les compensations d'exonération soit une baisse cumulée de recettes d'environ 700 K€ par rapport à 2018.

Le PLF 2019 fait également état d'une refonte de la Dotation Globale d'Equipeement qui constitue une recette d'investissement perçue par les départements. Concernant cette dotation, l'enveloppe budgétaire nationale devrait être stable mais les critères de redistribution devraient évoluer en favorisant, pour une fraction de l'enveloppe de 212 millions, les départements remplissant « certains critères de potentiel fiscal ».

Enfin, le PLF 2019 prévoit une enveloppe de crédits de 175 millions d'euros destinée à financer les mesures du « Plan Pauvreté ». Sur ces 175 millions, 150 seront fléchés vers les collectivités qui s'engageront dans une contractualisation spécifique avec l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de ce Plan.

2/ 2014 – 2018 : premier bilan de la stratégie budgétaire départementale

Sans revenir précisément sur la période antérieure déjà largement évoquée lors des deux précédents rapports d'orientation budgétaire, 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.

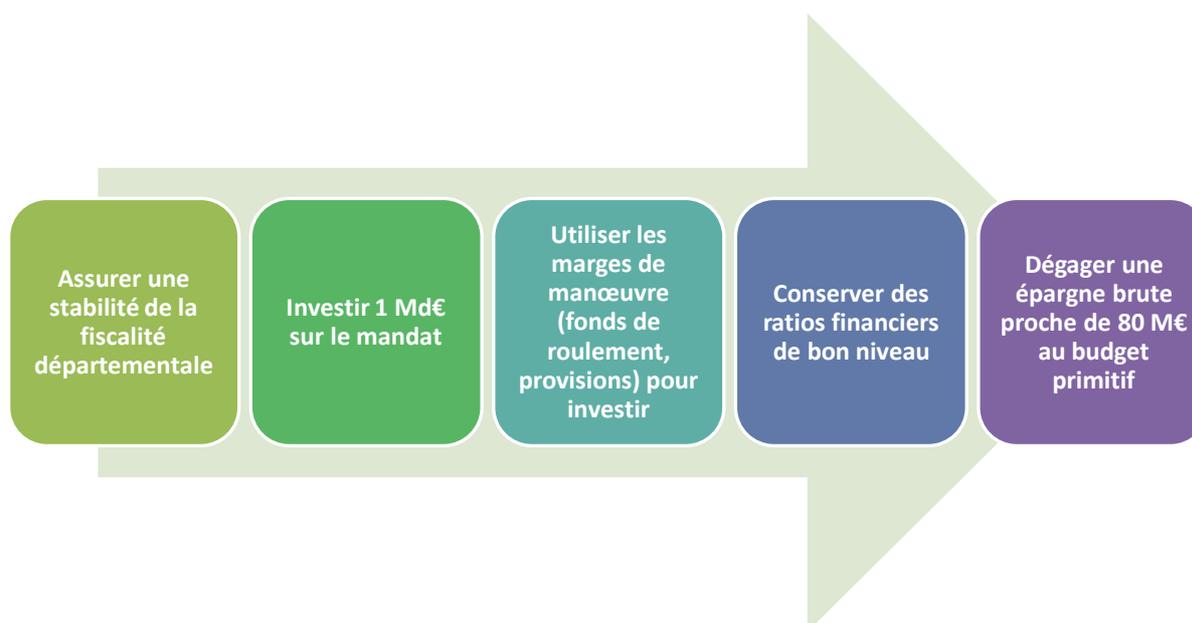
A/ 2014 – 2018 : des fondamentaux budgétaires qui se sont nettement améliorés

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, le Pas-de-Calais a vu sa DGF baissé de 152 M€ soit 10 % du total des recettes de fonctionnement d'une année comme le montre le tableau ci-dessous.

Dans le même temps, le Pas-de-Calais a été touché, avec une intensité plutôt supérieure à celle constatée au niveau national, par la crise économique et a déployé l'ensemble de ses compétences pour faire face à l'urgence sociale, notamment dans le cadre du financement des allocations individuelles de solidarité.

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

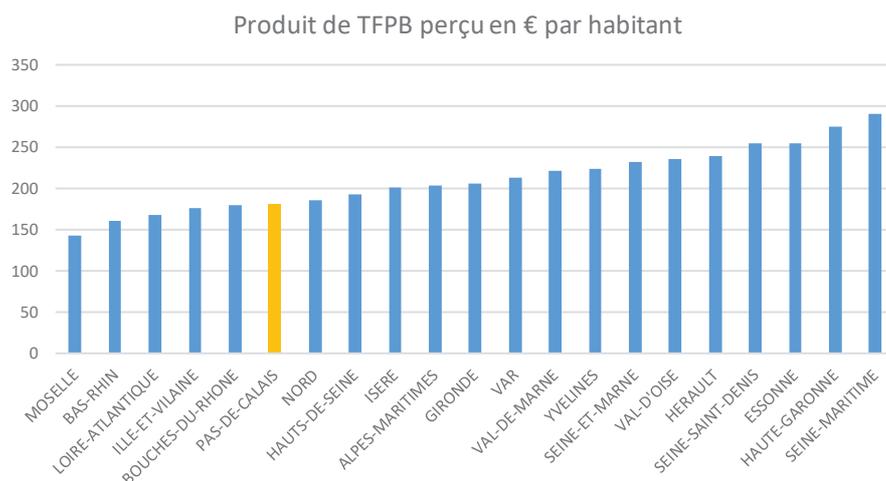
Cet effet de ciseau a donc conduit à une réduction significative des marges de manœuvre de la collectivité, dont la traduction la plus immédiate se retrouve dans le niveau de son épargne brute. Face à cette contraction des équilibres budgétaires, le Département a mis en œuvre une stratégie budgétaire nouvelle, dont les fondamentaux repris dans le rapport d'orientation budgétaire 2016, peuvent être synthétisés par le schéma suivant :



Le rapport d'orientation budgétaire 2019, permet de dresser après trois exercices de mise en œuvre de ces orientations, un premier état des lieux de la réalisation effective de ces priorités budgétaires.

a) Concernant 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 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 2019, il sera proposé de ne pas modifier le taux de fiscalité départementale et de conforter cette priorité de stabilité de la fiscalité locale perçue par le Département.

Il convient de préciser que le produit fiscal perçu par le Département est constitué de deux éléments : le taux évoqué ci-dessus qui est appliqué à une base. Sur le plan des bases fiscales, la situation du Pas-de-Calais a peu évolué et celles-ci demeurent les plus faibles parmi les départements millionnaires en habitants. Ainsi, le produit fiscal par habitant perçu par le Département, malgré un taux plus élevé que la moyenne, ressort à 181 € contre 211 € en moyenne et le place dans le dernier 1/3 des départements millionnaires.



Source : DGFIP – données 2016

b) Concernant la réalisation d'un milliard d'euros d'investissement sur la durée du mandat. Sur la période 2015 – 2017, le Département a consacré 560 M€ à l'investissement. Les prévisions de réalisation de l'exercice 2018 permettent d'anticiper un volume de dépenses proche de 185 M€. Ainsi, en 4 ans, le Département aura probablement réalisé 745 M€ d'investissement ? soit les trois quarts de son programme prévisionnel et devrait dépasser en prenant en compte les prévisions de réalisation des exercices budgétaires 2020 et 2021 l'ambition initialement établie. Cette ambition d'investissement a d'ailleurs été régulièrement révisée en hausse au regard d'une évolution plus favorable qu'anticipée des équilibres financiers du Département.

c) Le Département s'était également engagé à utiliser de façon raisonnée les différentes ressources (reprises de provisions et fonds de roulement) disponibles pour accroître son effort d'investissement. Une prévision d'utilisation de ces ressources avait été établie à travers la reprise de la totalité des provisions en quatre ans et le prélèvement de la moitié du fonds de roulement disponible chaque année pour autofinancer l'investissement. L'amélioration plus rapide qu'attendue des fondamentaux budgétaires a permis de limiter l'utilisation de ces recettes.

Ainsi, à fin 2017, 48 M€ de provisions « libres d'emploi » sont encore disponibles. Par ailleurs, à fin 2017, le Département disposait encore de 79 M€ de fonds de roulement contre une prévision initiale de 31 M€. Au final, la gestion financière prudente du Département lui permet de disposer encore d'une enveloppe globale de recettes d'environ 130 M€ qui permettra de limiter le recours à l'endettement au cours des prochains exercices.

d) 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 2019 sont étroitement liées. Un bilan rétrospectif détaillé permet d'apporter des éléments précis sur l'atteinte par l'institution de ces deux orientations stratégiques.

Pour déterminer ces ratios financiers, il convient en premier lieu de revenir sur l'évolution des recettes de fonctionnement au cours de la période 2014 – 2018. Pour une plus grande facilité de lecture, un retraitement correspondant à la baisse des recettes induites par la perte de la compétence transport a été réalisé sur l'ensemble de la période. Ce retraitement, 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.

Les recettes de fonctionnement après retraitement des changements de périmètre :

Evolution des recettes de fonctionnement en M€	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	Variation 2017 - 2014
Fiscalité directe	350	360	392	339	-11
Fiscalité indirecte	416	416	424	431	15
Droits de mutation	99	115	127	140	41
Dotations de l'Etat (y compris CNSA)	431	409	401	387	-44
Fonds de péréquation	176	173	176	175	-1
Autres recettes	48	54	61	100	52
Total des recettes de fonctionnement	1520	1527	1581	1572	
Retraitement transports	58	58	58	36	
Total (à périmètre constant)	1462	1469	1523	1536	
Variation en valeur		7	54	13	74
Variation en %		0,48%	3,68%	0,85%	

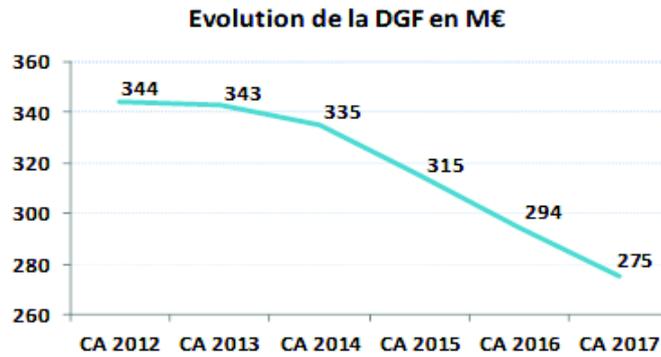
Sur la période 2015 – 2018, et à périmètre constant, le Département a perçu 74 M€ de recettes supplémentaires.

La fiscalité directe ressort en baisse de 11 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. Hors impact budgétaire de ce transfert de compétence, les recettes auraient progressé de 47 M€ en quatre ans, essentiellement sous l'effet de l'évolution des ressources perçues au titre de la taxe sur le foncier bâti.

La fiscalité indirecte progresse de 15 M€ grâce à la dynamique d'évolution de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA).

Les droits de mutation à titre onéreux ont fortement progressé signe d'une bonne tenue du marché immobilier départemental sur la période. Le produit perçu par le Département a atteint les 140 M€ en 2017.

Les dotations versées par l'Etat ressortent en forte baisse et reculent de 44 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 rapports. Cette dotation a reculé de 60 M€ depuis 2014 (cf. graphique ci-dessous). La baisse cumulée a été limitée à 44 M€ grâce aux ressources allouées aux départements par la CNSA, notamment pour compenser la mise en œuvre de la loi d'Adaptation de la Société au Vieillessement (loi ASV).



Les différents fonds de péréquation restent stables aux environs de 176 M€. 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 2018, le total des recettes de fonctionnement pourrait s'établir à 1 542 M€ soit une progression de 6 M€ par rapport à l'exercice précédent. La relative stabilité des recettes s'expliquerait par deux éléments principaux : l'absence de baisse des dotations versées par l'Etat hormis l'écrêtement de 1,3 M€ de la DGF lié à un effet de seuil sur le potentiel financier, la légère baisse du produit des droits de mutation et une évolution globalement modérée des autres recettes (CVAE, fonds de péréquation, recettes CNSA). Au total, les recettes prévisionnelles de l'exercice 2018 pourraient progresser de 0,3 % ce qui traduit l'atonie de la dynamique de ressources dont bénéficient les départements.

Les dépenses de fonctionnement après retraitement des changements de périmètre

Evolution des dépenses de fonctionnement en M€	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	Variation 2017 - 2014
Dépenses de fonctionnement	1436	1481	1480	1452	
Retraitement lié au transport	58	58	58	36	
Total (à périmètre constant)	1378	1423	1422	1416	
Variation en valeur		45	-1	-6	38
Variation en %		3,27%	-0,07%	-0,42%	

Sur la période 2015 – 2017, les dépenses de fonctionnement ont progressé de 38 M€. 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 de maîtrise des 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 2017 et les dépenses liées aux achats et à la logistique de près de 8 %. Pour l'année 2018, les prévisions de réalisation montrent une poursuite de l'effort de

maîtrise des charges de gestion avec une perspective d'une troisième année consécutive de stabilisation des dépenses de personnel.

