

DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

Pôle Développement des Ressources
Direction des Finances et du Budget

RAPPORT N°17

CONSEIL DEPARTEMENTAL

REUNION DU 14 NOVEMBRE 2016

DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE 2017

Pour l'Assemblée plénière, le débat d'orientation budgétaire constitue la première étape de la préparation du budget. Il permet de présenter la situation financière de la collectivité, de débattre des grands enjeux de l'institution et de définir les lignes directrices qui permettent de construire le budget. Sur la base des orientations qui auront émergé de ce débat, le projet de budget sera finalisé, présenté et débattu en commissions thématiques en novembre. A l'issue de cet examen et de la prise en compte des amendements formulés par les commissions, le projet de budget sera soumis au vote du Conseil départemental les 12 et 13 décembre prochains.

Le contenu du rapport d'orientation budgétaire comporte quelques évolutions suite aux réformes issues de la loi NOTRe. En effet, la loi NOTRe modifie les exigences d'information des conseillers départementaux dans une perspective de transparence accrue, exigences auxquelles le Département avait déjà très largement répondu dans le cadre du débat d'orientation budgétaire de l'exercice précédent.

Ce rapport s'inscrit également en cohérence avec le projet de mandat adopté en janvier 2016, dont le contrat de progrès et le contrat de projet constituent la déclinaison opérationnelle. En effet, le contrat de progrès fixe les orientations permettant au Département d'asseoir une stratégie budgétaire durable, permettant à la fois de préserver les politiques publiques départementales, mais également de garantir un niveau élevé d'investissement au cours des prochains exercices. Ce contrat fait d'ailleurs l'objet d'un suivi régulier dans le cadre d'un comité qui s'est réuni en septembre et se réunira régulièrement au cours des prochaines années.

Les orientations budgétaires présentées pour 2017 poursuivent celles adoptées lors du DOB 2016. Elles proposent une adaptation de la trajectoire budgétaire aux évolutions du contexte des finances publiques et intègrent l'impact des décisions d'ores et déjà prises par l'Assemblée Départementale.

Le rapport d'orientation budgétaire soumis à votre examen correspond donc à un ajustement de la stratégie présentée en 2016. Le Département entend continuer à jouer un rôle moteur en faveur des solidarités humaines, du développement des territoires, notamment des territoires ruraux, et dispose encore, comme vous pourrez le constater dans les pages qui suivent, de ressources significatives pour exercer l'ensemble de ses politiques

publiques. Les priorités fixées en janvier dernier, à savoir reconstituer l'autofinancement et investir, demeurent les éléments clés de la stratégie du Département.

La poursuite de ces objectifs conduira la majorité départementale à œuvrer sur deux sujets principaux déjà engagés en 2016.

Il conviendra en premier lieu de travailler avec le Gouvernement sur la compensation du reste à charge des allocations individuelles de solidarité. Suite à l'échec des négociations sur la recentralisation du financement du RSA, le Département a formulé une proposition nouvelle pour permettre de refondre les conditions de financement des allocations individuelles de solidarité. Cette proposition, soutenue par l'Assemblée des Départements de France, est en cours d'examen par les services de l'Etat. Une solution devra être trouvée à terme afin de garantir l'équité territoriale, la solidarité nationale ne devant pas être financée structurellement par des mesures conjoncturelles.

En second lieu, le Département devra poursuivre en 2017 et au cours des années ultérieures, la démarche d'optimisation engagée cette année. Au-delà des impacts strictement budgétaires, ce travail doit conduire à optimiser l'action du Département en maximisant l'impact de ses politiques et en prenant en compte les évolutions du paysage institutionnel. Les élus continueront à être associés à cette démarche qui constitue une lourde responsabilité pour ceux et celles qui s'investissent au quotidien sur le territoire avec une certaine idée du service public.

Ce budget, vous l'aurez compris, sera donc un budget de cohérence, de constance, de continuité. Il correspond à la conviction portée par la majorité départementale : dire ce que l'on fait et faire ce que l'on a dit. C'est cette cohérence entre le discours et l'action qui demeure la meilleure réponse face à la tentation du populisme qui menace aujourd'hui notre démocratie.

Il convient de me donner acte de :

- la présentation de ce rapport d'orientation budgétaire 2017 ;
- et de la tenue du débat à intervenir ce sur rapport.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le Président du Conseil départemental

SIGNE

Michel DAGBERT

1/ La période 2011 - 2016 : d'une dégradation des équilibres budgétaires à la définition d'une trajectoire budgétaire rénovée.....	4
A/ Des tensions budgétaires croissantes sur la période 2011 - 2015.....	4
B/ Dès 2016, un objectif central : restaurer l'épargne brute pour garantir l'investissement	8
C/ La nouvelle stratégie adoptée en 2016 s'appuie sur deux caractéristiques spécifiques du Département : les provisions disponibles et le fonds de roulement	12
2/ Les orientations budgétaires 2017 reposent sur une conjoncture légèrement plus favorable	14
A/ En 2017, une reprise timide de l'activité en Europe et en France	14
B/ L'impact attendu sur le budget du Département	16
C/ La mise en œuvre de la loi NOTRe : une modification des compétences dont l'impact budgétaire reste mesuré.....	17
3/ Quelle trajectoire budgétaire pour la période 2017 - 2020 ?.....	19
A/ Une priorité : préserver l'autofinancement à moyen terme	19
B/ Des orientations en section de fonctionnement qui permettent de garantir un haut niveau d'investissement.....	23
C/ Le financement de ce programme d'investissement sera compatible avec les capacités d'emprunt du Département	25

1/ La période 2011 - 2016 : d'une dégradation des équilibres budgétaires à la définition d'une trajectoire budgétaire renouvelée

Cette première partie du rapport propose un retour rétrospectif sur la période 2011- 2015 et une photographie de la situation prévisionnelle à la fin de cet exercice. La détermination de la trajectoire budgétaire à moyen terme du Département repose sur un constat structurant : l'institution a constaté une forte contraction des marges de manœuvres budgétaires depuis 2011. Cette contraction de l'autofinancement repose en premier lieu sur la forte progression des dépenses de solidarité, mais aussi sur le choix d'accroître les moyens financiers consacrés aux politiques volontaristes. La prise en compte de l'évolution des fondamentaux budgétaires a conduit à proposer, dès le début de cette année, une trajectoire budgétaire claire : reconstituer l'autofinancement et préserver l'investissement.

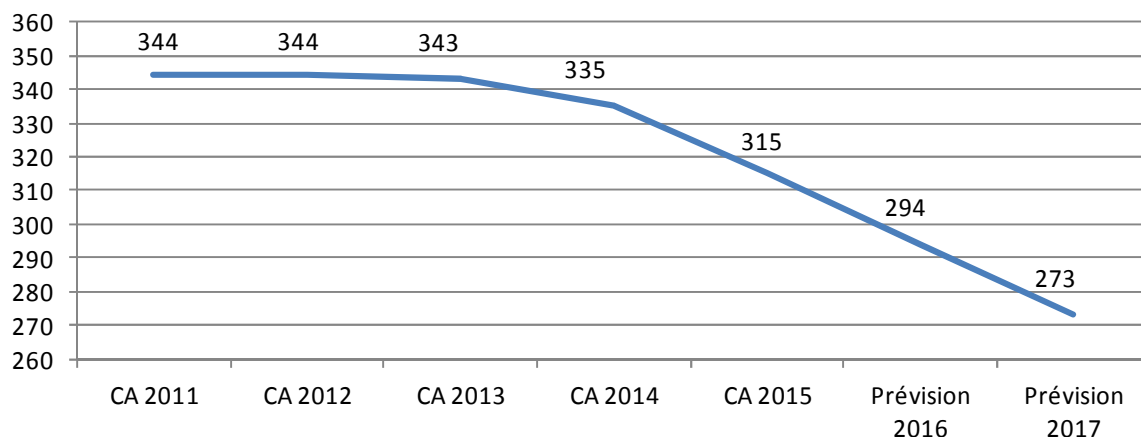
A/ Des tensions budgétaires croissantes sur la période 2011 - 2015

La mise en place de la délibération cadre et des deux contrats qui lui sont associés fait suite à une période de quatre ans au cours de laquelle les tensions budgétaires des collectivités, et plus particulièrement des départements, se sont accentuées. Ainsi, les collectivités territoriales ont subi, entre 2013 et 2015, un effet de ciseau marqué. Le Pas-de-Calais, comme les autres départements, a dû faire face à une contraction rapide de l'autofinancement induit par une progression plus rapide des dépenses que des recettes.

En ce qui concerne les recettes, et comme l'ensemble de la sphère publique locale, le Département a été contraint d'absorber une baisse rapide de sa dotation globale de fonctionnement (DGF) qui représente une part substantielle des recettes de l'institution. Au niveau national, le montant de la DGF, «pivot» des relations financières entre l'État et les collectivités locales, est passé de 41,5 milliards d'euros en 2013 à 36,6 milliards d'euros en 2015. La Loi de Finances pour l'année 2014 a, en effet, instauré une première diminution de 1,5 milliard d'euros de l'enveloppe globale pour les collectivités, et la Loi de Finances 2015 a amplifié cette baisse à hauteur de 3,67 milliards supplémentaires par an, cette baisse devant s'opérer encore chaque année jusqu'en 2017.