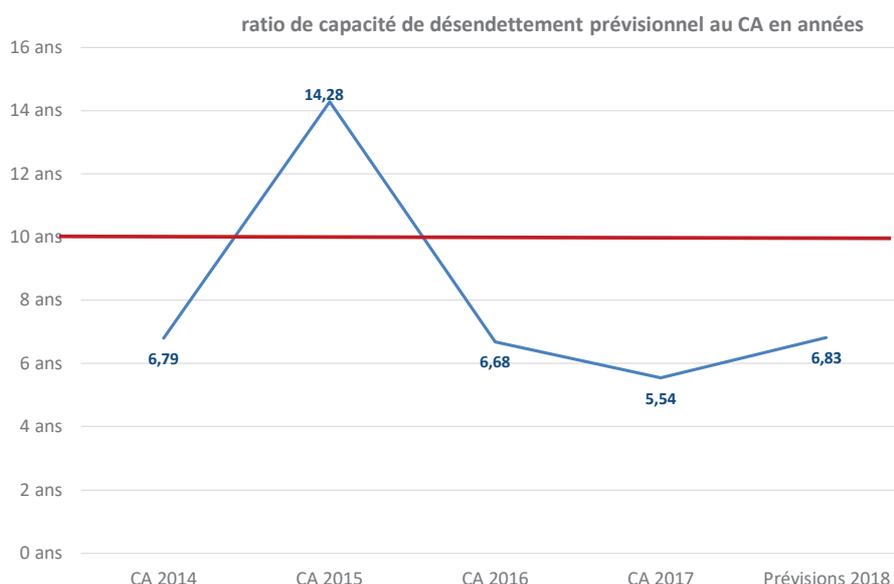
Les dépenses de fonctionnement 2018 pourraient atteindre les 1 440 M€ soit une hausse de 1,7 %. La reprise de la progression des dépenses de fonctionnement serait une nouvelle fois liée à des facteurs externes, notamment les allocations individuelles de solidarité avec un poids toujours croissant du reste à charge au titre du RSA (+ 4 M€ attendus en 2018), la dynamique de la PCH (+ 3 M€) et l'évolution des dépenses liées à l'Aide Sociale à l'Enfance. La progression entre 2017 et 2018 s'établirait donc à 24 M€, cette évolution, compte tenu des mesures spécifiques négociées dans le contrat, devrait permettre au Département de respecter les engagements pris dans le cadre du contrat financier signé avec l'Etat.

L'évolution de l'épargne brute au regard des orientations fixées il y a trois ans

La trajectoire budgétaire avait fixé dès 2016, une perspective d'épargne brute de 75 à 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 proche des 100 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 ce qui avait été prévu initialement.

Evolution de l'épargne brute en M€	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	Variation 2017 - 2014
Epargne brute	84	46	101	120	36
Variation en valeur		-38	55	19	
Variation en %		-45,2%	119,6%	18,8%	

Pour l'exercice 2018, et comme précisé ci-dessus, la progression plus soutenue qu'attendue des dépenses de fonctionnement à caractère social conduira à une diminution de l'autofinancement qui serait légèrement supérieur à 100 M€ en 2018. Malgré ce léger recul, le niveau d'autofinancement dégagé resterait conforme aux orientations fixées lors de la définition des orientations budgétaires stratégiques. Il convient d'ailleurs de rappeler que la progression du niveau d'épargne brute a permis d'assurer une diminution rapide du ratio de capacité de désendettement qui s'est établi à 5,5 années en 2017. Pour 2018, il devrait demeurer en deçà de 7 années et rester très inférieur au plafond de 10 années.



B/ Un reste à charge toujours très élevé pour les 3 allocations individuelles de solidarités

Le Pas-de-Calais a vu sa situation financière s'améliorer grâce aux efforts de modération budgétaire. Il n'en demeure pas moins que la question centrale du reste à charge lié aux trois allocations individuelles de solidarité n'a pas été suffisamment 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. 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 assis sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : le fonds de solidarité.

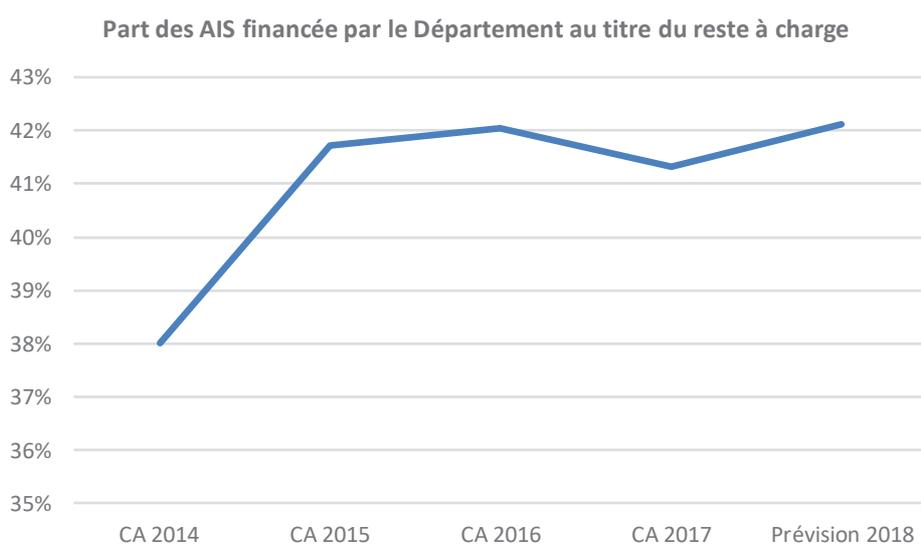
Toutefois, pour le Département du Pas-de-Calais, la mise en œuvre de ces mesures n'a pas permis de couvrir budgétairement l'évolution rapide des dépenses d'allocations. Selon la Chambre Régionale des Comptes Hauts-de-France, le reste à charge pour le Département n'a fait que progresser, passant de 171 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 indique 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 nette amélioration des fondamentaux budgétaires du Département et une amélioration des ratios financiers en cas de forte hausse des AIS.

Evolution du reste à charge au titre des trois allocations individuelles de solidarité depuis 2014

		CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	Prévision 2018
Dépenses	APA à domicile	118,5 M€	119,2 M€	125,0 M€	132,3 M€	132,7 M€
	APA bénéficiaire en établissement	1,9 M€	2,1 M€	2,1 M€	2,0 M€	2,1 M€
	APA aux établissements	44,6 M€	47,4 M€	48,2 M€	47,9 M€	49,8 M€
	Sous total	165,1 M€	168,7 M€	175,3 M€	182,2 M€	184,6 M€
Recettes	Recette CNSA	49,1 M€	50,0 M€	61,2 M€	66,0 M€	65,6 M€
RAC APA		115,9 M€	118,7 M€	114,0 M€	116,2 M€	119,0 M€
Dépenses	PCH	29,2 M€	33,5 M€	36,1 M€	36,4 M€	38,0 M€
	ACTP PH	8,5 M€	7,9 M€	7,2 M€	6,7 M€	6,2 M€
	ACTP PA	4,0 M€	4,0 M€	4,0 M€	4,1 M€	4,2 M€
	Sous total	41,7 M€	45,4 M€	47,4 M€	47,2 M€	48,4 M€
Recettes	Recette CNSA	14,1 M€	14,3 M€	14,2 M€	14,9 M€	14,4 M€
RAC PCH		27,6 M€	31,1 M€	33,2 M€	32,3 M€	34,0 M€
Dépenses	Allocations RSA	303,1 M€	324,2 M€	329,9 M€	327,4 M€	332,0 M€
	Indus RSA	0,2 M€	0,5 M€	0,4 M€	0,4 M€	0,3 M€
	Sous total	303,3 M€	324,7 M€	330,4 M€	327,9 M€	332,3 M€
Recettes	TICPE RSA majoré (ex API)	40,2 M€				
	TICPE RSA (ex TIPP)	143,4 M€				
	FMDI	20,2 M€	19,5 M€	19,6 M€	17,7 M€	17,7 M€
	Indus RSA	2,1 M€	1,8 M€	1,9 M€	1,9 M€	2,0 M€
	Sous total	205,8 M€	204,9 M€	205,0 M€	203,1 M€	203,2 M€
RAC RSA		97,5 M€	119,8 M€	125,4 M€	124,8 M€	129,0 M€
RAC toutes AIS		241,0 M€	269,7 M€	272,6 M€	273,3 M€	282,0 M€
Mesures pacte de solidarité	Dotation de Compensation Péréquée	22,7 M€	23,4 M€	24,5 M€	25,8 M€	26,3 M€
	Fonds de Solidarité des DMTO net	24,5 M€	21,6 M€	15,5 M€	17,2 M€	18,3 M€
	Sous total	47,2 M€	45,0 M€	40,0 M€	43,0 M€	44,6 M€
RAC toutes AIS		193,8 M€	224,7 M€	232,6 M€	230,3 M€	237,4 M€

Part du reste à charge dans le total des dépenses d'allocations individuelles de solidarité



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 230 M€ en 2017. Les prévisions 2018 montrent, malgré la poursuite de la progression des mécanismes introduit en 2014, une nouvelle hausse de 7 M€ du reste à charge au titre des allocations.

Au final, le reste à charge représentera, en 2018, 42 % 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.

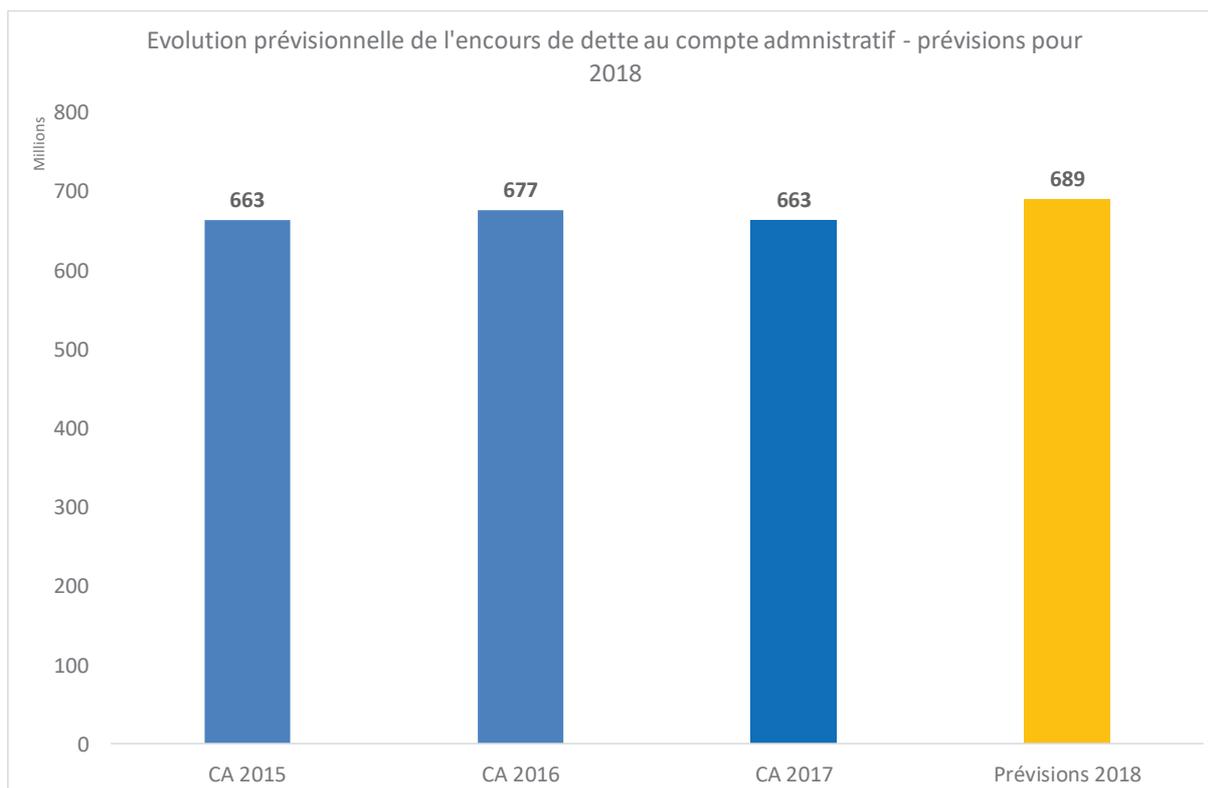
C/ Des ressources financières disponibles (emprunt, provisions et fonds de roulement) pour pérenniser le financement du projet départemental

Les choix budgétaires réalisés des trois dernières années permettent d'une part au Département de disposer de marges de manœuvre renforcées et d'autre part contribueront à la réalisation des orientations stratégiques initiales tant en fonctionnement qu'en investissement. Au-delà de l'amélioration des fondamentaux budgétaires évoqués précédemment, le Département dispose encore de ressources qui permettront de répartir les efforts de gestion restant à réaliser sur plusieurs exercices. Ces marges de manœuvre reposent sur trois piliers : un endettement faible, un fonds de roulement relativement important et une enveloppe de reprises de provisions disponible.

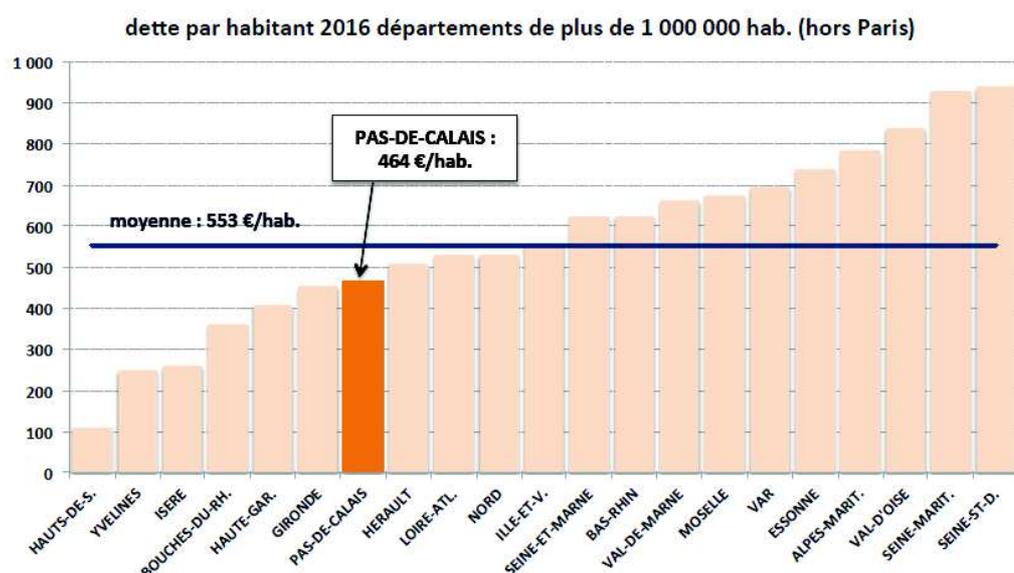
i. Une dette saine et sécurisée

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

L'encours de dette du Département est aujourd'hui particulièrement sûr et soutenable. Ainsi, l'intégralité de la dette du Département est catégorisée 1A selon la classification de la Charte Gissler, catégorie la moins risquée. Le Département n'a d'ailleurs souscrit aucun emprunt structuré. A la fin de l'exercice 2017, l'encours ressort à 663 M€ et a retrouvé son niveau de 2015. Pour l'exercice 2018, le Département pourrait emprunter environ 100 M€ ce qui se traduirait, après remboursement du capital des emprunts, par une légère progression de l'encours. La dette totale du Département s'établirait légèrement en deçà de 700 M€. Il convient de préciser que la gestion prudente du risque de taux continuera d'être appliquée. Ainsi, le Département limitera ses emprunts à la catégorie 1A de la charte Gissler en 2018.