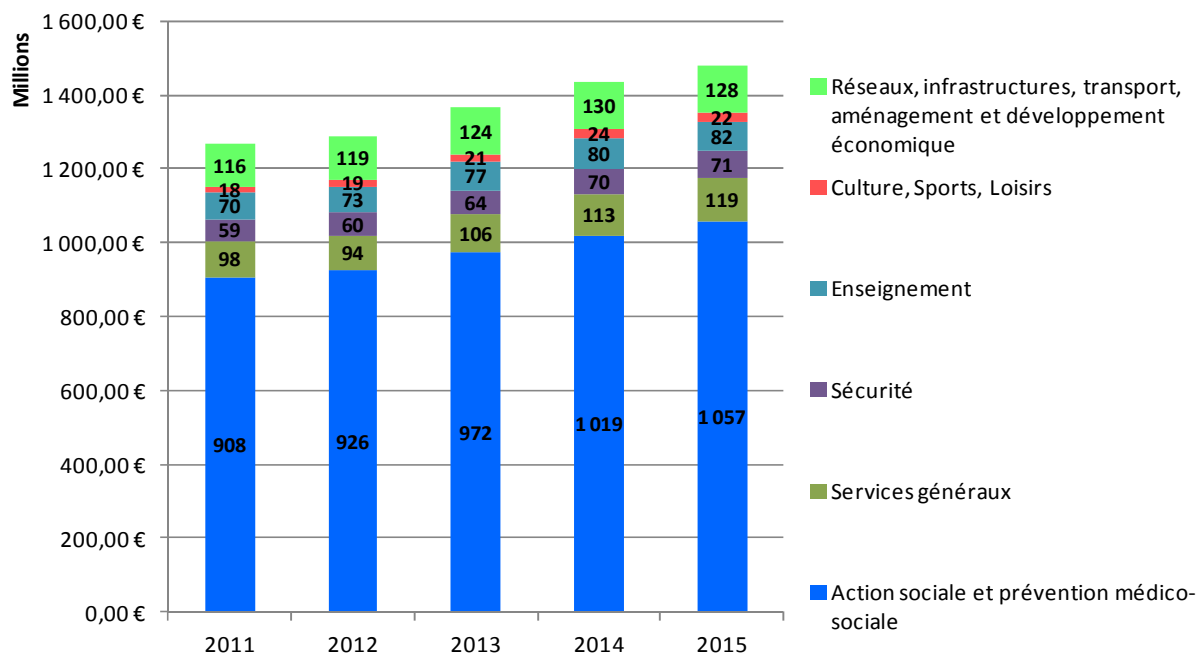
Pour le Département du Pas-de-Calais, la réfaction de la DGF, qui fait suite à la suppression de la taxe professionnelle, a débuté en 2014 avec une baisse de 8 M€ et s'est amplifiée à compter de 2015, avec une perte de recettes annuelles de 20 M€ supplémentaires. Cette baisse se poursuivra à ce rythme jusqu'en 2017. Entre 2013 et 2017, le montant de la DGF aura donc baissé pour le Département du Pas-de-Calais de 20 %.

Evolution de la Dotation globale de fonctionnement du Département du Pas-de-Calais (M€)



Dans le même temps, et sur la période 2011 - 2015, les dépenses de fonctionnement du Département ont fortement augmenté. En effet, face à la crise très forte que connaissait le pays, le Département a fait le choix d'augmenter non seulement les dépenses de solidarité, stabilisateurs naturels en cas de crise, mais aussi les dépenses en faveur de la culture, du sport ou de la jeunesse qui garantissent le maintien du lien social, ainsi que les dépenses d'investissement qui contribuent au soutien de l'économie locale.

Evolution de la répartition des dépenses réelles de fonctionnement



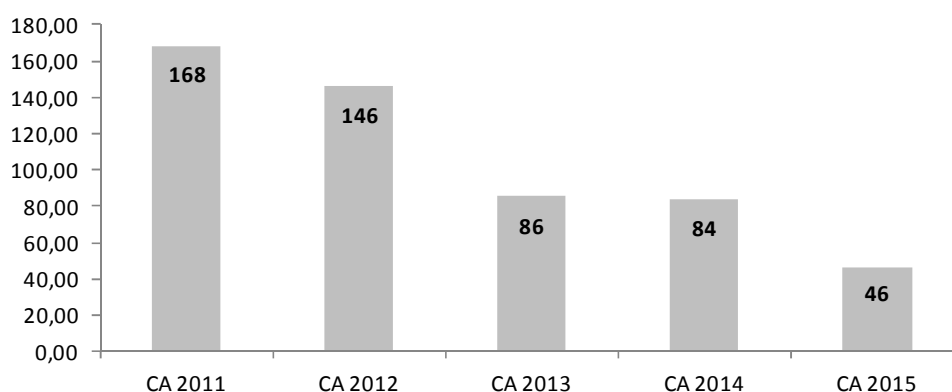
La plus grande partie de la progression des dépenses s'explique par le développement des allocations de solidarité. Entre 2013 et 2015, celles-ci ont bondi, en particulier le revenu de solidarité active qui est passé de 280 M€ à 325 M€ (+ 45 M€). Cette hausse est due pour partie à l'accroissement du nombre d'allocataires mais également au plan de lutte de la pauvreté mis en

place par le Gouvernement Ayrault en 2013. Ce plan prévoit une revalorisation annuelle de 2 % du RSA sur la période 2014 - 2017 en septembre de chaque année en plus de la revalorisation annuelle de janvier. L'effet budgétaire de cette revalorisation de 2 % représente une dépense nouvelle de 6 M€ par an.

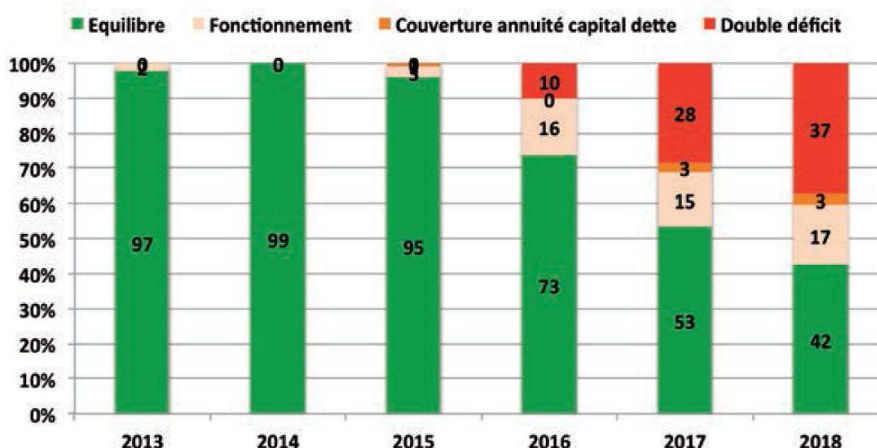
La mise en œuvre, à compter de 2014, du Pacte de Confiance entre l'État et les collectivités n'a pas permis de couvrir budgétairement l'évolution rapide du nombre de foyers allocataires. Ainsi, les ressources du Pacte de Confiance se sont avérées insuffisantes pour couvrir budgétairement l'intégralité de la progression du reste à charge au titre des trois allocations de solidarité. Il est utile de rappeler que le reste à charge du Département du Pas-de-Calais dépasse encore les 200 M€ chaque année.

Ces ressources nouvelles ont donc simplement permis de constater une « pause » dans la dégradation de l'épargne brute en 2014. L'érosion a repris en 2015 avec une épargne brute limitée à 46 M€, qui n'est désormais plus suffisante pour assurer le remboursement du capital des emprunts. A fin 2015, l'épargne nette constatée au compte administratif est négative à hauteur de 9 M€.

Evolution de l'épargne brute constatée au compte administratif depuis 2011



Cette situation n'est pas propre au Département du Pas-de-Calais. Le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2015 sur les finances publiques locales affirmait que « les dispositifs instaurés dans la Loi de Finances pour 2014 et maintenus en 2015, ne pourront suffire à compenser la dynamique, qui devrait rester forte, des allocations individuelles de solidarité [...] D'ici 2017, à législation constante, de nombreux départements pourraient être dans l'incapacité d'équilibrer leur budget ». De manière similaire, le cabinet Klopfer a anticipé qu'une grande part des départements sera dans l'incapacité de présenter des budgets équilibrés en l'absence d'évolution des modalités de financement des allocations de solidarité. Ce constat est également partagé par le Président de l'Assemblée des Départements de France, qui a précisé récemment que 40 départements pourraient se trouver dans l'incapacité d'assurer le paiement de l'intégralité des allocations individuelles de solidarité.



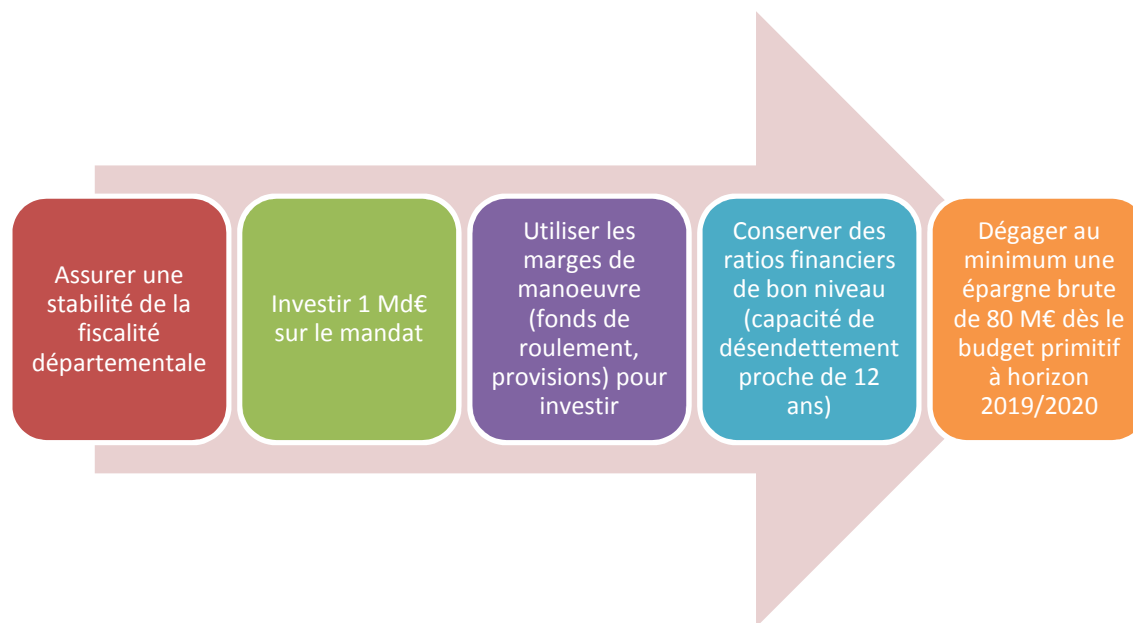
Source - Expertise financière locale, cabinet Michel Klopfer (CMK), printemps 2015

Le graphique présenté ci-dessus permet d'illustrer les tensions budgétaires que connaissent les départements. En 2014, tous les départements ont été en mesure de présenter des budgets respectant les ratios réglementaires d'équilibre (en vert sur le graphique). A compter de 2015, la dégradation des fondamentaux budgétaires a conduit certains départements à constater des déséquilibres budgétaires. Les premiers déséquilibres reposent sur la capacité des départements à dégager un niveau d'autofinancement suffisant pour couvrir les dotations aux amortissements (en rose sur le graphique). Les contraintes budgétaires continuant de s'accroître en 2016, 26 départements pourraient être en situation de déficit, dont 16 pour la section de fonctionnement et 10 au titre des deux ratios réglementaires. L'accentuation de l'effet de ciseau conduirait la majorité des départements à présenter des budgets déséquilibrés en 2018. Il est utile de préciser ici que cette étude ne prend pas en compte les plans d'optimisation engagés par de nombreux Conseils départementaux et repose sur une trajectoire d'évolution des dépenses et des recettes au fil de l'eau.

Dans ce contexte, le débat d'orientation budgétaire 2016 a été l'occasion d'apporter une réponse durable aux problématiques budgétaires du Département à travers l'adoption d'orientations budgétaires claires pour la période 2016 - 2021.

B/ Dès 2016, un objectif central : restaurer l'épargne brute pour garantir l'investissement

La dégradation des équilibres budgétaires du Département a donc conduit à formaliser dès le début de l'année 2016 une stratégie à moyen terme qui peut être synthétisée dans le schéma repris ci-dessous :



La priorité est d'investir 1 milliard d'euros sur le mandat. Le développement des infrastructures départementales est essentiel pour développer la croissance. A court-terme, l'investissement permet de stimuler le secteur des travaux public, vecteur d'emploi. A plus long terme, il permet un développement du territoire, que ce soit à travers les infrastructures d'éducation qui permettent de préparer la formation d'une main d'œuvre de qualité ou par le développement du réseau de voirie ou d'équipements structurants qui garantissent un maillage pertinent du territoire. Le Département s'engage également dans une politique active de soutien à la ruralité par l'investissement, que ce soit à travers la refonte du FARDA ou la déclinaison d'une nouvelle génération de contrats avec les intercommunalités.

Cet investissement se fera avant tout en s'appuyant sur les ressources propres du Département mais aussi en utilisant le levier de l'emprunt. Le recours aux financements externes est à la fois possible parce que le Pas-de-Calais est peu endetté par rapport aux autres départements millionnaires en habitants, mais également intéressant compte tenu de la faiblesse des taux qui rend cette solution de financement attractive. Le Département sera donc amené à mobiliser ses partenaires financiers pour accompagner son effort d'investissement.

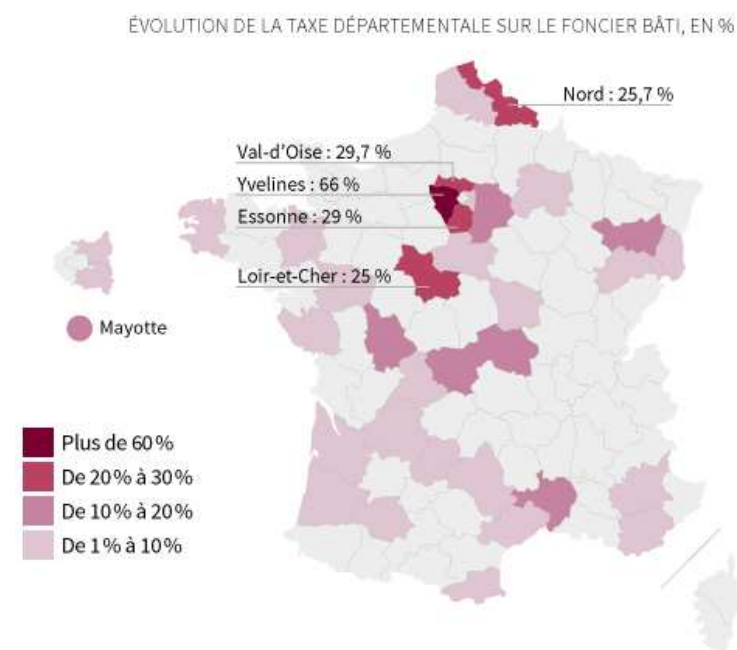
Les partenaires bancaires du Département soutiendront cette démarche volontariste à condition que le Département démontre, lors du vote du budget et de la présentation des comptes administratifs, que sa trajectoire financière est soutenable. L'indicateur généralement utilisé à cette fin est la capacité de désendettement qui traduit le rapport de l'encours de dette à l'épargne brute

dégagée. Le Département a donc choisi de se fixer comme objectif de ne pas dépasser 12 ans à terme. La relative rigidité du niveau de l'encours de dette fait porter sur le niveau d'épargne brute le niveau effectif du ratio. Après un point bas de 46 M€ au compte administratif 2015, le Département entend restaurer année après année le niveau d'épargne brute pour atteindre les 80 M€ à horizon 2019.

La prise en considération de ces principes directeurs, source de soutenabilité à long terme, a conduit le Département à proposer une démarche d'identification de 134 M€ d'autofinancement additionnels. Ce travail, engagé depuis la fin de l'année 2015 repose sur trois piliers :

1. le recours à la fiscalité ;
2. la mise en œuvre d'une démarche d'optimisation de la dépense ;
3. l'ouverture de négociations pour écrire une nouvelle page du pacte financier entre l'Etat et les départements.

La progression de deux points du taux de fiscalité a été réalisée en 2016. Cette hausse du taux a généré 24 M€ de produits fiscaux additionnels pour le Département. Il est utile de préciser ici que de nombreux départements ont utilisé le levier fiscal en 2016 pour assurer l'équilibre budgétaire. Ainsi, les taux ont progressé en moyenne de 5,2 % et plus du tiers des départements a modulé à la hausse le taux de taxe foncière. En outre, les incertitudes budgétaires demeurent fortes et certains départements pourraient être amenés à mobiliser la fiscalité locale en 2017¹.



Il convient de rappeler ici que l'un des axes de la stratégie budgétaire du Département repose sur le principe d'une stabilité du taux de taxe sur le foncier bâti entre 2017 et 2021. Cet engagement majeur a conduit le Département à engager un programme d'optimisation qui sera encore approfondi au cours des prochains exercices.

¹ Source : note de synthèse de l'observatoire SFL-Forum

Ainsi, dès la fin de l'année 2015, le Département s'est engagé dans un examen approfondi des politiques publiques départementales. L'objectif est celui d'une définition nouvelle du cadre d'intervention du Département, du travail sur les relations avec nos partenaires et d'une réflexion sur la structuration administrative départementale qui a permis d'économiser globalement 44 M€ en 2016 par rapport aux propositions initiales formulées lors de la préparation budgétaire. Les mesures détaillées ci-dessous ont permis de contribuer largement à ces mesures d'économies :

- une optimisation dans la gestion des ressources humaines permettant une pause dans les créations de postes. Les éléments relatifs à la politique de gestion des ressources humaines de l'institution départementale sont détaillés, conformément aux orientations de loi NOTRe, en annexe du présent rapport ;
- un travail a été engagé sur la reprise progressive des réserves de trésorerie accumulées au cours des exercices passés par les partenaires du Département. Ce travail, qui n'a aucune incidence sur le service rendu, a permis d'identifier plus de 10 M€ d'économies en 2016 qui seront en partie reconduites en 2017. Une part importante de ces mesures techniques repose sur les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS). Pour ne pas fragiliser le secteur, le Département s'engagera dès 2017, en contrepartie de l'effort demandé sur les dépenses courantes des structures, dans la mise en œuvre d'un soutien budgétaire à l'investissement ;
- un travail sur les charges à caractère général (2 M€) ;
- la stabilisation des charges liées aux fluides dans les bâtiments, notamment compte tenu du travail effectué sur la télé-relève des fluides.

Toutes les orientations reprises ci-dessus ont été définies en étroite concertation avec les partenaires du Département. En effet, l'institution départementale a pris le temps d'explication et de discussion nécessaire pour éviter les mesures de réduction brutale et uniforme du soutien à certains de nos partenaires.

Ce travail a d'ores et déjà un effet positif sur l'autofinancement. En effet, les prévisions d'exécution à fin 2016 permettent d'anticiper une nette inversion de tendance dans l'évolution de l'épargne brute. Toutefois, le niveau réel d'épargne brute est encore insuffisant pour permettre de réaliser le niveau d'investissement tel qu'il est envisagé. Un travail d'optimisation des dépenses devra donc être poursuivi et probablement amplifié.

Enfin et compte tenu de l'ampleur des difficultés budgétaires, des négociations ont été engagées avec l'Etat pour redéfinir les modalités de financement des allocations individuelles de solidarité. Une première étape de négociation, engagée il y a plus d'un an maintenant, essentiellement centrée sur le seul RSA n'a pas abouti. Le Gouvernement et l'Assemblée des Départements de France ont acté le principe de l'échec des négociations en juin 2016. L'évolution du mode de financement des

allocations individuelles de solidarité constituait un paramètre important dans le rétablissement des équilibres financiers de la collectivité. Compte tenu du poids prépondérant de l'évolution du pacte financier entre l'Etat et les départements, le Président Dagbert a formulé, en lien étroit avec le Président du Conseil départemental du Nord, une proposition complémentaire en cours d'examen par le Gouvernement. Cette proposition qui couvre les trois allocations individuelles de solidarité (APA, PCH et RSA) permettrait de limiter la part du financement des allocations au niveau de la moyenne nationale. Les départements qui subiraient, pour chaque allocation, un reste à charge par habitant supérieur à la moyenne nationale, recevraient une recette de compensation de la part de l'Etat. Cette mesure universelle garantirait le rééquilibrage du modèle de financement des allocations de solidarité en permettant le financement des écarts territoriaux par la solidarité financière nationale. Cette mesure induirait une charge budgétaire de 1,1 milliard pour l'Etat, soit un coût deux fois inférieur à celui de la recentralisation du financement de l'allocation RSA.