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 par habitant du Pas-de-Calais ressort à 464 € par habitant en pour une moyenne des départements de la strate de 553 € à fin 2016 (cf. graphique ci-dessous). Le Pas-de-Calais demeure donc un des départements les moins endettés. En 2018, la dette par habitant du Pas-de-Calais pourrait être proche des 480 € et resterait donc, malgré une légère progression de l'encours, encore très inférieure au ratio moyen.

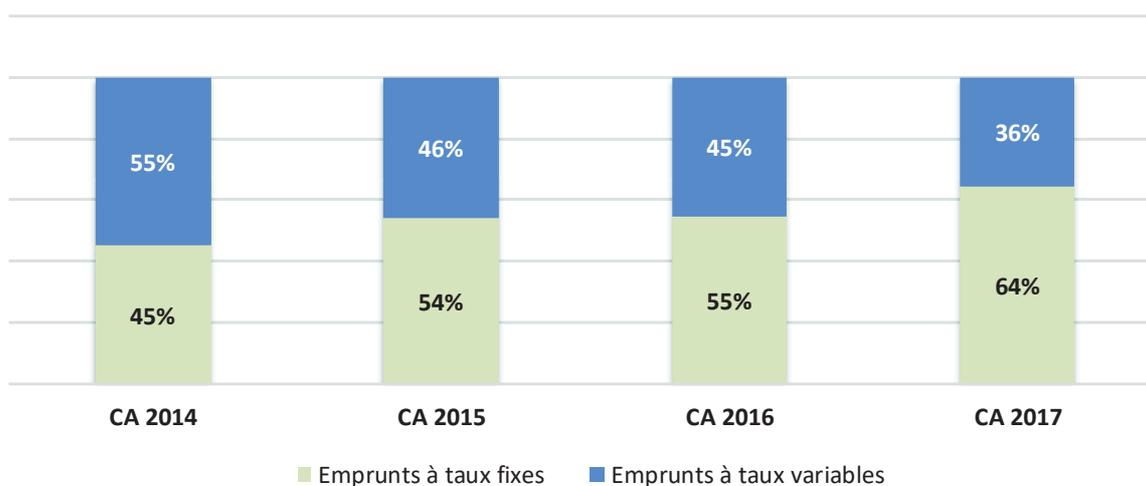


Par ailleurs, la quasi-totalité des emprunts étant souscrits sur une durée courte, le Département pourrait allonger la durée d'amortissement si c'était nécessaire pour réduire le rythme de remboursement annuel des emprunts. A titre d'illustration, en 2018, le Département consacrerait un peu plus de 70 M€ au remboursement du capital des emprunts soit 10,5 % de son encours total sur une seule année. A titre de comparaison, les départements millionnaires ne remboursaient en 2016 que 8,4 % de leur encours chaque 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 2018 ressortirait à 7 années environ contre 14 années en 2015. Il convient de noter, au-delà de l'utilisation de cet indicateur comme un outil de gestion financière, que ce ratio fait désormais partie du contrat signé en juin 2018 par le Département avec l'Etat. Le contrat fixe un ratio plafond de 10 années. A fin 2018, le Département devrait être en capacité de le respecter très largement.

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 à taux fixe dans son encours. Cette part est ainsi passée de moins de 45 % à fin 2014 à près de 65 % à fin 2017. La stratégie de financement du Département devrait conduire à conserver une part de taux fixe proche des 65 % à fin 2018.

Répartition de l'encours (hors revolving) selon le taux

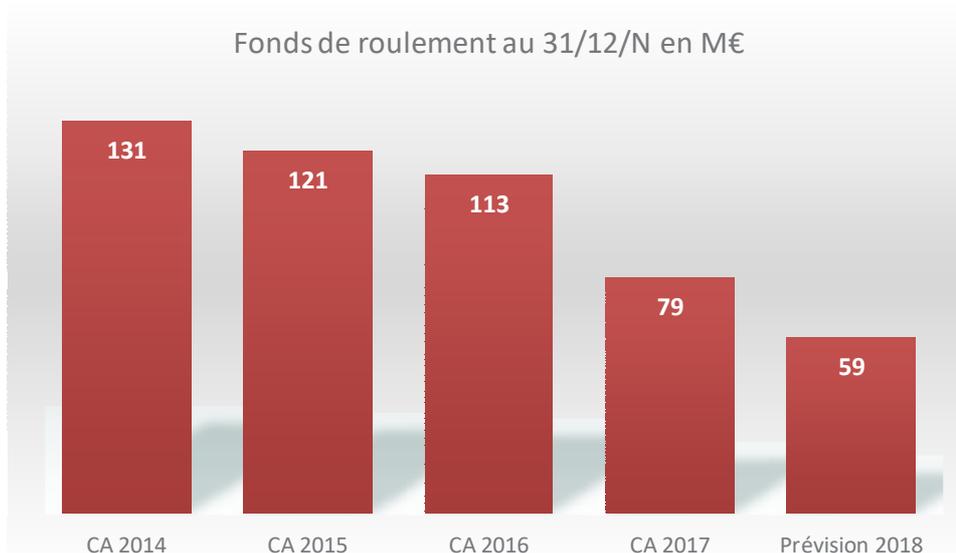


Ce renforcement régulier de la part à taux fixe n'a pas entraîné de progression du taux moyen. Les frais financiers payés ont augmenté au regard de la progression de l'encours mais le taux moyen est resté bas à 1,56 % fin 2017 et devrait rester identique en 2018. Les intérêts d'emprunt représentent 0,7 % du total des dépenses de fonctionnement contre 1,1 % pour les départements millionnaires en 2016.

Exercice	2014	2015	2016	2017	Prévision 2018
Frais financiers	9 450 086,47 €	10 433 616,83 €	11 249 904,10 €	10 350 802,50 €	10 800 000,00 €
Coût moyen	1,66%	1,57%	1,66%	1,56%	1,56%

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

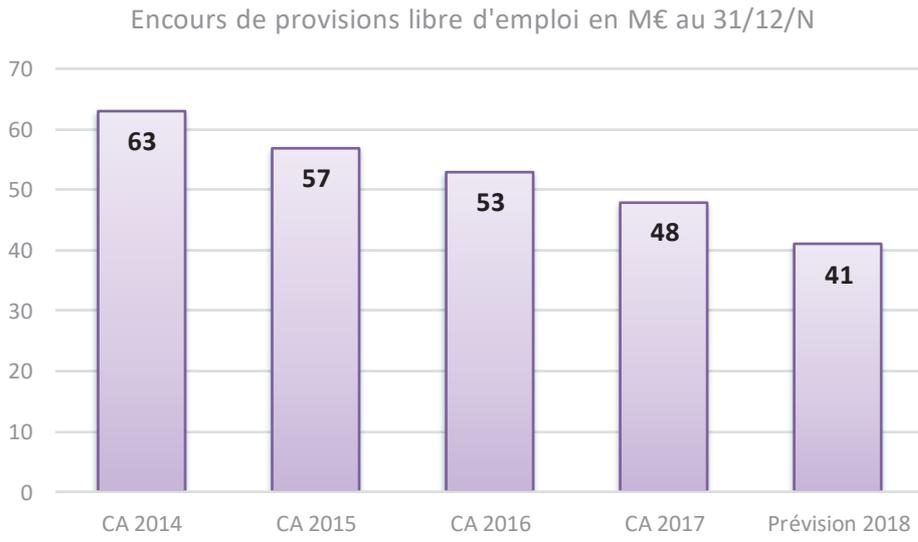
Le fonds de roulement reste important et pourra être utilisé pour financer une partie du programme d'investissement. Il est utile de préciser que le Département n'envisage pas l'utilisation de ces ressources, qui, par définition, ne sont pas pérennes, pour financer des dépenses de fonctionnement récurrentes mais bien pour limiter le recours à l'endettement au cours des exercices ultérieurs. Comme cela a été précisé dans les deux derniers rapports d'orientation budgétaire, le fonds de roulement pourra être utilisé progressivement au cours des prochains exercices. La trajectoire prospective proposée est établie sur la base d'une consommation progressive des 79 M€ de fonds de roulement encore disponibles à fin 2017. Ainsi, en 2018, le Département pourrait utiliser 20 M€ de fonds de roulement pour limiter le recours à l'emprunt et autofinancer une part encore élevée d'investissement.



iii. Les reprises de provisions

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

La trajectoire budgétaire prévoit une reprise progressive du solde des provisions entre 2019 et 2021. Le rythme prévisionnel de reprise des provisions sera ajusté en fonction de l'évolution de la trajectoire budgétaire du Département. D'autres provisions affectées à des risques spécifiques ont également été constituées et feront l'objet de reprise au fur et à mesure de l'extinction des risques.



3/ La trajectoire budgétaire du Département pour la période 2019 -2021

La détermination de la trajectoire budgétaire repose sur l'évaluation d'un volume de dépenses de fonctionnement permettant au Département d'assurer le respect des engagements pris dans le contrat signé en juin dernier avec l'Etat, et le financement de 190 M€ d'investissement en maintenant un ratio de capacité de désendettement inférieur à 10 ans au compte administratif à horizon 2021.

Cette trajectoire permet donc d'estimer, après prise en compte des recettes prévisionnelles, le niveau maximum de crédits pouvant être votés par l'institution départementale, soit une enveloppe de dépenses de fonctionnement évaluée, pour 2019, à 1 473 M€ en progression de 13 M€ par rapport à 2018. Ces 13 M€ permettront au Département d'allouer des crédits supplémentaires aux politiques publiques dans la mesure où les efforts engagés sur les dépenses de gestion seront maintenus. La trajectoire proposée pour 2019, a été établie en cohérence avec les exercices précédents en appliquant les principes directeurs suivant :

- Préserver une politique de stabilité fiscale sur toute la période ;
- Conserver des ratios financiers solides, principalement un taux d'épargne brute supérieur à 6 % et un ratio de capacité de désendettement inférieur à 10 années ;
- Réaliser chaque année un haut niveau d'investissement, avec une accélération de la programmation budgétaire à compter de l'exercice 2019, en portant le niveau de crédits d'investissement votés chaque année à 210 M€ environ chaque année. L'accélération progressive de l'investissement devrait permettre de dépasser assez nettement l'enveloppe d'un milliard fixée en 2015.

A/ L'épargne brute demeure la clé de voute de la trajectoire budgétaire

Au regard des trois priorités budgétaires évoquées ci-dessus, la préservation d'un niveau relativement élevé d'autofinancement demeure la clé de voute de la stratégie budgétaire. En effet, l'autofinancement dégagé en section de fonctionnement permet à la fois de contribuer à la réalisation des investissements et demeure le ratio central dans le calcul des 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

Les principales hypothèses de recettes de fonctionnement pour la période 2019-2021 ont été établies sur les bases suivants :

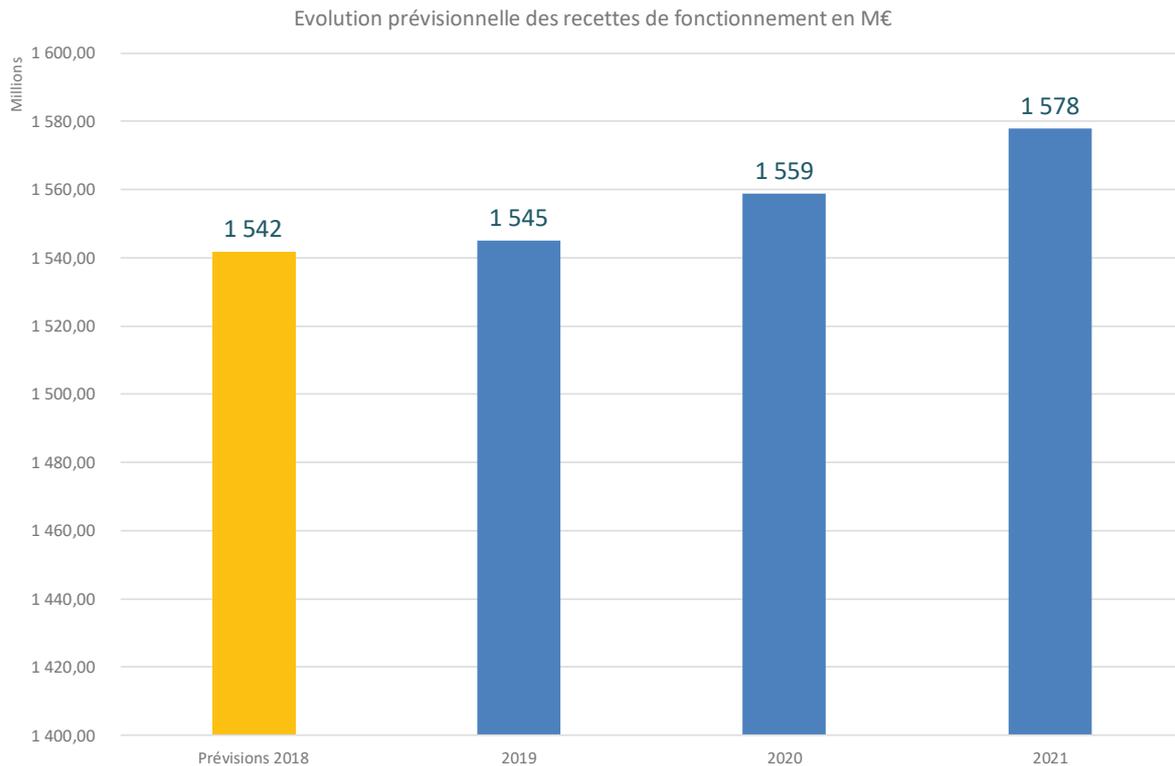
- a) La taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi que les frais de gestion afférents devraient progresser entre 2,5 % et 3 % l'an, sous l'effet des revalorisations forfaitaires

décidées en Loi de Finances, elles-mêmes assises sur l'inflation constatée, ainsi que sur la hausse du patrimoine bâti dans le département ;