C/ La nouvelle stratégie adoptée en 2016 s'appuie sur deux caractéristiques spécifiques du Département : les provisions disponibles et le fonds de roulement

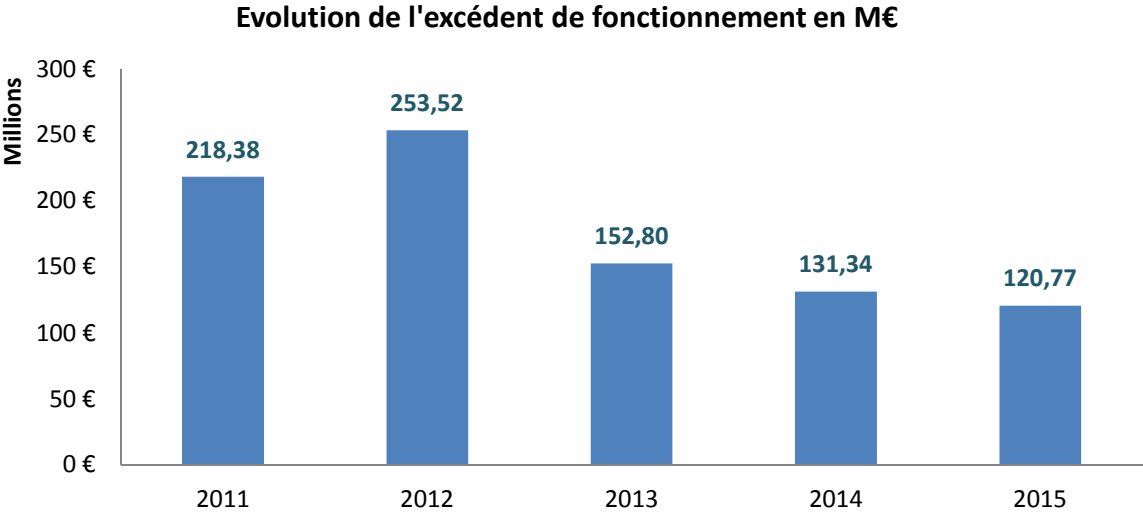
Le rapport de la Cour des comptes de 2015 montre que plusieurs départements ont été contraints d'engager des programmes d'économies budgétaires brutaux qui ont eu une incidence directe sur les politiques publiques départementales, notamment dans les relations entre les départements et la sphère médico-sociale. Compte tenu des choix budgétaires réalisés ces dernières années, le Département dispose encore de quelques marges de manœuvre pour piloter son programme d'optimisation. Ces ressources ne remettent évidemment pas en cause la nécessité de reconstituer les marges de manœuvre de la collectivité, mais permettent de lisser cet effort sur plusieurs exercices. Cette opportunité permet à la fois de se donner le temps pour imaginer l'action publique départementale à horizon 2020, mais également de donner le temps aux partenaires du Département d'engager les réformes structurelles nécessaires pour tendre vers une réduction pérenne des participations départementales.

Les marges de manœuvre spécifiques dont dispose le Département lui permettront à la fois de piloter le niveau de dépenses de fonctionnement annuel mais également d'assurer le financement d'une partie de son programme d'investissement.

En premier lieu, le Département s'est engagé en 2013 dans une démarche de provisionnement active. Les provisions, dont une grande majorité a été constituée en 2013 pour couvrir le risque d'évolution à la hausse de la progression des dépenses d'allocation du RSA, pourront être reprises progressivement au cours des prochains exercices et ainsi générer des recettes de fonctionnement complémentaires. La trajectoire budgétaire prévoit une reprise progressive des provisions entre 2017 et 2020. Le rythme prévisionnel de reprise des provisions pourra être ajusté en fonction de l'évolution de la trajectoire budgétaire du Département ainsi que de l'extinction des risques couverts. Une reprise annuelle de 15 M€ sur cette enveloppe est intégrée à la trajectoire prospective pour la période 2017 - 2019. Il convient de noter que le Département dispose également d'une enveloppe de provisions affectées à des risques spécifiques pour 7,3 M€ qui ne font pas l'objet d'une reprise progressive dans le cadre de la trajectoire budgétaire pluriannuelle.

En outre, le Département est parvenu à dégager des excédents de fonctionnement importants au cours des exercices passés. Ce fonds de roulement est aujourd'hui encore largement disponible et sera utilisé pour financer une partie du programme d'investissement. Il est utile de préciser que le Département n'envisage pas l'utilisation de ces ressources, qui par définition ne sont pas pérennes, pour financer des dépenses récurrentes mais bien pour limiter le recours à l'endettement au cours des exercices ultérieurs. Le fonds de roulement disponible sera utilisé progressivement au cours des prochains exercices. Pour 2016, le Département prévoit d'utiliser

environ 50 M€ d'autofinancement, ce qui portera le fonds de roulement libre d'emploi aux environs de 70 M€ à la fin de l'exercice 2016.



2/ Les orientations budgétaires 2017 reposent sur une conjoncture légèrement plus favorable

L'actualisation régulière de la trajectoire budgétaire, si elle ne remet pas en cause les principes directeurs adoptés début 2016, doit prendre en compte la conjoncture économique. En effet, la situation financière des départements est très largement dépendante du contexte économique. Les premiers éléments montrent que, comme cela avait été annoncé dès le début de l'année 2016, la situation s'améliore progressivement et ce malgré une légère révision en baisse des perspectives suite à la sortie programmée du Royaume-Uni de l'Union Européenne. Les anticipations d'évolution de la conjoncture ne modifient que marginalement la prospective budgétaire présentée en février 2016.

A/ En 2017, une reprise timide de l'activité en Europe et en France

Au vu des événements du premier semestre, il semblait utile de faire un rapide retour sur les prévisions économiques en Europe. En effet, le « Brexit » a conduit à une révision à la baisse des prévisions de croissance en Europe pour 2016 et 2017. S'il est difficile d'en mesurer avec précision les conséquences, les institutions de prévisions anticipent une baisse de la croissance de 0,3 % pour 2017 avec un niveau de croissance prévisionnel de 1,5 % sur l'ensemble de la zone.

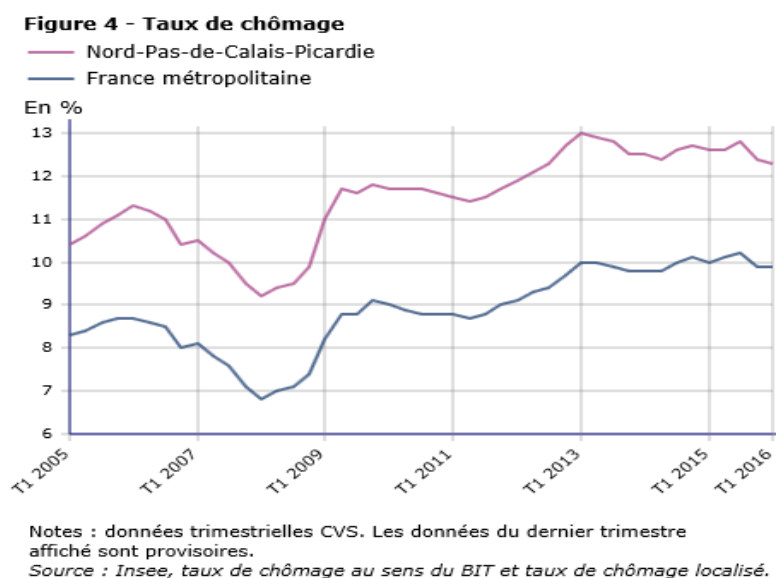
En France, les prévisions de croissance pour 2017 ont également été révisées en baisse par plusieurs instituts d'analyse. Le niveau de croissance moyen anticipé reste toutefois très proche des 1,5 %. C'est d'ailleurs cette hypothèse de croissance qui a été retenue par le Gouvernement pour élaborer le budget 2017. Le niveau de croissance prévisionnel pour 2017 en France sera un des plus élevés de la décennie écoulée. Celui-ci traduit, malgré des facteurs externes défavorables, une réelle inflexion de la conjoncture économique.

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

Sources	Date	2015	Prévisions 2016	Prévisions 2017
OFCE	avr-16	1,4	1,6	1,6
Banque de France	juin-16	1,2	1,4	1,5
OCDE	juin-16	1,1	1,4	1,5
Commission Européenne	mai-16	1,2	1,3	1,7
FMI	juil-16	1,1	1,5	1,25

Les prévisions de croissance pour 2017 devraient permettre la poursuite de la baisse du chômage entamée depuis le début de l'année 2016. Celle-ci est évidemment due à l'amélioration de la croissance économique, mais est aussi liée aux dispositifs mis en place par le Gouvernement, notamment ceux qui ciblent les plus bas salaires : la prime d'activité et le CICE.

Ces indicateurs économiques positifs se diffusent progressivement dans la région Hauts-de-France. Malgré des signaux moins favorables que ceux constatés au niveau national, l'économie régionale affiche un début de reprise qui se traduit directement sur l'emploi. Ainsi, le taux de chômage régional a entamé un mouvement de décrue à partir de la fin du troisième trimestre 2015. Il se situait fin mars 2016 à 12,3 %, soit 0,3 % en dessous de son niveau de fin mars 2015. Il convient de noter que la décrue du chômage dans la région est plus rapide que sur le plan national. Cette tendance s'est également confirmée au second trimestre 2016 avec un taux de chômage en région Hauts-de-France de 12 % selon les données publiées par l'INSEE. Au final, et sur un an, le taux de chômage régional aura baissé de 0,6 %, ce qui a une incidence directe sur l'évolution des allocations individuelles de solidarité, notamment du RSA.



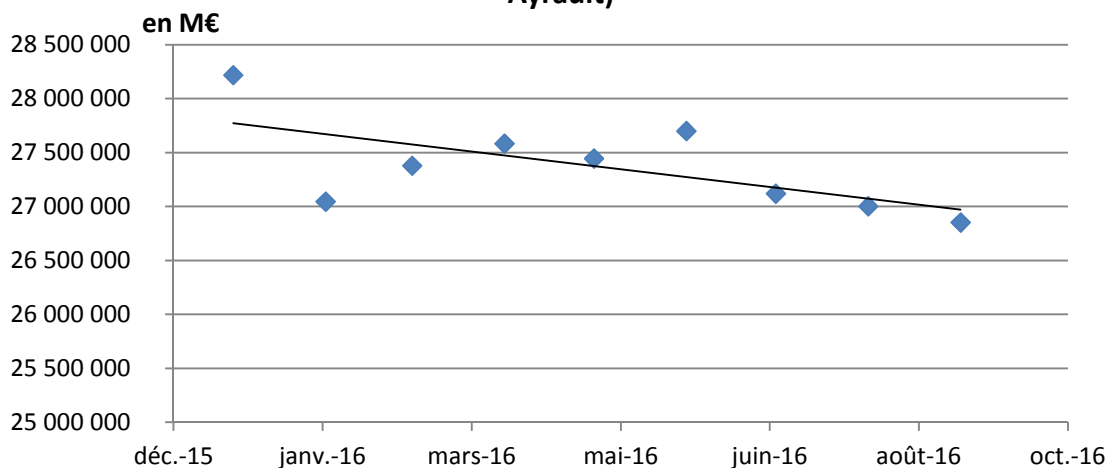
B/ L'impact attendu sur le budget du Département

L'ensemble de ces paramètres a un effet sur les recettes et les dépenses du Département. D'un côté, l'inflation a tendance à faire augmenter les dépenses, soit car les prix des achats réalisés par la sphère publiques augmentent mécaniquement, soit parce que les prestations versées par le Département évoluent en fonction d'indices couplés à l'inflation. Du côté des recettes, celles-ci sont souvent assises indirectement sur le PIB ou l'inflation. Deux éléments toutefois sont liés à la situation économique et sont en partie décorrélés des évolutions globales.

Concernant les recettes de fonctionnement, les départements perçoivent une part importante des droits de mutation et sont donc en partie dépendants de la bonne tenue du marché immobilier. Ces droits sont versés par les particuliers à chaque achat immobilier. Le marché immobilier est actuellement très dynamique, notamment grâce à la baisse des taux d'intérêt. A ces éléments exogènes, il faut rajouter l'élargissement du prêt à taux zéro (PTZ) et du prêt d'accession sociale (PAS), des mesures dévoilées en septembre 2015 et qui ciblent les primo-accédants modestes, ainsi que le succès du dispositif de défiscalisation Pinel. Au-delà de la circulation du parc de logement existant, cela entraîne aussi le marché de la construction au niveau national. Au premier semestre 2016, les ventes de logements neufs ont bondi de 22,7 %. Le Département constate depuis plusieurs mois maintenant une nette reprise des transactions immobilières et le produit des droits de mutation reste bien orienté. Les ressources prévisionnelles liées aux droits de mutation devraient se maintenir à un niveau élevé en 2017.

Pour la partie dépenses, c'est le revenu de solidarité active qui est le plus sensible à l'évolution du marché de l'emploi. Le premier semestre de l'année 2016 montre une décrue assez nette du taux de chômage dans le Département et les perspectives pour 2017 demeurent favorables. Cet indicateur positif se retrouve d'ailleurs dans l'évolution structurelle des dépenses liées à l'allocation RSA. En effet, après neutralisation des effets liés à la revalorisation Ayrault de 2013, les dépenses mensuelles d'allocation sont en baisse depuis plusieurs mois maintenant. La dépense brute d'allocation continue toutefois de progresser en raison de la revalorisation de 2 % de l'allocation en septembre de chaque année. Une fois cet effet neutralisé, la courbe d'évolution tendancielle du RSA est retranscrite dans le graphique ci-dessous.

Evolution mensuelle des dépenses liées au RSA en 2016 (hors effet Ayrault)



C/ La mise en œuvre de la loi NOTRe : une modification des compétences dont l'impact budgétaire reste mesuré

L'exercice 2017 sera le premier exercice d'application concrète de la loi NOTRe pour les collectivités locales. Ainsi, dès 2017, le Département verra son périmètre d'action modifié au titre de la politique des transports, mais également sur certaines compétences, notamment dans le cadre du développement économique.

Au niveau des transports, la loi NOTRe a prévu un transfert de compétence accompagné d'un transfert de personnels et d'un transfert financier entre les régions et les départements. Les régions seront compétentes par la loi pour le transport interurbain au 1^{er} janvier 2017, et pour le transport scolaire le 1^{er} septembre 2017. Pour financer ce transfert, la loi NOTRe prévoit de modifier la répartition de la CVAE entre les deux niveaux de collectivité. Il est ainsi prévu un transfert de 25 points de CVAE aux régions dès le 1^{er} janvier 2017 (pour le Pas-de-Calais, cela représente une perte de recettes légèrement supérieure à 58 M€). Les départements ne vont donc conserver que 23,5 points de CVAE et l'échelon départemental va encore perdre une recette fiscale potentiellement dynamique.

Par construction, le montant du transfert de la CVAE ne représente toutefois pas le coût exact de la compétence transports scolaires et interurbains. Les textes prévoient une neutralité financière du transfert de compétence et un travail en cours dans le cadre de la commission locale d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT) pour estimer les charges et produits liés à ces deux compétences. Si les dépenses sont supérieures au produit de fiscalité transféré, le Département devra verser une dotation complémentaire à la Région. Dans le cas contraire, c'est la Région qui versera une dotation au Département. Pour le Pas de Calais, l'évaluation de la dépense est à priori inférieure au montant de la CVAE transférée ; c'est donc la région Hauts-de-France qui devrait verser une compensation au Département. Il convient de préciser que ces mécanismes seront figés fin 2016 et ne feront pas l'objet d'actualisation par la suite, et ce quelle que soit l'évolution de la politique régionale en matière de transport. L'année 2017 sera une année particulière, car la politique transport sera assurée par le Département pendant une bonne partie de l'année. Ainsi une dotation spécifique devra être calculée pour 2017.

Enfin, il est en outre possible d'organiser une délégation de la compétence des régions vers les départements. Les élus départementaux du Pas-de-Calais ont adopté en juillet 2016 les conditions du transfert. Le Département va continuer à exercer les compétences liées au transport interurbain entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2017. La région Hauts-de-France sera donc amenée à exercer la compétence dès le 1^{er} septembre dans son intégralité. Par conséquent, une convention et un mécanisme de compensation financière devront être définis entre les deux collectivités pour compenser cette délégation temporaire.

Le budget 2017 prévoira donc :

- une baisse des recettes fiscales équivalentes à 25 points de CVAE soit 58 M€ de recettes en moins ;

- une dotation spécifique de la région pour 2017 qui correspond à l'exercice par le Département de la compétence transports scolaires entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre dans la mesure où les recettes auront été transférées avant cette compétence. Cette dotation serait légèrement supérieure à 31 M€ ;
- une opération équilibrée en dépenses et en recettes concernant la délégation du transport interurbain pour 8 mois dont le montant sera défini dans la convention de délégation.

La loi NOTRe prévoit également une modification substantielle de l'action des départements en matière de développement économique. Ainsi, après une année transitoire en 2016, les départements n'auront plus la capacité légale d'intervenir directement dans le domaine économique. Cette évolution du périmètre d'intervention, si elle a un impact budgétaire relativement modéré, sera susceptible de remettre en cause l'action du Département auprès de certains partenaires. Il est utile de préciser ici qu'une grande partie des actions conduites par le Département sera mise en oeuvre par la Région suite à l'exercice de la compétence développement économique par celle-ci. Des échanges réguliers ont d'ailleurs lieu sur les enjeux liés au développement économique dans le cadre de la Conférence Territoriale de l'Action Publique et le Département reste particulièrement attentif à la prise en considération des enjeux spécifiques du territoire départemental en matière de développement économique.

3/ Quelle trajectoire budgétaire pour la période 2017 - 2020 ?

Comme cela a été précisé dans la première partie du rapport, le Département s'est engagé dans une trajectoire budgétaire devant se traduire par l'identification de 134 M€ d'autofinancement complémentaire en quatre ans. Cette trajectoire, constitue le socle de l'ambition départementale : investir 1 milliard d'euros sur la durée du mandat et conserver des ratios financiers satisfaisants.

Avant d'entrer dans le détail des éléments prospectifs, il est utile d'apporter quelques éléments méthodologiques. La méthode de travail proposée repose sur la détermination d'un volume de dépenses de fonctionnement permettant au Département d'assurer le financement de 190 M€ d'investissement, hors remboursement du capital de la dette, chaque année, tout en conservant un ratio de capacité de désendettement inférieur à 12 ans à horizon 2020. Cette trajectoire permet donc d'estimer le niveau maximum de crédits pouvant être votés par l'institution départementale. Il convient également de préciser que, dans un souci de permanence des méthodes, la présentation des dépenses et recettes intègrera les produits et les charges liés à la politique de transport, et ce malgré un transfert dans le courant de l'année 2017. En effet, dans la mesure où le transfert de compétences est équilibré en dépenses et en recettes, celui-ci n'a pas d'incidences directes sur l'épargne brute. Cette présentation permet donc de mieux visualiser la continuité de l'action départementale. Il convient de préciser que le budget qui sera présenté en décembre sera établi sur la réalité des flux financiers liés au transfert de la compétence transport. Le niveau de dépenses et de recettes de fonctionnement sera donc inférieur à celui présenté dans cette analyse prospective.

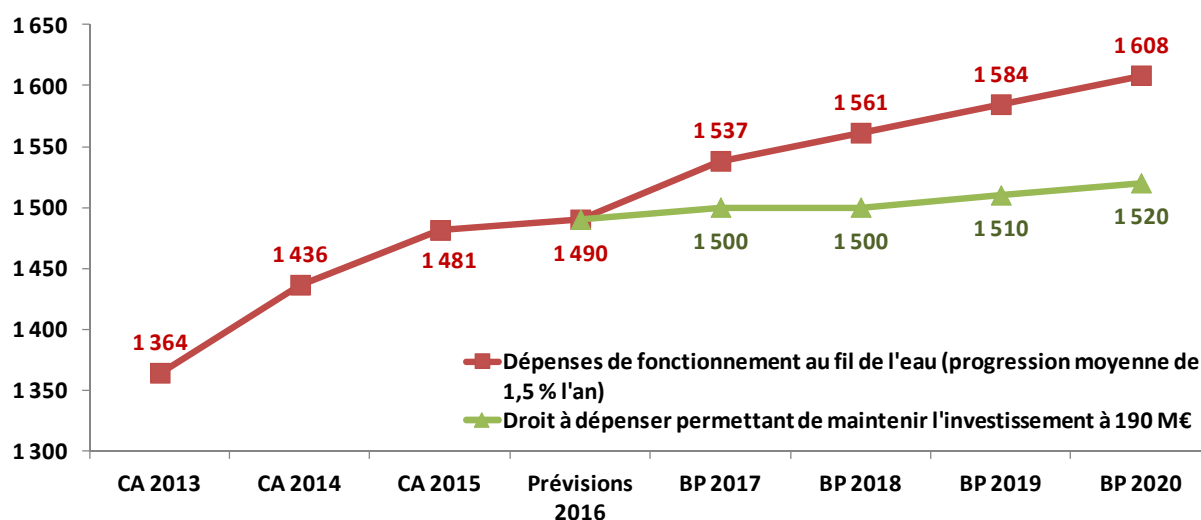
A/ Une priorité : préserver l'autofinancement à moyen terme

En ce qui concerne les recettes de fonctionnement celles-ci devraient augmenter jusqu'en 2020 d'un peu moins de 1% chaque année. Cette hausse intègre une reprise progressive des provisions entre 2017 et 2020. Cette ressource, qui contribue à l'évolution de 1 % des recettes, est temporaire puisqu'elle ne pourra plus être utilisée une fois consommée. Pour 2017, plusieurs recettes non prévues lors de la définition de la trajectoire budgétaire seront intégrées au projet de budget. Ces recettes sont issues de l'augmentation du fonds d'urgence dont l'enveloppe totale devrait être portée à 200 M€, de la création d'un nouveau fonds de 50 M€ pour soutenir les politiques d'insertion et de la perception par le Département de 9 M€ d'arriérés de taxe d'aménagement. Au total, et avant prise en compte du transfert de la compétence transport, les recettes de fonctionnement devraient être proches de 1 560 M€. La traduction budgétaire des transferts financiers spécifiques entre le Département et la Région devrait conduire à constater un total de recettes de fonctionnement voisines de 1 540 M€ lors de la présentation du projet de budget primitif 2017.