- b) La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises devrait augmenter de 2 % par an sur la période au regard d'indicateurs économiques un peu plus favorables
- c) La DGF ainsi que la TICPE devraient connaître un gel de leur valeur ;
- d) Pour la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) l'hypothèse d'une baisse annuelle de 1 M€ a été retenue afin de tenir compte de l'éventuelle intégration de cette dotation dans les variables d'ajustement de la Loi de Finances;
- e) Les droits de mutation font l'objet d'une légère baisse en 2019 au regard du réalisé prévisionnel 2018. Il est proposé de retenir un niveau de 135 M€ en 2019. En effet, le dynamisme du marché immobilier constaté depuis trois ans pourrait ralentir sous l'effet de la remontée des taux et des prix. A compter de 2020, une hausse de 3 % par an a été retenue reflétant les perspectives d'inflation et donc l'évolution potentielle des prix de l'immobilier. Les fonds de péréquation afférents sont stabilisés avec une recette brute de 43 M€ sur la période, considérant que la mise en réserve réalisée par le Comité des Finances Locales en 2018, viendrait alimenter le fonds les années de moins bon rendement de la taxe ;
- f) Le fonds d'urgence mis en place lors des Lois de Finances Rectificative 2016 et 2017 devrait être reconduit en 2018. Une recette prévisionnelle de 8 M€ a été inscrite au budget. Pour les exercices 2019 à 2021 et compte tenu du caractère aléatoire de ce fonds, aucune recette n'a été inscrite.
- g) Des provisions devraient être reprises à hauteur de 8 à 10 M€ entre 2019 et 2021. Au total, la prospective est établie sur une reprise de provisions de 30 M€ ce qui permettrait au Département de disposer d'une enveloppe de provisions de 10 M€ de provisions encore disponibles en fin de période. Il convient de rappeler que cette recette est temporaire puisqu'une fois consommée, elle ne pourra plus être utilisée ;
- h) Les recettes liées aux solidarités, fonds versés principalement par la CNSA, baissent de 6 M€ entre 2018 et 2019 au regard de la fin de mesures liées à la conférence des financeurs. Au-delà, les recettes progressent de 2 % par an en ligne avec la progression attendue des dépenses associées à ces ressources ;
- i) Les recettes perçus au titre du Fonds Social Européen ont été estimées à 4 M€ chaque année sur toute la période ;

- j) L'évolution des modalités de versement des dotations aux collèges conduit à neutraliser les recettes liées aux participations des familles à compter de l'exercice 2019 soit une baisse des ressources de 3 M€ environ chaque année ;
- k) L'ensemble des autres recettes est présumé stable sur la période.

L'évolution globale des recettes de fonctionnement prévisionnelles du Département est reprise sur le graphique ci-dessous.



Globalement, et à périmètre constant, les recettes de fonctionnement devraient être pratiquement stables en raison notamment de l'anticipation de baisse de 2 % du produit des droits de mutation, de la fin de la perception de recettes liées aux mesures de la conférence des financeurs et d'un recul du produit prévisionnel 2019 de fonds d'urgence de 2 M€. A compter 2020, les recettes progresseraient d'environ 15 M€ par an. La progression annuelle des ressources serait limitée à 1 % environ chaque année en moyenne à périmètre constant.

2. L'évolution prévisionnelle des dépenses de fonctionnement et la définition d'une enveloppe de dépenses soutenables

La méthodologie proposée repose en premier lieu sur la définition d'une trajectoire budgétaire d'évolution au fil de l'eau des dépenses qui sera ensuite mise en perspective avec la trajectoire définie comme étant la trajectoire soutenable. Cette trajectoire soutenable est déterminée en prenant en

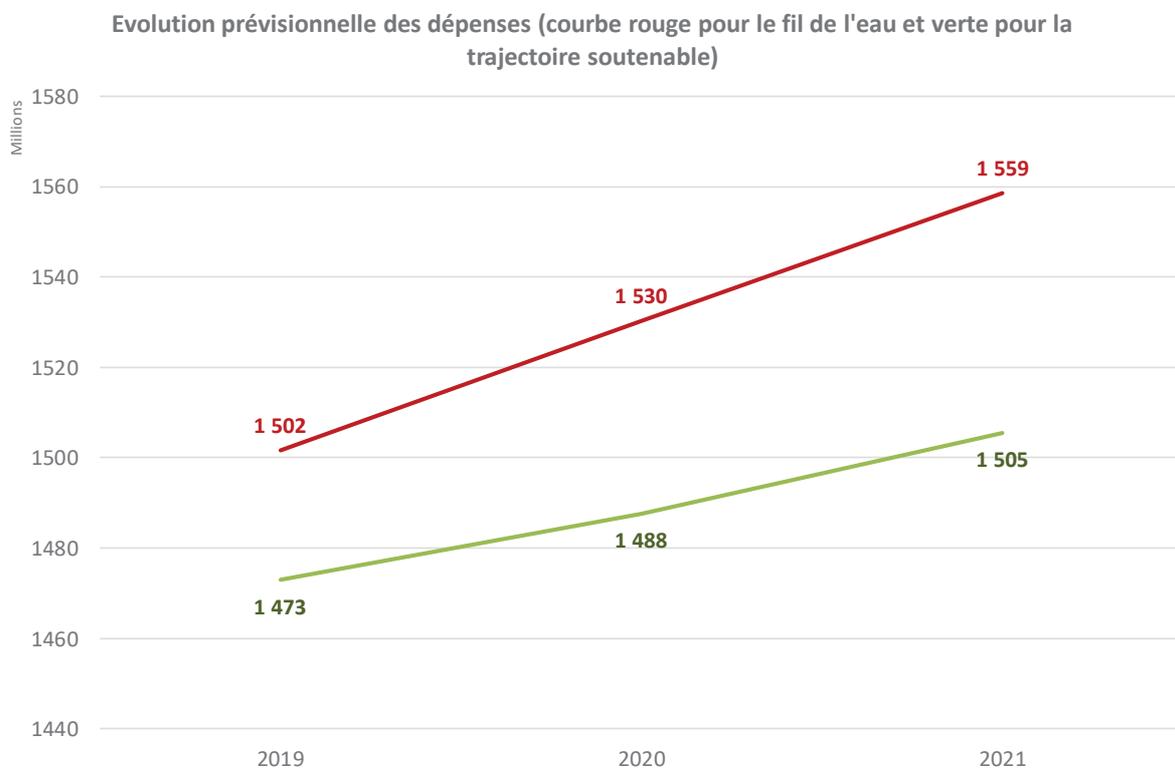
compte le niveau de recettes de fonctionnement évoqué ci-dessus et le besoin d'autofinancement nécessaire à la mise en œuvre du projet départemental. Le niveau de dépenses de la trajectoire soutenable correspond donc à la formule suivante : **recettes prévisionnelles – autofinancement nécessaire = trajectoire soutenable**.

La prospective budgétaire au fil de l'eau (courbe rouge du graphique suivant) représente l'évolution prévisionnelle des dépenses de fonctionnement en ne prenant pas en compte les engagements de maîtrise des charges de gestion pris par la majorité départementale. Il convient de préciser que l'hypothèse au fil de l'eau est déjà prudente, avec une progression moyenne de 1,9 % l'an sur la période 2019 – 2021. Ce rythme d'évolution, s'il est supérieur à ce qui a été constaté ces trois dernières années, demeure assez contraint et reste inférieur à l'évolution tendancielle à long terme des dépenses des collectivités. Par ailleurs, un tel rythme d'évolution n'est pas compatible avec les engagements pris par le Département dans le cadre du contrat signé en juin dernier. En outre sur la base d'une telle hausse des dépenses les ratios d'équilibres budgétaires ne seraient pas respectés dès 2019. Cette situation de déséquilibre prévisionnel s'explique aisément : alors que les dépenses départementales évolueraient de 1,9%, les recettes augmenteraient de moins de 1% par an, car les quelques hausses (TFPB, CVAE) seraient en partie absorbées par les baisses (DMTO, DCRTP), le reste des contributions étant stables (DGF, etc...).

Les modalités de détermination de la trajectoire budgétaire **au fil de l'eau** d'évolution reposent sur les principales hypothèses suivantes :

1. Une hausse de 1,5 % par an de l'allocation RSA sur toute la période. Cette évolution prévisionnelle a été établie sur une quasi stabilisation du nombre d'allocataires et prend en compte une revalorisation annuelle proche des niveaux prévisionnels d'inflation. Les hypothèses de travail n'intègrent pas les réflexions du Gouvernement concernant la refonte des minimas sociaux ;
2. Une progression annuelle de 1 % de l'allocation APA. L'évolution prospective correspond aux niveaux constatés les années précédentes, hors effets de périmètre ;
3. Une stabilisation des dépenses de personnel en 2019 puis une tendance annuelle d'évolution (hors assistants familiaux) de 1 % qui implique la poursuite d'efforts de gestion significatifs dans la mesure où cette hausse prévisionnelle est inférieure au Glissement Vieillesse Technicité ;
4. Une stabilisation de la contribution versée au SDIS en 2019 puis une progression de 1,2 % par la suite conforme au rythme d'évolution maximum autorisé dans le cadre du contrat Etat / Département ;
5. Les dotations versées aux collèges baisseraient de 3 M€ en 2019. La baisse proposée pour 2019 serait liée à la fin du reversement des participations familiales par les établissements au Département. Au total, et après neutralisation de cette mesure technique, les dotations versées aux collèges sont stables entre 2018 et 2019 ;

6. Les MECS et les assistants familiaux devraient connaître une hausse soutenue du nombre d'enfants pris en charge qui conduirait à une évolution des dépenses de 3 % en 2019 et 2020 pour revenir à 2 % au-delà pour les assistants familiaux. Pour les établissements liés à l'enfance, après une progression de près de 10 % en 2018, l'évolution resterait soutenue à 5 % par an au-delà.
7. Les dépenses d'hébergement PA / PH pourraient connaître un léger ressaut en 2018 sous l'effet de la fin des mesures de gestion de la trésorerie mises en œuvre en 2016. A compter de 2019, et pour tenir compte de la progression des besoins sociaux, l'évolution annuelle des dépenses a été estimée à 2 % par an.



Il est donc proposé, pour pouvoir investir et préserver les équilibres financiers de l'institution, d'établir le niveau maximum de dépenses de fonctionnement au niveau de la courbe verte, soit un niveau proche des 1 473 M€ pour 2019. Ce niveau prend en compte les recettes prévisionnelles telles que détaillées précédemment et supposera la poursuite du travail d'optimisation engagé ces trois dernières années.

La stratégie, pour atteindre les objectifs de la trajectoire budgétaire soutenable, sera basée sur la poursuite des efforts d'optimisation budgétaire. Ceux-ci devraient s'élever, par rapport à l'évolution au fil de l'eau, à 52 M€ à horizon 2021, dont 29 M€ dès 2019. Il convient de préciser que le

programme d'économies budgétaires de 134 M€ identifiés en 2015 a été quasiment intégralement réalisé.