Il convient également de noter que, dans la mesure où les recettes de taxe d'aménagement sont exceptionnelles, le Département a prévu de limiter les reprises de provisions à un niveau inférieur à ce qui avait été prévu lors de la définition de la trajectoire initiale. Les débats parlementaires concernant le Projet de Loi de Finances sont toujours en cours et un amendement a été adopté concernant l'élargissement de l'assiette des variables d'ajustement à la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP). Cet amendement, conduirait le Département à constater une perte de recettes de 5 M€. Le projet de budget ne prévoira pas de modification dans le produit de DCRTP prévisionnel pour 2017 dans la mesure où des discussions se poursuivent pour obtenir la suppression de cette mesure. Si cette orientation était confirmée lors de l'adoption de la Loi de Finances, les mesures de précaution mises en place dans la gestion des provisions permettraient, si cela s'avérait nécessaire, d'assurer la couverture budgétaire de cette perte de ressources pour le Département.

Concernant les dépenses, et pour assurer un haut niveau d'investissement, le Département va s'engager pendant plusieurs années dans une trajectoire de modération des dépenses de fonctionnement par rapport à l'évolution tendancielle de celles-ci. Cet effort est retranscrit dans les deux courbes du graphique ci-dessous.

Trajectoire budgétaire proposée pour la période 2017 - 2020 en l'absence d'évolution notable des concours financiers de l'Etat



Ce graphique traduit en premier lieu la très nette inflexion de la progression des dépenses de fonctionnement pour 2016. En effet, les prévisions d'exécution laissent entrevoir une stabilisation des dépenses alors qu'elles avaient progressé de 117 M€ entre 2013 et 2015.

La prospective budgétaire au fil de l'eau (courbe rouge) représente l'évolution des dépenses de fonctionnement que pourrait connaître le Département en l'absence d'effort d'optimisation. Il convient de préciser que l'hypothèse au fil de l'eau est déjà prudente avec une progression de 1,5 %

l'an, bien inférieure à ce que le Département a connu par le passé. Toutefois, cette trajectoire ne sera pas compatible avec les orientations de la délibération cadre et notamment le niveau d'investissement attendu.

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 1 500 M€ pour 2017. Le Département aurait la possibilité de dépasser légèrement cette courbe tout en respectant les règles réglementaires d'équilibre budgétaire, avec un total de dépenses pouvant être votées supérieur de 5 à 10 M€ au seuil proposé. Un léger dépassement du « doit à dépenser » proposé dans la courbe verte ne conduira pas à remettre en cause les engagements pris en matière d'investissement.

La trajectoire proposée pour 2017 reste donc en cohérence avec les orientations adoptées par l'assemblée en janvier dernier. En effet, lors du débat d'orientation 2016, l'enveloppe de dépenses de fonctionnement pour 2017 était estimée à 1 470 M€. Ce niveau de dépense avait été établi avant la prise en compte des mesures adoptées par l'assemblée début 2016, notamment la progression de deux points du taux de taxe sur le foncier bâti. Une nouvelle trajectoire budgétaire a été établie en prenant en compte ces recettes ce qui permet de porter le droit à dépenser pour 2017 et 2018 à 1 500 M€ chaque année. Cette trajectoire sera réévaluée chaque année en fonction des orientations prévisionnelles d'évolution des recettes de fonctionnement du Département en conservant les principes directeurs suivants : ne pas mobiliser à nouveau la fiscalité, préserver des ratios financiers de bon niveau et assurer un haut niveau d'investissement.

Le travail pour atteindre les orientations de la courbe verte en 2017 sera basé sur des efforts d'optimisation budgétaire complémentaires et portera sur quatre axes :

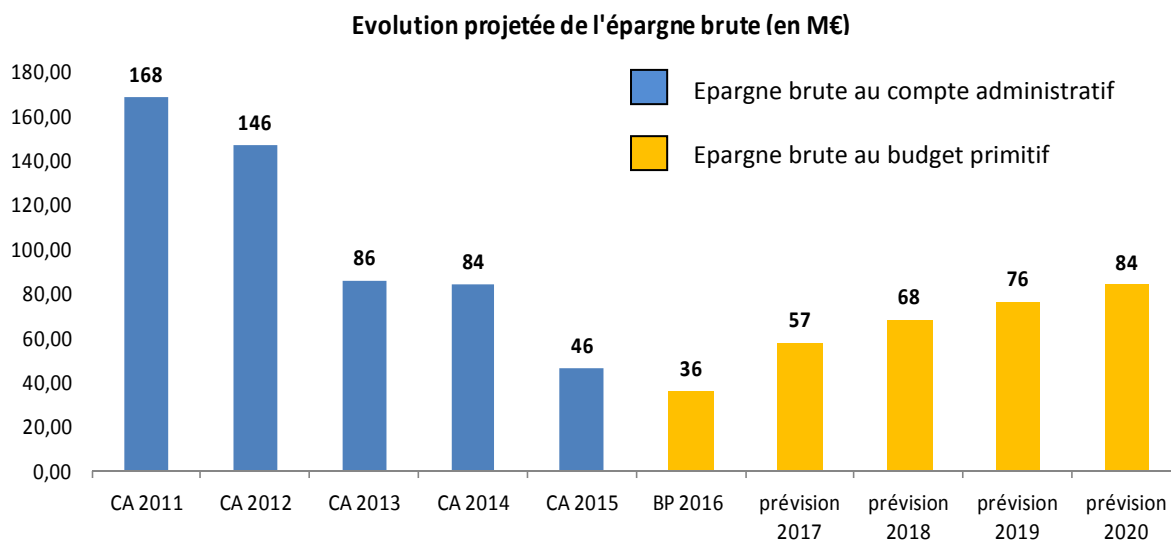
1. un approfondissement du dialogue de gestion avec les partenaires de la collectivité pour étudier plus finement les besoins de crédits. Ce travail, engagé dans le cadre du budget 2016, va être renforcé en 2017. Cette analyse ne se traduira pas nécessairement par une baisse de la contribution pour toutes les structures. Il s'agit ici d'adapter les moyens financiers issus du Département à la structure financière des structures et aux missions assurées par ces organismes ;

2. un travail sur l'analyse des dispositifs départementaux est en cours et pourrait permettre de limiter la progression attendue de certaines prestations sans dégrader la qualité du service public rendu aux citoyens ;

3. l'approfondissement du chantier engagé sur les moyens de fonctionnement de l'institution départementale avec le renforcement de la démarche de mutualisation et l'accélération de la transformation de l'organisation vers l'administration numérique.

4. Enfin, un des enjeux principaux repose sur 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.

Les prévisions des recettes pour les exercices à venir associées à la mise en œuvre des orientations de dépenses proposées (courbe verte) permettront de dégager le niveau d'épargne brute nécessaire pour continuer à investir. Les propositions d'évolution des dépenses et des recettes permettent d'anticiper une reconstitution progressive de l'épargne brute telle que détaillée sur le graphique ci-dessous.



Ce graphique montre un très net point d'inflexion dans le niveau d'épargne brute dégagé au budget 2017. La progression de l'épargne brute ressortirait à 21 M€ entre 2016 et 2017 (+ 58 %). Cette forte progression illustrerait concrètement les efforts de modération dans l'évolution des dépenses de fonctionnement. L'évolution prévisionnelle de l'épargne brute traduit directement les engagements pris au printemps 2016. En effet, même si en 2016 l'épargne brute a continué à baisser, le projet de budget 2017 permettra de constater les effets positifs des décisions prises au printemps dernier en matière de restauration des équilibres financiers du Département.

B/ Des orientations en section de fonctionnement qui permettent de garantir un haut niveau d'investissement

Le Département s'est engagé à investir un milliard d'euros sur le territoire d'ici la fin du mandat, soit 190 M€ par an, même si le rythme de l'avancée des projets peut conduire ce montant à évoluer année par année.

La mise en œuvre de cette politique d'investissement ambitieuse a conduit la collectivité à se doter d'une programmation pluriannuelle afin de faciliter l'identification des projets permettant de respecter cette enveloppe budgétaire. Cette programmation permet de prendre en compte la montée en charge de projets structurants (Canal Seine-Nord-Europe, Très Haut Débit) et d'identifier les incidences budgétaires liées à l'évolution du mode de financement de certaines dépenses, par exemple le financement sous forme de subventions d'investissements d'une partie des projets immobiliers des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS).

Cette programmation reflète très clairement les orientations souhaitées pour ce mandat. Les principaux éléments saillants sont les suivants :

- le poids du Canal Seine-Nord-Europe, dont l'échéancier reste encore provisoire, mais dont l'enveloppe budgétaire annuelle devrait évoluer entre 10 et 20 M€ chaque année à compter de 2019 ;
- l'évolution des modalités de financement des ESMS en investissement a un impact très significatif sur le PPI. La mise en œuvre de cette mesure, qui doit participer à la modernisation du secteur, se traduirait par un besoin de crédits de 40 à 60 M€ au cours des cinq prochains exercices ;
- le soutien financier au projet Nausicaa qui mobilisera près de 10 M€ de crédits sur la période 2017 - 2019 ;
- un niveau d'investissement encore élevé dans les collèges, notamment en 2018 et 2019, avec pour projets emblématiques le collège Romain Rolland à Hersin-Coupigny, le collège Saint-Exupéry à Douvrin et le collège Jean-Jaurès à Etaples ;
- un effort important sur les réseaux structurants de voirie, notamment la rocade sud d'Arras (RD 60) et le doublement de la RD 939, le raccordement RD 301-A21, la déviation de Busnes, ou le passage à niveau sous la RD 303 ;
- la poursuite des projets de mobilité durable avec une enveloppe de crédits annuelle de 3 à 4 M€ pour les projets de pistes cyclables ;
- le soutien aux actions du SDIS avec la construction des CIS d'Hénin-Beaumont et d'Arras ;
- Le financement du projet de déploiement du Très Haut Débit sur le territoire du Département à travers le versement de fonds de concours au Syndicat Mixte. Il convient de

noter que le mode de financement retenu ne conduit pas à un niveau de crédits de paiement très élevé au cours des prochaines années. Cependant, au vu de l'enjeu stratégique en matière de développement numérique des territoires, le déploiement de la fibre optique en tout point du Département ressort comme un des projets majeurs de la programmation d'investissement.

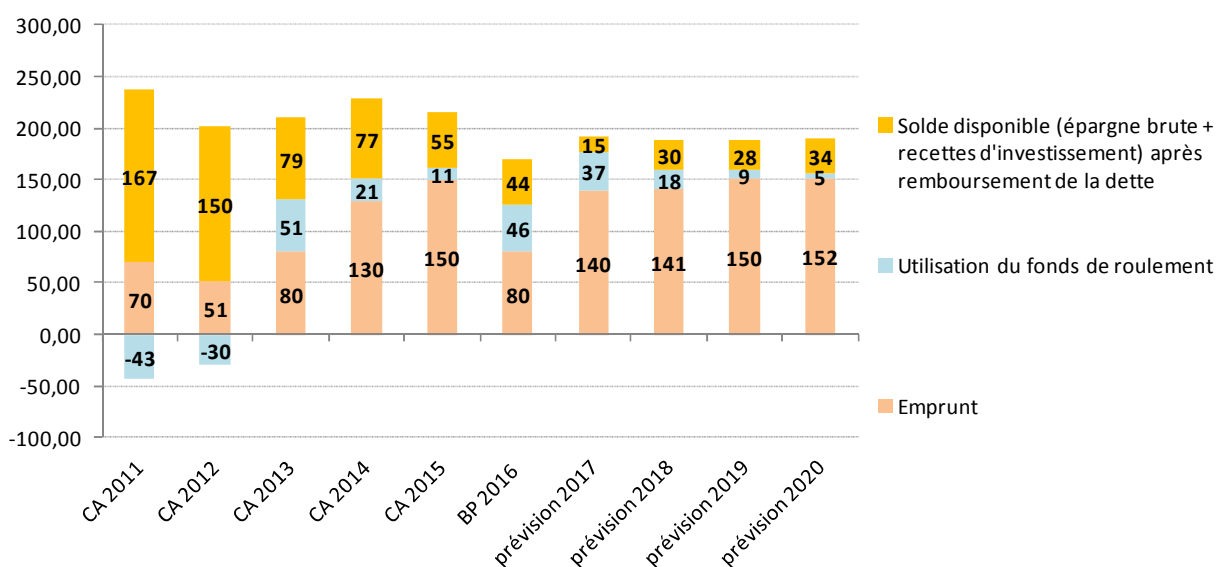
Ces projets structurants illustrent l'ambition départementale. Il convient d'y ajouter les 100 à 110 M€ de crédits de paiement annuels consacrés aux opérations non individualisées, que ce soit dans le cadre du programme de maintenance patrimoniale, de la maintenance de la voirie ou de l'équipement des collèges.

Au final, cette programmation pluriannuelle conduit le Département à disposer d'une programmation dynamique dont l'enveloppe budgétaire est à ce jour légèrement supérieure au milliard d'euros programmé sur la durée du mandat.

C/ Le financement de ce programme d'investissement sera compatible avec les capacités d'emprunt du Département

Pour financer les dépenses d'investissement, outre l'épargne brute, le Département dispose de ressources propres, de l'utilisation du fonds de roulement et de l'emprunt. Le schéma de financement de la section d'investissement pour les années à venir est le suivant :

Schéma simplifié du financement de la section d'investissement du Département



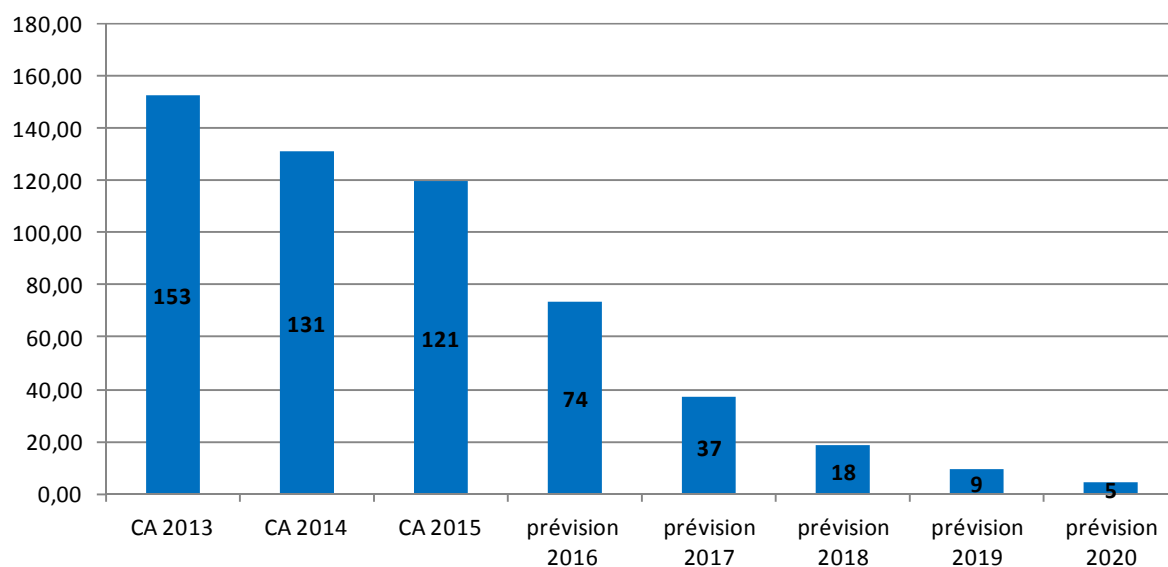
2

Le solde disponible correspond aux recettes d'investissement (FCTVA + subventions...) ainsi qu'à l'épargne brute dont est déduit le remboursement du capital des emprunts. Ce solde est positif dans la mesure où la totalité des recettes d'investissement n'est pas éligible à la couverture du ratio réglementaire. Le Département perçoit donc un total de recettes d'investissement supérieur aux recettes admises à la couverture du ratio réglementaire. Ces recettes non admises représentent une enveloppe annuelle de 10 à 15 M€. Il s'agit de subventions d'investissement ou de dotations spécifiques (DDEC, DGE...).

Une part significative des ressources d'investissement sera prélevée sur le cumul des excédents reportés. En effet, comme cela a été évoqué précédemment, le Département a programmé une utilisation progressive du fonds de roulement issu de la section de fonctionnement afin de limiter le recours à l'emprunt. Il est utile de préciser ici que les besoins de financement exprimés dans ce graphique sont établis sur la base de l'épargne brute constatée au budget primitif. Chaque euro d'épargne brute complémentaire se traduira par une baisse équivalente du niveau d'emprunt réalisé.

² Il convient de noter que le total peut être légèrement supérieur ou inférieur à 190 M€ - cet écart est exclusivement lié à des problématiques d'arrondis.

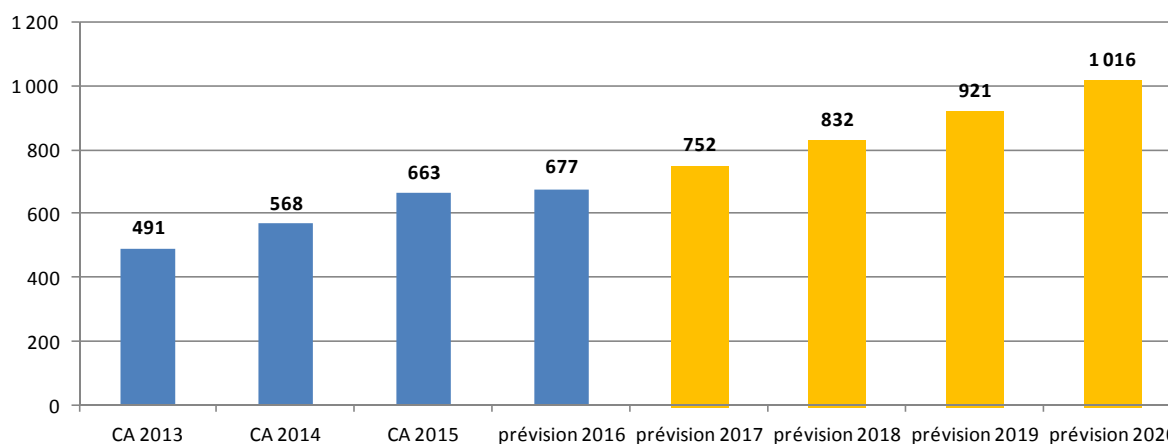
Evolution du stock de fonds de roulement (en M€)



Le solde des recettes d'investissement est constitué par les financements externes. Le Département va continuer à mobiliser l'emprunt afin de pouvoir atteindre les objectifs fixés. Le niveau d'emprunt projeté, s'il peut sembler important au premier abord, traduit avant tout le programme d'investissement ambitieux du Département. De plus, si l'évolution de la section de fonctionnement est maîtrisée, le Département conservera des ratios financiers de bon niveau. En effet, le niveau absolu d'endettement n'a que peu d'intérêt, l'essentiel réside dans la capacité à rembourser dans de bonnes conditions cet encours.

Enfin, le niveau d'endettement du Département demeure plus faible que celui des départements millionnaires par la population. Ainsi, à fin 2015, l'endettement par habitant du Pas-de-Calais ressort à 447 € pour une moyenne de 528 €. Un encours proche de un milliard d'euros conduirait à une dette par habitant de 682 €.

Evolution prévisionnelle de l'encours de dette (M€)



Par ailleurs, même si le niveau annuel d'emprunt reste élevé, la progression de l'encours reste soutenable car le Département est amené à rembourser son encours actuel de dette. Ainsi, en 2016, le Département va emprunter 80 M€ pour un encours qui ne progressera au final que de 14 M€. Cette situation particulière est directement liée au choix du Département. En effet, la quasi-totalité des prêts sont soucrits sur une durée de 15 ans. Le Département conserve donc la capacité d'allonger la durée de vie de son encours de dette pour réduire le besoin annuel d'emprunt si cela s'avère nécessaire.