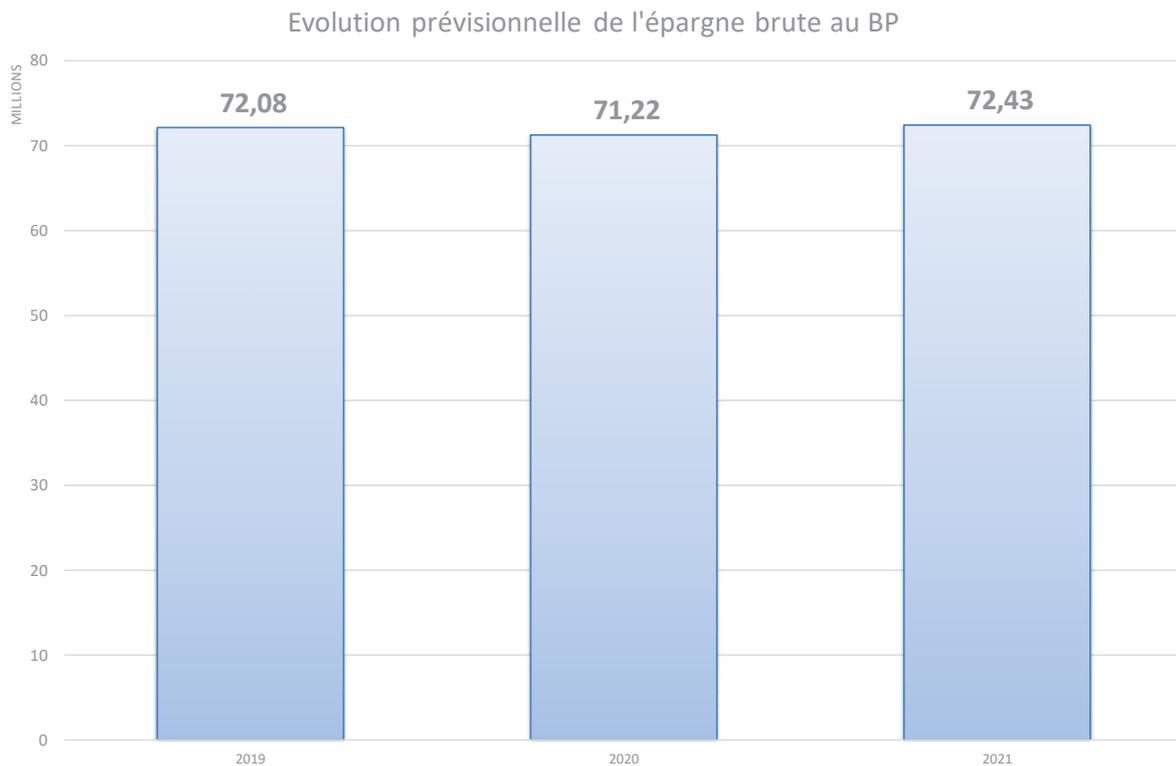
En effet, à fin 2018 et au regard des prévisions de réalisation évoquées précédemment, environ 127 M€ auront été effectivement réalisés. Les 7 M€ qui ne l'ont pas été reposent essentiellement sur des ressources financières complémentaires affectées à la protection de l'enfance en 2018 et à une évolution de l'allocation RSA supérieure aux prévisions. Pour les exercices ultérieurs, et conformément aux orientations adoptées lors du précédent DOB, il conviendra de limiter la progression des dépenses dans une enveloppe annuelle comprise entre 10 et 15 M€.

Il est utile de préciser ici que le niveau d'ajustement budgétaire reste nettement inférieur aux efforts engagés depuis 2015. En effet, alors que 127 M€ d'économies ont été identifiées et réalisées entre 2016 et 2018, soit 40 M€ par an en moyenne, il conviendra d'identifier 54 M€ supplémentaires d'ici 2021 soit un peu plus de 15 M€ par an. La recherche d'économies budgétaires proposées dans ce rapport est légèrement supérieure aux 10 M€ annuels présentés lors du DOB 2018 principalement en raison de la prise en compte sur l'ensemble de la période d'une progression légèrement plus soutenue du RSA et d'une dynamique plus importante qu'attendue au titre de l'aide sociale à l'enfance.

Dans ce contexte, les orientations adoptées lors des deux derniers débats d'orientation budgétaire devront probablement être amplifiées et porteront sur :

1. La poursuite du dialogue de gestion avec les partenaires de la collectivité, afin qu'ils participent à l'effort collectif. La méthode de travail propre au Département, à savoir une approche individualisée, a porté ses fruits. Cette orientation devra être prolongée ;
2. La poursuite du travail sur l'analyse de dispositifs départementaux qui pourraient permettre de limiter la progression attendue de certaines prestations, tout en préservant le service public rendu aux citoyens ;
3. Le contrôle de l'évolution des dépenses de personnel de l'institution. Les orientations prises par l'institution sont détaillées en annexe du présent rapport dans une partie consacrée à la politique de gestion des ressources humaines du Département ;
4. L'évolution des dépenses de structure de l'institution départementale en révisant les organisations, en simplifiant les procédures internes ou en développant d'avantage l'administration numérique ;
5. D'autres chantiers, directement liés à l'adoption du Pacte des Solidarités, pourront émerger au cours des prochains mois notamment en matière d'intensification de la bataille pour l'emploi. Le Département pourra également s'appuyer sur la mise en œuvre du Plan Pauvreté pour accompagner les publics les plus fragilisés et ainsi réduire les besoins financiers en matière d'allocation.

En définitive, les prévisions des recettes pour les exercices à venir, associées à la mise en œuvre des orientations de dépenses proposées, permettront de dégager le niveau d'épargne brute escompté pour continuer à investir, soit 70 à 80 M€ environ dès le budget primitif. Une épargne brute de 75 M€ au budget permet, compte tenu des niveaux de réalisation ces dernières années, de constater un autofinancement compris proche de 100 M€ au compte administratif. Ce niveau serait conforme avec les engagements pris par l'Assemblée départementale.



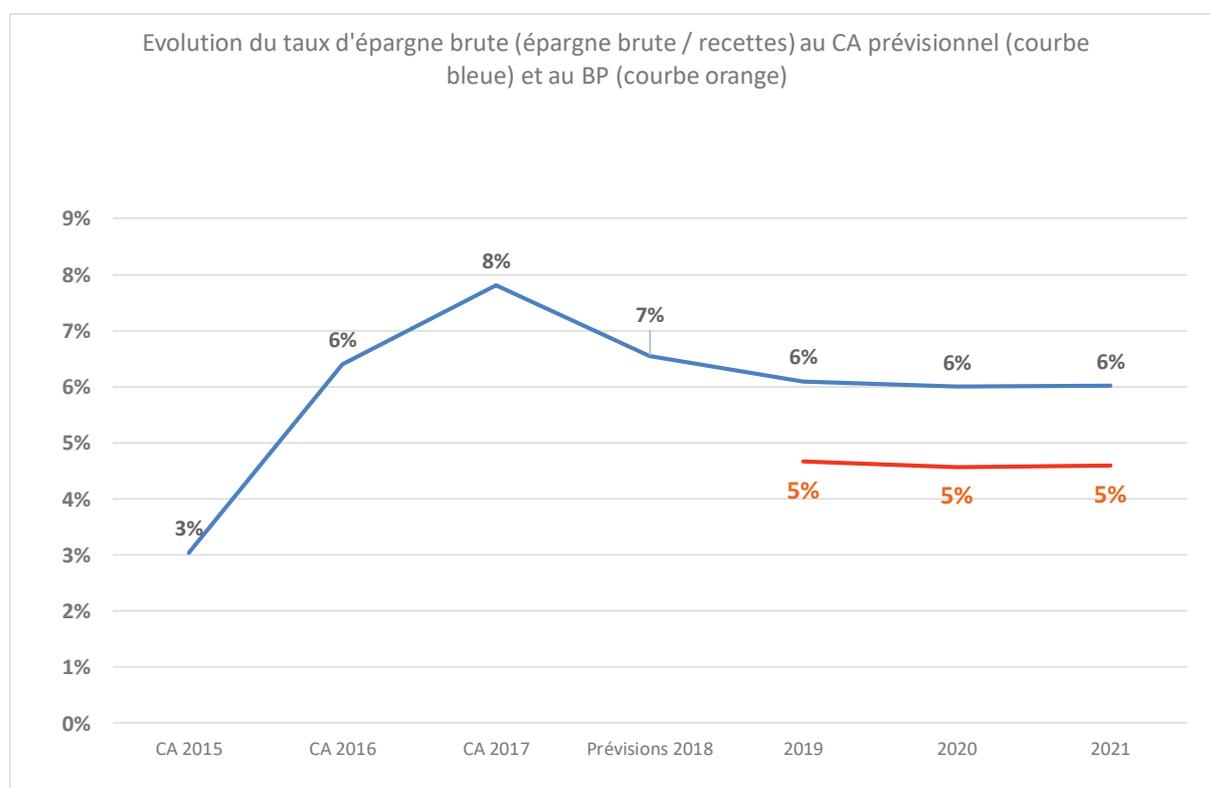
Le graphique ci-dessus illustre les prévisions d'épargne brute constatée au budget primitif après mise en œuvre de la courbe soutenable d'évolution des dépenses de fonctionnement. Le niveau d'épargne brute dégagée au Budget Primitif 2019 ressortirait à 72 M€ et serait stable pour les exercices 2020 et 2021. La trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement proposée permettrait donc d'assurer la réalisation des orientations budgétaires souhaitées.

La démarche de contractualisation avec l'Etat conduit également à s'assurer que cette trajectoire, au-delà de la conformité des orientations stratégiques adoptées, permet de respecter durablement les engagements pris par le Département. Le tableau ci-dessous illustre les perspectives de réalisation en milliers d'euros au regard d'une évolution annuelle des dépenses de fonctionnement de 1,2 % l'an.

Données en M€	2019	2020	2021	2022
Plafond de dépenses au CA - contrat avec l'Etat	1 450	1 468	1 485	1 503
Prévision de compte administratif (taux d'exécution de 98,5 % des crédits votés)	1 450	1 465	1 483	1 501
Respect du plafond contractuel	OUI	OUI	OUI	OUI

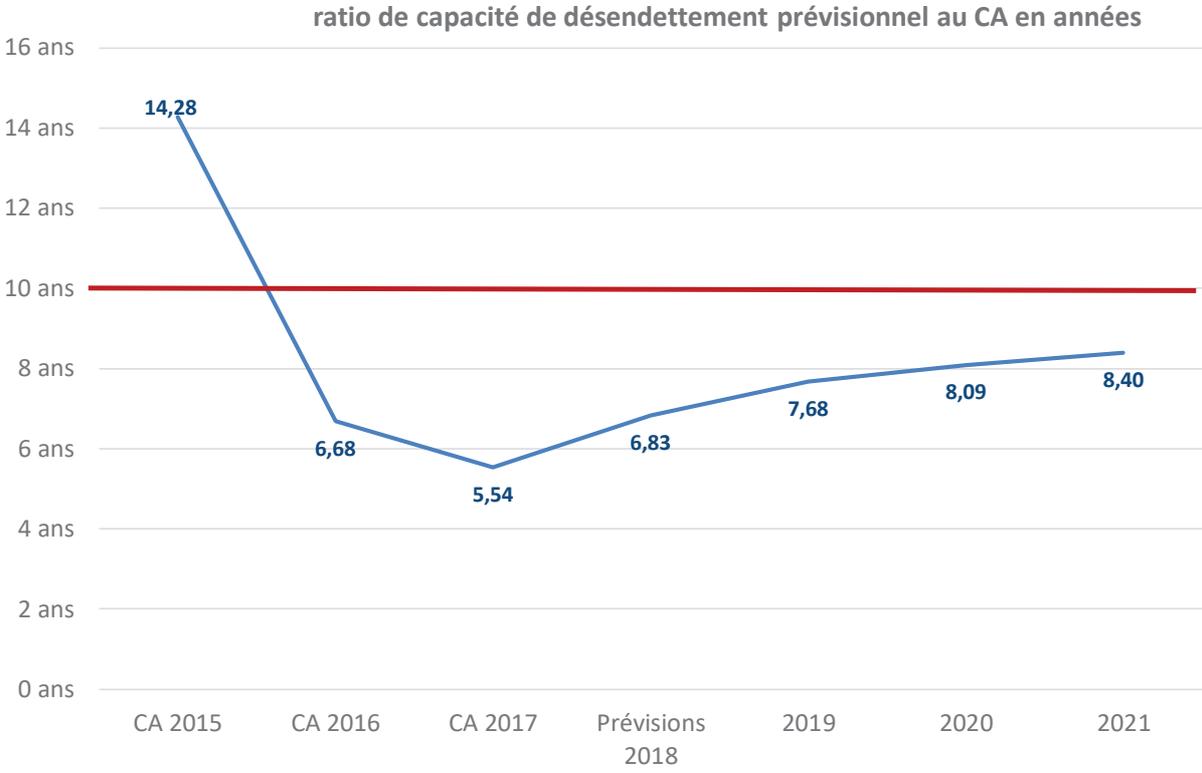
En adoptant un niveau de dépense proche de la trajectoire soutenable lors du vote du budget primitif, le Département sera en capacité de respecter le seuil d'évolution annuelle des dépenses votées au compte administratif.

Sur la base de ces hypothèses d'épargne brute votée au Budget Primitif, et après application d'un taux d'exécution des crédits de 98,5 % des dépenses de fonctionnement votées chaque année, le taux d'épargne brute serait compris entre 6 et 7 % des recettes de fonctionnement chaque année, niveau voisin du plancher minimum retenu dans les ratios d'analyse financière.



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, progresserait légèrement sur toute la période et atteindrait les 8,4 années en 2021 comme le montre le graphique repris ci-dessous. Il convient de préciser que ce ratio resterait inférieur

au seuil 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.



B/ Une priorité confortée : l'accélération de l'investissement et le développement d'une nouvelle forme de contractualisation

Le Département a pris l'engagement d'investir sur le territoire, d'ici la fin du mandat, 1 Md€. En 2019, il est proposé d'accroître l'enveloppe consacrée à la section d'investissement et d'en porter son montant à hauteur à près de **210 M€, niveau légèrement supérieur à celui de 2018 et 20 M€ plus élevés que les orientations établies en 2016. Cette hausse de l'investissement est rendue possible par les efforts d'amélioration de l'autofinancement réalisés au cours des derniers exercices et par l'engagement durable de maîtrise des ratios financiers de la section de fonctionnement.**

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

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

- le maintien d'un niveau élevé de crédits consacrés aux opérations de maintenance patrimoniale avec plus 32 M€ consacrés chaque année à la maintenance du réseau routier départemental et 21 M€ programmés pour l'entretien des collèges du Département ;
- la confirmation de la politique de subventions d'investissement à destination des établissements socio et médico-sociaux pour accompagner financièrement la modernisation des structures. Une enveloppe budgétaire annuelle de 13 M€ seraient consacrée à ces opérations ;
- La concrétisation de l'engagement financier du Département pour le projet Canal Seine Nord Europe. Après le vote d'une autorisation de programme de 130 M€ en 2018, les premiers crédits de paiement pourraient être débloqués en 2019 pour 5 M€. Le phasage financier de l'opération n'est pas encore déterminé et des travaux sont en cours pour étudier les modalités de financement les plus adaptées ;
- Le financement du projet de déploiement du Très Haut Débit via le versement de fonds de concours au Syndicat Mixte ;

Une enveloppe importante destinée au soutien des projets communaux et intercommunaux à travers une contractualisation adossée sur la création d'un fonds d'innovation territorial. Ce fond destiné à apporter un cofinancement de projets issus des territoires sera doté de 24 M€ soit une capacité d'engagements de 8 M€ par an et permettre de renforcer le soutien départemental financier aux projets locaux.

- Des crédits permettant de réaliser des opérations structurantes, tant sur la construction et la reconstruction de nouveaux collèges, que sur les opérations majeures d'amélioration du réseau départemental ;
- La confirmation d'enveloppes annuelles de subventions d'investissement dans les domaines culturels et sportifs pour environ 11 M€ chaque année.

Au final, cette programmation pluriannuelle se traduit par une enveloppe budgétaire proche des 210 M€ en 2019 et légèrement supérieure au delà. Cela correspond à la prise en compte de la réalité des opérations, qui conduit à ce qu'une partie des projets soit reportée dans le temps, compte tenu des contraintes techniques. Le maintien d'un PPI supérieur à l'enveloppe prévue dans la prospective assurera une meilleure réalisation du budget d'investissement. Il convient de préciser que la trajectoire prospective est établie sur une réalisation effective de 190 M€ de dépenses par an.

C/ Des modalités de financement adaptées aux ambitions en matière d'investissement

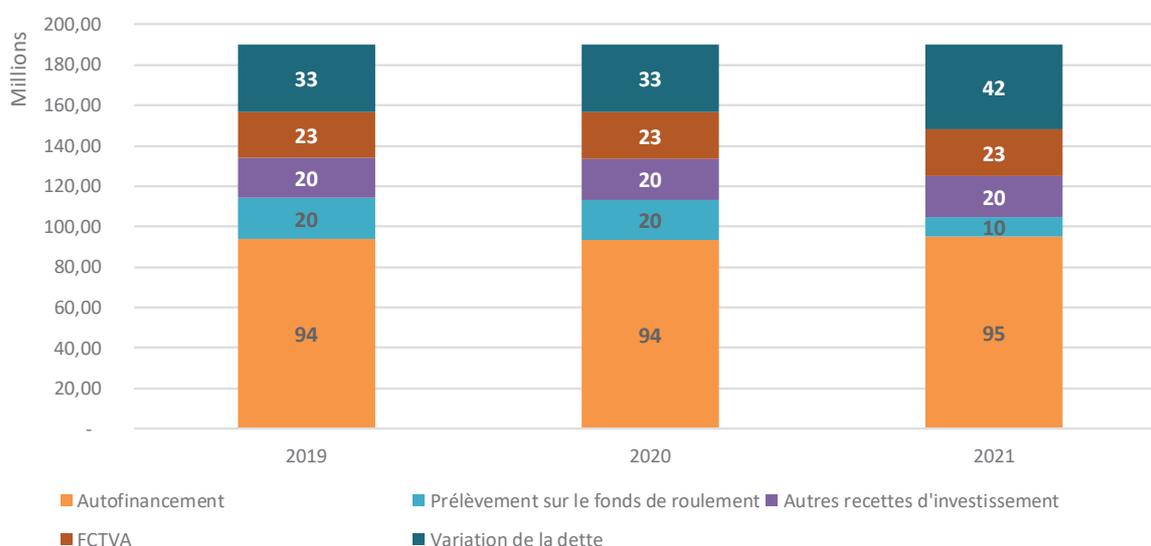
Pour financer les dépenses d'investissement, le Département dispose des quatre ressources principales, dont une ressource externe : l'emprunt.

1. La principale source de financement de la section d'investissement est constituée de l'épargne brute issue de la section de fonctionnement. Le Département disposerait en moyenne au compte administratif d'un autofinancement annuel d'environ 95 M€. Cette ressource représente à elle seule la moitié du total des dépenses d'investissement prévisionnelles.
2. Le Département dispose également d'une enveloppe annuelle de recettes liées aux investissements réalisés l'année précédente : le FCTVA. Cette ressource a été estimée sur la base des règles de calcul actuellement en vigueur et représenterait chaque année 23 M€ de recettes. Le Département dispose également d'autres ressources d'investissement pour une enveloppe d'environ 20 M€ chaque année. Ces 20 M€ sont essentiellement constitués des dotations (DDEC, DGE) et de recettes liés à des participations de nos partenaires sur les projets routiers.. Ces ressources représentent une enveloppe annuelle de 43 M€ soit 22 % du total des dépenses d'investissement prévisionnelles.
3. Une part des ressources d'investissement sera prélevée sur le cumul des excédents reportés comme cela a été évoqué un peu plus tôt dans ce rapport. Le prélèvement sur le fonds de roulement pourrait être établi à 20 M€ chaque année. Ainsi, à fin 2021, le fonds de roulement serait limité à 19 M€. Au total, sur ces quatre années, le fonds de roulement contribuerait à financer 10 % des dépenses d'investissement.

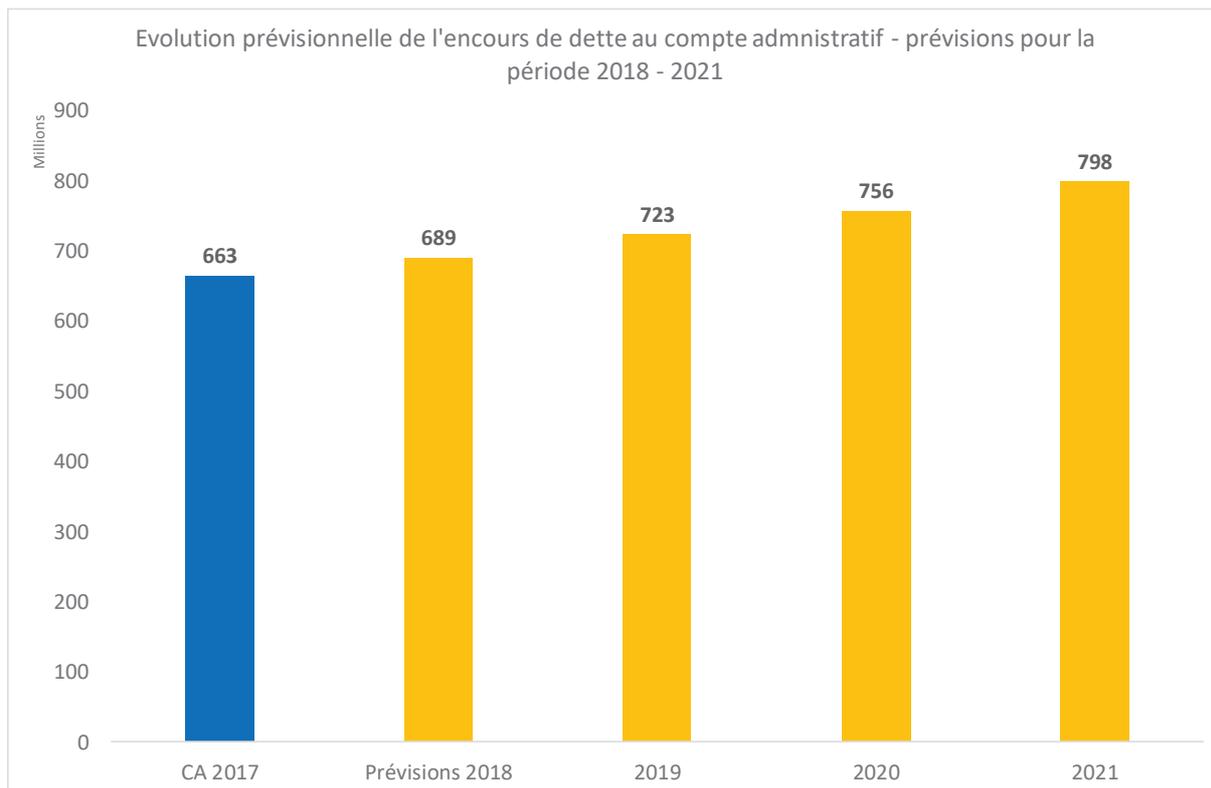
4. Enfin, le solde des recettes d'investissement est constitué par la variation nette de la dette. Cet élément, repris en bleu foncé sur le graphique ci-dessous, correspond au solde des emprunts nouveaux minorés des remboursements en capital. La trajectoire budgétaire proposée se traduirait par une hausse de la dette de 36 M€ par an en moyenne chaque année sur la période. L'endettement contribuerait à financer l'investissement à hauteur de 19 % du total des dépenses d'investissement.

Ainsi, le financement des investissements serait réalisé sur la base du schéma de financement repris ci-dessous. La quasi-totalité du programme d'investissement départemental pourrait être assuré par les ressources propres à la collectivité et la variation prévisionnelle de la dette ressortirait à 109 M€ entre 2019 et 2021.

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



Au final et après prise en compte de ce schéma de financement, le niveau d'encours de dette pourrait s'établir à 858 M€ en fin de période. Il convient de préciser que des arbitrages entre prélèvement sur le fonds de roulement et recours à l'emprunt, notamment en raison du contexte de taux, pourraient conduire à une modification du schéma de financement et avoir une incidence sur l'encours de dette. En effet, il pourrait être pertinent de recourir un peu plus aux financements externes dans un contexte de taux bas pour réduire le prélèvement sur le fonds de roulement, et préserver davantage cette ressource pour les années ultérieures.



Le rapport d'orientation budgétaire soumis à votre examen vient donc confirmer les orientations adoptées début 2016 tout en s'adaptant à plusieurs évolutions de contexte fondamentales et notamment la mise en œuvre de la démarche de contractualisation Etat / Département. D'autres mesures, notamment liées au Plan Pauvreté, conduiront probablement à faire évoluer les grands équilibres budgétaires mais le Département, fidèle à ses ambitions en matière de solidarité humaine, sera au rendez-vous de ces engagements dont la mise en œuvre débutera en 2019.

L'adaptation du Département aux enjeux de la contractualisation avec l'Etat n'a pas conduit à revoir en profondeur les orientations initiales mais simplement à les ajuster légèrement en prenant en compte de façon plus importante que par le passé les exigences d'une évaluation annuelle stricte des réalisations budgétaires. Les éléments présentés dans ce rapport démontrent que le Département continue d'être attentif à l'évolution des dépenses de fonctionnement et qu'il respectera les engagements pris dans le cadre de ce contrat pour 2018, mais également pour les années à venir.

Cependant, l'exercice 2018 montre des besoins budgétaires pour les politiques liées aux solidarités humaines plus importants qu'attendus, notamment au titre de l'aide sociale à l'enfance. Cette perspective d'évolution croissante des dépenses de solidarités conduira probablement à constater une progression un peu plus soutenue qu'attendu des dépenses de fonctionnement en 2018 par rapport aux prévisions initiales ce qui aura une incidence sur le niveau d'autofinancement constaté à fin 2018.

Les éléments structurants de la prospective budgétaire ne sont toutefois pas remis en cause par cette année 2018 particulière et les efforts de gestion, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du pacte des solidarités, devraient permettre de présenter un budget 2019 adapté aux ressources de la collectivité et cohérent avec les engagements pris en matière de solidarités humaines et territoriales. Le Département renforcera également en 2019 son engagement en matière d'investissement que ce soit pour les opérations en maîtrise d'ouvrage, notamment sur la voirie et les collèges ou sous forme de subventions d'investissement pour les projets structurants ou à travers la création du fonds d'innovation territorial.

Ainsi en 2019, le Département confortera une fois de plus ses engagements vertueux en faveur de son autonomie financière et amplifiera encore son effort d'investissement, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle démarche de contractualisation au service des territoires.

Le Département s'appuiera donc sur une ligne budgétaire claire, ambitieuse et nécessitera probablement un travail de pilotage important en matière de dépenses de gestion qui permettra de présenter un budget 2019 conforme aux engagements pris il y a 4 ans malgré un contexte difficile. L'action du Département sera ainsi préservée dans la durée par la mise en œuvre d'une stratégie à long terme qui s'adapte continuellement au contexte socio-économique et aux besoins des territoires.

Annexe 1 : Plan pluriannuel d'investissement

Catégorie	CP 2019	CP 2020	CP 2021
1-OPERATIONS NON INDIVIDUALISEES	108,8	112,7	114,5
RESEAUX ET AMENAGEMENT	60,8	65,1	66,0
Renouvellement matériels et équipements	2,2	2,0	2,0
Investissements immatériels (études générales, avances, acquisitions foncières)	9,4	8,5	8,5
Maintenance voirie	32,0	32,0	32,0
Subventions	17,2	22,6	23,5
MOYENS DES SERVICES	11,8	10,9	11,0
MOYENS DES COLLEGES	24,3	24,3	24,8
REUSSITES CITOYENNES	11,2	11,7	11,7
Culture	5,9	6,4	6,4
Sport	5,0	5,0	5,0
Autres (Archive, archéo)	0,3	0,3	0,3
SOLIDARITE	0,7	0,7	1,0
2-OPERATIONS INDIVIDUALISEES	98,6	111,6	120,4
COLLEGES	25,0	28,6	32,9
BATIMENTS DEPARTEMENTAUX	10,5	14,8	19,0
VOIRIE	33,0	35,9	38,5
AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT	8,1	7,6	7,6
Opération Grand Site	3,0	3,0	3,0
Mission du port d'Étaples	2,7	2,0	2,0
Aménagement foncier	1,9	1,5	1,5
Environnement	0,4	1,0	1,0
Itinéraire véloroute voies vertes	0,1	0,1	0,1
PROJETS STRUCTURANTS	8,7	12,1	9,4
Parc d'Ohlain	3,6	3,6	
Port de Boulogne			0,9
Nausicaa		2	2
Canal-Seine-Nord Europe	4,1	5	5
Très Haut Débit	1	1,5	1,5
SOLIDARITE	13,3	12,7	13,0
Etablissements sociaux et médico-sociaux pour personnes handicapées	5,6	6,7	7,0
Etablissements sociaux et médico-sociaux dans le domaine de l'enfance	7,7	6	6
TOTAL	207,3	224,2	234,9

Le total des crédits prévisionnels d'investissement pour 2019 ressort à 207 M€ et conforme l'accélération de la programmation d'investissement du Département. Pour les exercices 2020 et 2021, une enveloppe de crédits comprises entre 220 et 230 M€ est programmée. Il convient de préciser que cette programmation fera l'objet d'arbitrages permettant de maintenir le total des crédits proposés au vote dans une enveloppe annuelle comprise entre 200 et 210 M€ chaque année.

Il convient également de noter que les crédits inscrits pour 2020 et 2021 pour l'opération Canal Seine Nord Europe seront ajustés dans la mesure où le plan de financement de cette opération n'est pas totalement finalisé à ce jour. Le Département conduit actuellement une réflexion sur les modalités d'ingénierie financière permettant de maintenir les participations annuelles à 5 M€ comme programmé dans le PPI.

Annexe 2 : Evolution des ressources humaines de la collectivité

Dans un contexte de contraintes et d'incertitudes sur le plan financier qui est celui des évolutions réglementaires que l'Etat a mis et souhaite mettre en œuvre en 2019, le Département du Pas-de-Calais définit des orientations stratégiques dont l'objectif est de maîtriser notamment les coûts de nos ressources humaines.

Cette démarche a été rendue possible par une gestion renouvelée de nos ressources humaines, fondée sur une vision plus prospective et un accompagnement des évolutions structurelles de notre manière de produire le service public. En vue d'anticiper ces évolutions, il est apparu nécessaire d'adapter nos ressources humaines en termes d'effectifs, de métiers et de compétences.

Ces évolutions se sont traduites notamment par des réorganisations de services, de redéploiements de postes libérés qui peuvent être réutilisés le cas échéant, pour faire face à de nouveaux besoins. La mobilité interne est priorisée et l'accompagnement des parcours professionnels (bilan d'orientation professionnel, étude d'aire de mobilité, conseil carrière/statut/mobilité, etc.) doit encore se développer. Il s'agit de rechercher la meilleure adéquation possible entre le niveau de service à rendre et les effectifs et compétences.

La nouvelle méthode pour affecter les moyens complémentaires d'agents tout au long de l'année amorcée en 2015 et ceci en maintenant la qualité du service rendu s'est poursuivie en 2018. L'enveloppe globale des moyens complémentaires (renforts/remplacements) était de 9,99 millions en 2017. Cette enveloppe a été fixée à 9 millions d'euros. Le département a poursuivi sa politique de stabilisation des effectifs, sans création nette d'effectifs.

Des actions d'accompagnement en faveur des managers et des agents ont été mobilisées par le recours à des dispositifs de formation ainsi que la mise en place d'ateliers.

La politique des ressources humaines mise en œuvre a permis en 2018 d'atteindre l'objectif de maîtrise de la masse salariale. Les dépenses en personnel, hors assistants familiaux, représentent au compte administratif 234,1 millions d'euros en 2016 et 233 millions d'euros en 2017 malgré les mesures issues de décisions gouvernementales qui ont eu un impact important en 2018, qui se poursuivront sur 2019.

La projection 2019 marque la continuité de la maîtrise de dépenses de personnel avec une stabilisation de la masse salariale.

Pour élaborer le budget 2019, il est utile d'analyser la structure des effectifs, le temps de travail, la structure des dépenses de personnel et de poser les bases des besoins en matière de budget Ressources Humaines.

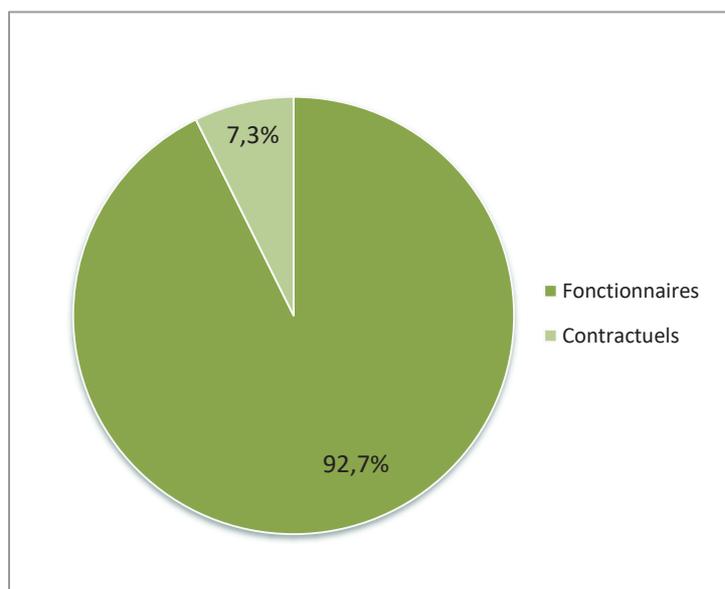
DONNEES SOCIALES

I - LA STRUCTURE DES EFFECTIFS

a) Effectif rémunéré sur emploi non permanent et permanent, et Assistants Familiaux

Effectif rémunéré sur emploi permanent et Assistants familiaux

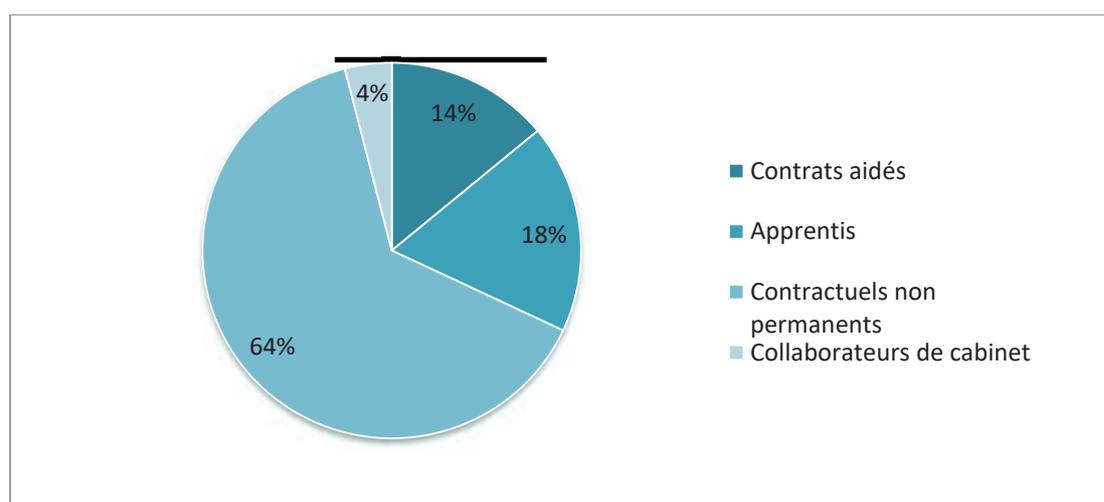
Effectif rémunéré au 31/12	2015	2016	2017	Variation 2017/2015	
Effectif sur emploi permanent	Titulaires et stagiaires	4 843	4 822	4 830	- 0,27%
	Contractuels	482	417	381	- 20,95%
	Total	5 325	5 239	5 211	- 2,14%
Assistants familiaux	1 942	1 959	2 000	+ 2,99%	
Total	7 267	7 198	7 211	- 0,77%	



- L'effectif sur emploi permanent (fonctionnaires et contractuels) a connu une diminution entre 2015 et 2017, principalement en raison de la diminution du nombre de contractuels : -2,1% ;
- La répartition entre fonctionnaires et contractuels reste stable (92,7% contre 91,9% lors du précédent bilan social en 2015) ;
- 17% des contractuels sont en contrats à durée indéterminée. 213 agents contractuels ont été nommés stagiaires en 2017 ;
- Avec un effectif de 2 000 assistants familiaux, le Département est le deuxième de France en la matière après celui du Nord.

Effectif rémunéré sur emploi non permanent

Effectif non permanent rémunéré au 31/12		2015	2016	2017
Collaborateurs de cabinet		11	10	7
Contrats aidés	Contrat Unique Insertion	42	26	26
	Emploi d'avenir	126	50	-
	Total	168	76	26
Apprentis		54	83	33
Contractuels recrutés sur emplois saisonniers ou accroissement temporaire d'activité		159	201	115
Total		392	370	181



- L'effectif sur emploi non permanent est passé de 392 à 181 entre 2015 et 2017 ;
- Cette baisse concerne principalement les contrats aidés ;
- Les contractuels sur emploi saisonniers ou accroissement temporaire d'activité représentant 63,53% de l'effectif sur emploi non permanent (42% en 2015).

A noter que dans le cadre de l'application de la loi NOTRe, ce sont 26 agents départementaux en charge de la compétence des transports non urbains et scolaires qui ont été transférés, le 1^{er} septembre 2017, à la Région Hauts de France.

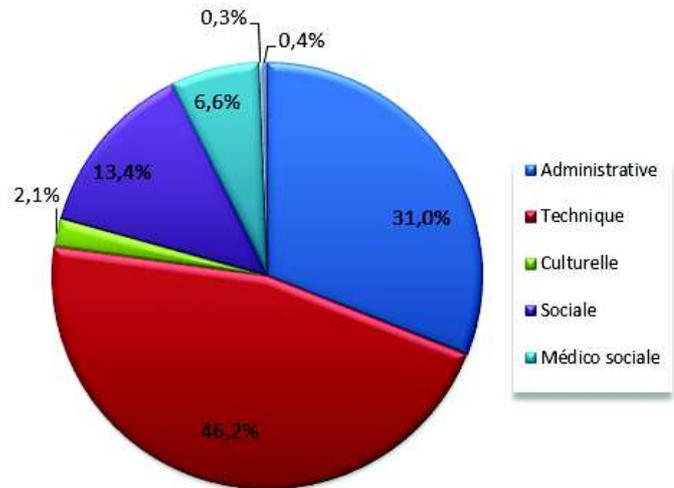
Une véritable stratégie de maîtrise globale des dépenses de fonctionnement a été engagée en 2015. Elle s'est portée sur une refonte des critères de définition et de gestion de l'enveloppe des moyens complémentaires.

L'enveloppe globale des moyens complémentaires (renforts/remplacements) était de 15,2 millions d'euros en 2015. En 2016, elle représentait 11,9 millions d'euros. Cet effort s'est poursuivi en 2017 et 2018 avec une enveloppe globale respectivement de 9,99 et 9 millions d'euros. La politique menée depuis 2015 se poursuivra en 2019 avec une enveloppe prévisionnelle de 8 millions d'euros.

b) Les effectifs par filière

Effectif rémunéré sur emploi permanent

Filières	Effectifs	Taux
Administrative	1 616	31,0%
Technique	2 405	46,1%
Culturelle	111	2,1%
Sociale	700	13,4%
Médico-sociale	345	6,6%
Médico-technique	14	0,3%
Animation	20	0,4%
Total	5 211	

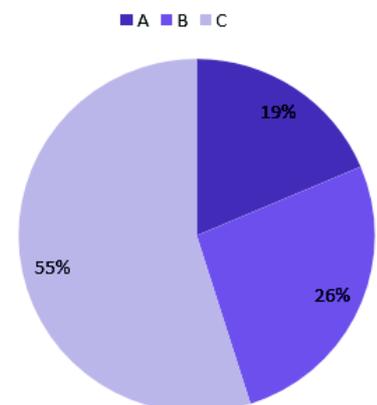


- Les filières technique et administrative sont les deux filières les plus représentées parmi les effectifs permanents titulaires et contractuels (respectivement 46,1% et 31%).
- Au sein de la filière technique les ATTEE représentent 47,8% des agents.
- Ces données sont stables par rapport à 2015.

c) Les effectifs par catégorie

Effectif rémunéré sur emploi permanent

Catégories	Fonctionnaires	Contractuels	Total	Taux
A	824	147	971	19%
B	1 311	69	1 380	26%
C	2 695	165	2 860	55%
Total	4 830	381	5 211	

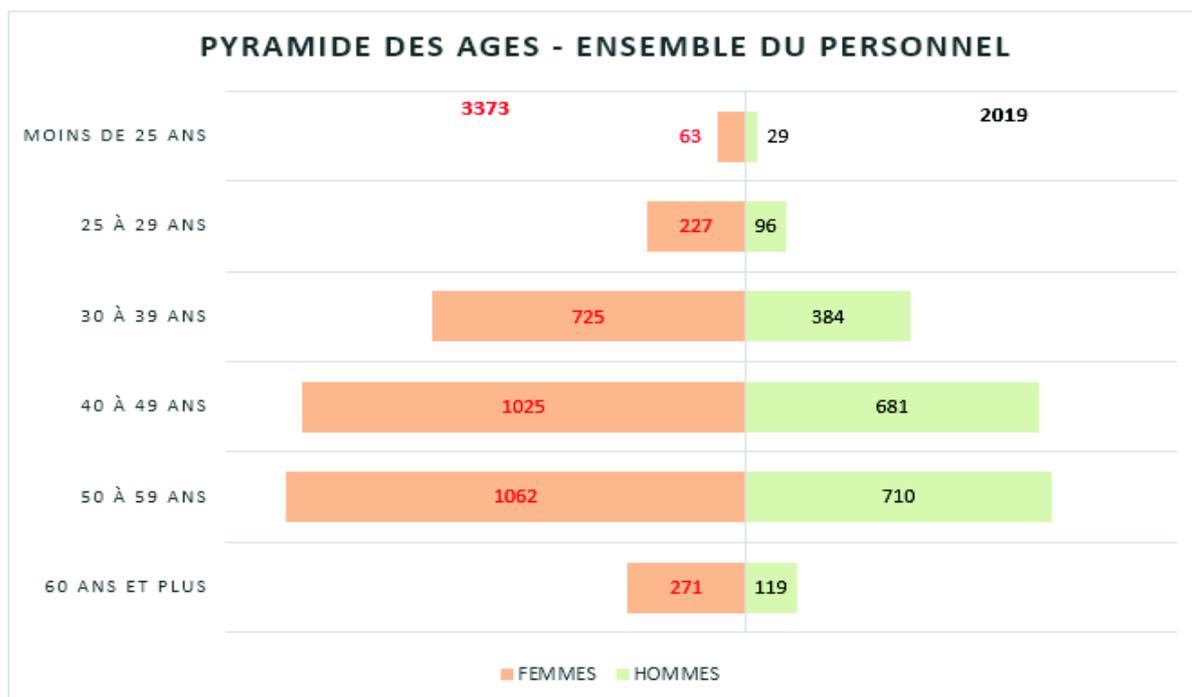


- La répartition catégorielle reste stable par rapport à 2015. On constate une différence de répartition fonctionnaires/contractuels pour la catégorie A (respectivement 17% et 38%) ;

- Les agents de catégorie C continuent de représenter plus de la moitié des effectifs (55%). Leur proportion est identique à 2015 mais en baisse par rapport à 2013 (57%) et 2011 (58%) ;

La proportion d'agents de catégorie C est de 61% en moyenne au sein des Conseils départementaux (*Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT – CNFPT*).

d) Pyramide des âges au Département du Pas-de-Calais sur emploi permanent et non permanent (hors assistants familiaux)



- L'âge moyen au sein de la collectivité est de 45 ans et 8 mois (ensemble du personnel) ;
- Il est de 46 ans et 11 mois en moyenne dans les Conseils Départementaux (*Rapport DGAFP 2017*). Pour rappel, il était de 44 ans ½ en 2013 et de 46 ans ½ en 2015 ;
- L'âge moyen est de 34 ans et 4 mois pour les agents sur emploi non permanent ;
- Agents sur emploi permanent :
 - ❖ Âge moyen = 46 ans (fonctionnaires : 46 ans et 8 mois ; contractuels : 37 ans et 11 mois) ;
 - ❖ 7,40% des agents ont 60 ans et plus (contre 6% en 2015 et 4,30% en 2013) ;
 - ❖ Les agents de 55 ans et plus représentent 23,5% de l'effectif permanent (contre 21,6% en 2015 et 19,6% en 2013).

e) Travailleurs handicapés

Dépenses réalisées couvrant partiellement l'obligation d'emploi	2015	2017
Montant total des marchés passés dans l'année	273 568 €	472 625 €
Dépenses affectées à des mesures adoptées en vue de faciliter l'insertion professionnelle	64 491 €	
Dépenses d'aménagement des postes de travail	222 877 €	
Unités déductibles	32,07	27,20

Taux d'emploi (calculé sur le champ des emplois permanents)	2015	2017
Nombre de travailleurs handicapés sur emplois permanents employés par la collectivité au 31 décembre	354	408
Taux d'emploi direct des travailleurs handicapés	6,64 %	7,83%
Taux d'emploi légal des travailleurs handicapés	7,24 %	8,35%

- Au Département, le taux d'emploi légal des personnels handicapés sur emploi permanent (source DGCL) est de 8,35%. Il était de 7,24% en 2015 et 6,24% en 2013. Ce taux est de 6,62% en moyenne dans la fonction publique territoriale selon le rapport d'activité FIPHFP 2017 ;
- Le nombre de travailleurs handicapés :
 - ❖ Sur emploi permanent est en augmentation par rapport à 2015 (+15,3%) ;
 - ❖ Sur emploi non permanent est de 10 (non pris en compte dans le calcul des taux d'emploi ci-dessus).

Le taux légal d'emploi des travailleurs handicapés est de 6% dans les deux secteurs public/privé.

Le Département compte dans ses effectifs 8,35% de travailleurs handicapés dépassant ainsi la norme de 6%.

Le Département a fait plus que la moyenne des collectivités territoriales grâce à un engagement soutenu d'inclusion des travailleurs handicapés.

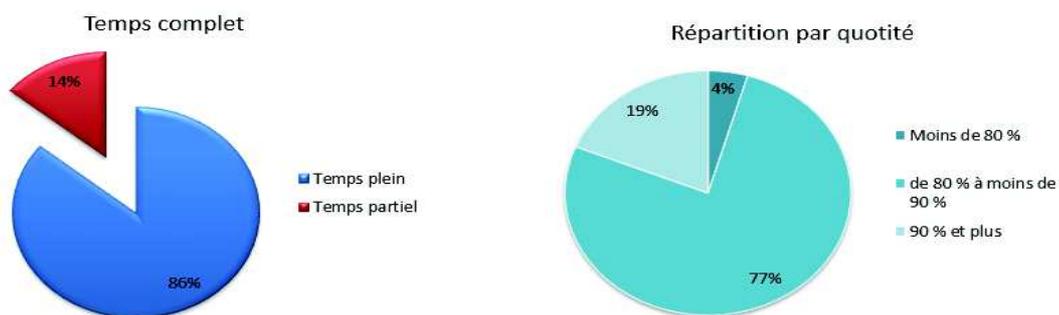
II - LE TEMPS DE TRAVAIL

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

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

a) Le temps partiel

Effectif rémunéré sur emploi permanent



- 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 713 en 2017, il est en légère baisse par rapport à 2015 (751) ;
 - ❖ plus des ¾ de ces agents sont à 80% ;
 - ❖ la part du temps partiel de droit représente 24,6% du total (22% en 2015 et 2013).

b) La parentalité

L'articulation entre vie professionnelle et personnelle peut être évaluée à l'aune des différents dispositifs liés à la parentalité.

Dans ce cadre les différences sont, par nature, conséquentes en nombres de jours consacrés à la naissance. Le nombre de jours de congé maternité et paternité sont en baisse par rapport à 2016 et 2015.

Parentalité (emploi permanent)	Nombre de jours (calendaires)		
	2015	2016	2017
Maternité et adoption	12 051	11 563	10 266
Paternité et adoption	514	600	405

c) Les heures supplémentaires

Effectif rémunéré sur emploi permanent

Filières	2015	2016	2017	Variation 2017/2015
Administrative	4 409,52	4 007,58	3 328,25	- 24,5 %
Technique	57 707,38	59 710,95	65 555,03	+ 13,6 %
Culturelle	633,65	583,7	870,75	
Sportive	0	0	0	
Sociale	93	226,73	63,50	
Médico-sociale	14,43	29		
Médico-technique	372,49	356,19	347,77	
Animation	8	186,5	633,23	
Total	63 238,47	65 100,65	70 798,53	+ 11,9%

- 70 798 heures supplémentaires et complémentaires ont été réalisées en 2017 contre 63 238 en 2015, soit une hausse de 11,9% ;
- Elles ont été assurées à 92% par des agents de la filière technique et à 67,8% par des adjoints techniques ;
- Les heures supplémentaires sont en augmentation de 13,6% dans la filière technique par rapport à 2015, principalement en raison de la gestion des épisodes météorologiques exceptionnels.

III) - LES DEPENSES DE PERSONNEL

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

La masse salariale, composée des traitements bruts et des charges associées, représente 97% des dépenses de personnel. Les 3% restants sont destinés à couvrir les charges diverses au personnel et versées à titre individuel, comme les frais de déplacement, le capital décès, les frais médicaux, etc.

Le budget principal de fonctionnement consacré à la rémunération du personnel départemental (CDR Rémunérations) a été voté en 2018 à hauteur de 239,1 millions d'euros.

Les budgets annexes ont été votés en 2018 à hauteur de 3,3 millions d'euros dont 0,450 million d'euros pour l'Établissement Français du Sang, 1,785 million d'euros pour le laboratoire départemental d'analyse et 1,044 million d'euros pour le restaurant administratif.

Les dépenses totales de fonctionnement gérées par la Direction des Ressources Humaines (tous CDR confondus) ont été votées pour l'année 2018 à hauteur de 247,8 millions d'euros.

Plusieurs mesures font évoluer la masse salariale de notre collectivité :

Celles à l'initiative de l'Etat :

- La hausse conjoncturelle (augmentation réglementaire fixée par décret, applicable à l'ensemble des fonctionnaires, concrétisée par une augmentation du traitement en points indiciaires) ;
- La revalorisation du SMIC ;

- L'évolution des taux de charges patronales ;
- Le glissement vieillesse-technicité (GVT) correspondant au coût généré par les avancements de grade et d'échelon.

Celles à l'initiative du département :

- Le budget formation ;
- Les frais d'annonce et d'études ;
- L'action sociale ;
- Les frais de médecine préventive ;
- Les moyens temporaires supplémentaires (heures supplémentaires notamment).

Parmi les leviers mobilisables, la gestion des ressources humaines joue un rôle majeur, en veillant à la stabilisation des effectifs et à la maîtrise de la masse salariale.

La DRH s'est engagé en 2018 à poursuivre cet objectif.

Ainsi, les leviers pour y parvenir ont été notamment :

- La poursuite de la politique de stabilisation des effectifs ;
- L'enveloppe consacrée aux moyens complémentaires diminuée par rapport à 2017 (9 millions d'euros en 2018) ;
- La poursuite du maintien des emplois permanents, de la politique de recrutement par mobilité interne et des efforts d'adaptation des moyens dans le cadre de la réorganisation des services.

L'année 2018 a été marquée par la poursuite de la mise en place du RIFSEEP entamée en 2017. Cela s'est traduit par la poursuite de la transposition du RIFSEEP pour les cadres d'emploi concernés. Cette mise en œuvre n'a pas eu d'impact sur la masse salariale. En effet, il s'agit d'une transposition des primes et indemnités de cette filière vers le nouveau dispositif indemnitaire que constitue le RIFSEEP.

De plus, le département a délibéré sur une indemnisation, aux fonctionnaires ou à leurs ayants-droits, des congés annuels et des jours épargnés sur un Compte Epargne Temps non pris dès lors que cette impossibilité résulte de motifs indépendants de la volonté de l'agent en raison d'un congé maladie ou liés à l'intérêt du service et de la fin de la relation de travail qui n'en permet pas le report.

En effet, la réglementation actuelle (décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux) ne prévoit pas cette indemnisation. Cependant, la Jurisprudence européenne, et depuis peu nationale, a reconnu, à plusieurs reprises, ce principe, tout en fixant certaines limites (avis du Conseil d'Etat du 20 avril 2017) :

- La période de report des congés payés qu'un agent s'est trouvé, du fait d'un congé maladie, dans l'impossibilité de prendre au cours d'une année civile donnée est de quinze mois après le terme de cette année ;
- Ce droit au report ne vaut que dans la limite de quatre semaines.

Une délibération cadre relative au régime des astreintes du personnel départemental adoptée par le Conseil départemental lors de sa séance du 30 juin 2017 a été complétée par l'ajout de dispositions relatives au régime des astreintes lié aux fonctions de chauffeur d'élus et convoyeurs d'enfants confiés à l'ASE ainsi qu'aux agents de la Cellule Transport des Enfants en Situation de Handicap soumis à une astreinte de sécurité.

De même, la délibération cadre relative aux heures supplémentaires du personnel départemental adoptée par le Conseil départemental lors de sa séance du 14 novembre 2017 a été complétée par l'ajout de dispositions relatives aux heures supplémentaires des agents du Garage Départemental, de la cellule Transport des Enfants en Situation de Handicap et des Services « Ouvrage d'Art » et « Programmation Prospective » de la Direction de la Modernisation du Réseau Routier.

EVOLUTION PREVISIONNELLE DES DEPENSES DE PERSONNEL POUR 2019

L'année 2019 va permettre de poursuivre le déploiement de projets Rh majeurs liés tant à l'évolution du contexte réglementaire qu'à la volonté du département de poursuivre les chantiers sur la modernisation et la numérisation des processus ainsi que l'évolution des métiers.

La masse salariale continuera d'évoluer sur le fondement des deux effets suivants :

- Les mesures catégorielles nationales (PPCR, dispositif primes) ;
- Le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) ainsi que l'ensemble des dispositions liées à la carrière des agents.

Pour accompagner les mutations et poursuivre son engagement afin de rendre un service public de qualité grâce à une administration plus efficiente, des axes de travail sont prévus en 2019 et porteront sur :

- Mettre en œuvre de nouvelles formes d'organisation du travail : le « télétravail » dont les conditions d'accessibilité seront élargies conformément au décret du 11 février 2016. Cette évolution de nos modalités de travail permettra notamment de répondre aux enjeux managériaux de la collectivité mais aussi aux enjeux de qualité de vie au travail pour l'ensemble des agents ;
- Anticiper les évolutions et mettre en œuvre des démarches prospectives : développer nos outils pour anticiper et accompagner au changement (Gestion Prévisionnelles des Emplois et des Compétences) ;
- Accompagner les agents dans leurs parcours professionnels ainsi que les managers ;
- Veiller à l'amélioration des conditions de travail (le bien-être au travail, le droit à la déconnexion, la qualité de vie au travail, la santé au travail comme levier d'innovation managériale) ;
- Moderniser notre administration grâce au numérique : il s'agit d'accompagner les mutations de l'administration départementale dans les démarches de simplification et dématérialisation des procédures en accompagnant les personnels dans les nouveaux usages ;
- Former les agents, notamment dans le cadre du développement de leur expertise, ou encore de leur sécurité au travail, mais également dans leur souhait d'évolution professionnelle, à travers le dispositif du Compte Personnel de Formation.

Pour l'année 2019, les dépenses de personnel (CDR rémunération) se monteront à 239 millions d'euros soit le même montant que 2018.