Le choix de recourir à l'emprunt est d'autant plus pertinent que son coût est aujourd'hui historiquement faible. De surcroît l'ensemble des opérations de financement réalisées par la collectivité fait l'objet d'une mise en concurrence des établissements afin d'obtenir les meilleures conditions financières possibles. Enfin, en 2016, le Département a souhaité développer ses partenariats vers des prêteurs institutionnels comme la Caisse des Dépôts et Consignations et la Banque Européenne d'Investissement afin de profiter des taux d'intérêts bonifiés qu'offrent ces institutions pour certains types de projets.

Ces différents éléments permettent aux charges financières, composées essentiellement des intérêts de la dette, de rester très faibles avec un coût moyen (frais financiers / encours de la dette) en 2015 de 1,57 %. Ainsi, le Département affiche un niveau de frais financiers très inférieur à la moyenne des départements millionnaires (7 € par habitant en Pas-de-Calais, pour une moyenne à fin 2014 de 15 € par habitant).

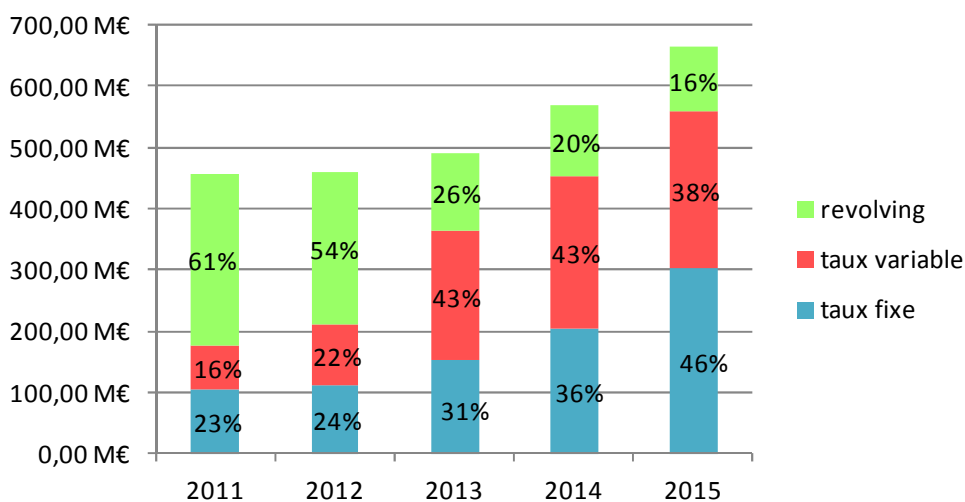
Exercice	2011	2012	2013	2014	2015
Frais financiers	4 913 546,83 €	6 162 181,77 €	8 576 772,79 €	9 450 086,47 €	10 433 616,83 €
Coût moyen	1,08%	1,34%	1,75%	1,66%	1,57%

Pour préserver un niveau très bas de frais financiers, une attention particulière est portée aux marges sur index depuis la baisse des taux et notamment leur entrée en territoire négatif. Des opérations de renégociation ont été réalisées fin 2015 et courant 2016 et le Département reste attentif aux opportunités qui peuvent se présenter.

Enfin, l'encours du Département est particulièrement sûr. Il est utile de rappeler ici que l'intégralité de la dette du Département est catégorisée 1A dans la charte de bonne conduite (charte Gissler) qui correspond à la catégorie la moins risquée. Le Département n'a d'ailleurs souscrit aucun emprunt structuré et ne dispose pas de contrats de swaps dans son encours.

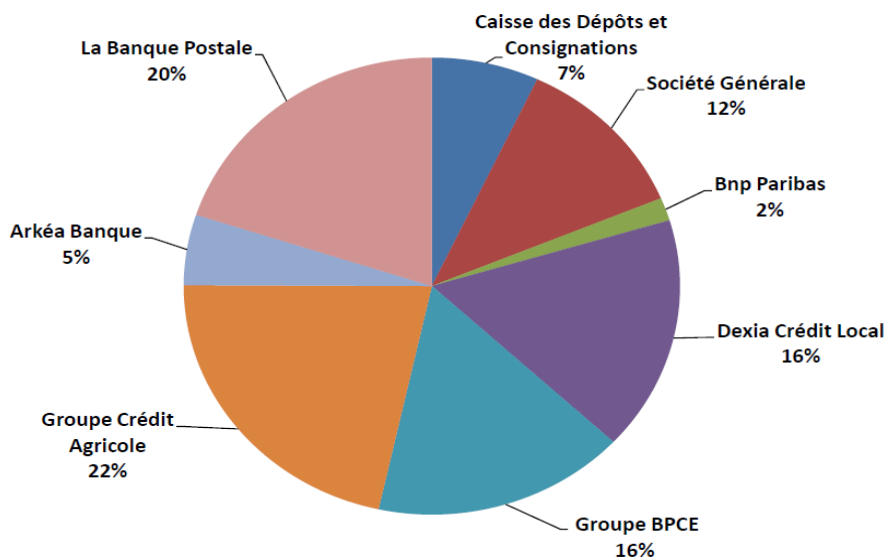
Concernant plus spécifiquement l'évolution de la structure de la dette départementale, le Département a fait le choix de modifier l'équilibre de sa dette qui était majoritairement positionnée sur des taux variables. Depuis deux ans, le Département a renforcé la part à taux fixe en profitant des excellentes conditions de financement. La part relativement importante de l'encours à taux fixe, représentant plus de la moitié de l'encours départemental, assure une stabilité des frais financiers futurs. Parmi ses emprunts à taux variable, le Département détient des contrats revolving à hauteur de 105,3 M€ en 2016, utilisés comme outil de gestion de trésorerie à faible coût.

Répartition de l'encours par type de taux



Enfin, et toujours dans l'optique de réduire les risques, le Département a fait le choix de diversifier son encours de dette auprès de plusieurs établissements bancaires comme présenté ci-dessous. Cette stratégie évite une trop forte concentration de l'encours et donc une dépendance importante vis-à-vis d'un partenaire financier.

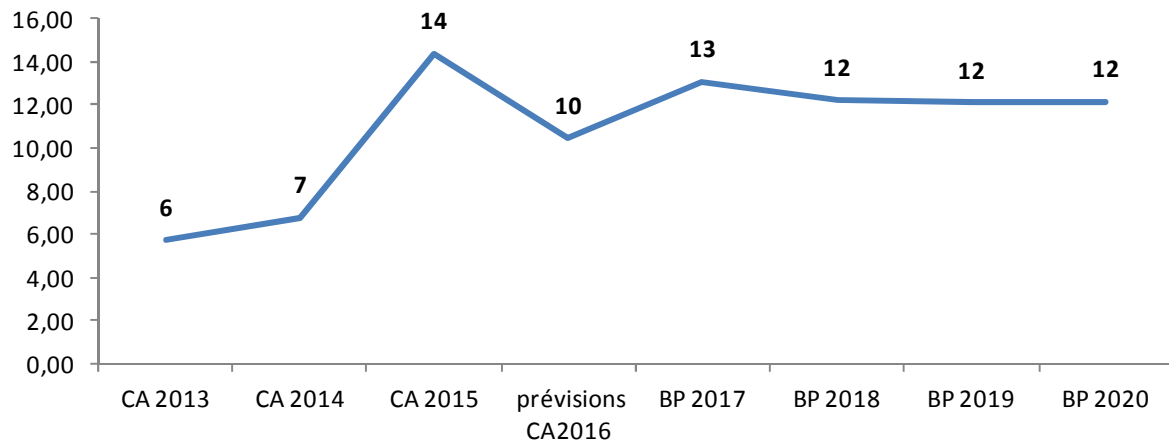
Répartition de l'encours de dette par prêteur au 1^{er} janvier 2016



La politique de financement évoquée précédemment est en cohérence avec les orientations stratégiques du mandat. Ainsi, le ratio de capacité de désendettement constaté au budget primitif resterait proche des 12 années après un pic constaté à la fin de l'exercice 2015. La mise en œuvre de la trajectoire proposée permet donc de préserver des ratios financiers de bon niveau lors de

l'adoption du budget primitif. Ces ratios seront confortés au compte administratif si les modalités d'exécution budgétaire restent proches de celles constatées au cours des derniers exercices.

Evolution prévisionnelle de la capacité de désendettement en années au BP à compter de 2017



Le rapport d'orientation budgétaire soumis à votre examen vient conforter les orientations adoptées par l'assemblée départementale au début de l'année 2016. L'actualisation de la prospective budgétaire montre qu'une part significative de la reconstitution de l'autofinancement a déjà été réalisée et que le travail de réexamen des politiques publiques initié dans la délibération cadre du 25 janvier porte ses fruits.

Pour l'année 2017, il conviendra de s'engager à nouveau dans une démarche d'optimisation des crédits alloués aux politiques publiques départementales. Cette démarche ne suppose pas de renoncement aux engagements pris ces derniers mois, que ce soit la priorité donnée à l'investissement ou la préservation des politiques volontaristes, mais bien une approche rénovée de l'action départementale.

Le Département du Pas-de-Calais confortera ainsi son engagement vertueux en faveur de l'autonomie financière. Le Pas-de-Calais va donc compter sur ses propres forces, sur sa propre ingénierie, pour continuer à proposer des politiques ambitieuses en faveur des solidarités humaines et territoriales en utilisant de manière raisonnée les ressources budgétaires disponibles.

C'est ainsi, concrètement, que le Conseil départemental définira pour les prochains exercices les perspectives et le cadre de son action pour le territoire et ses habitants. Le Pas-de-Calais compte toutefois renouveler ses propositions en faveur d'une plus grande équité territoriale et entend peser dans le débat national pour que l'échelon départemental reste synonyme de proximité, d'équité et d'efficacité.

Annexe 1 : Evolution des ressources humaines de la collectivité

En 2016, la collectivité a souhaité mettre en œuvre une véritable stratégie de maîtrise globale des dépenses de fonctionnement qui a inclus la masse salariale. Plusieurs actions ont été engagées afin d'ajuster les effectifs au plus près des besoins de la collectivité et pour continuer de rendre un service public de qualité. Ces pratiques ont permis de limiter la progression des crédits inscrits à 0,9% entre 2015 et 2016 tout en intégrant les hausses de dépenses liées aux mesures réglementaires et générales (Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations (PPCR), revalorisation du point d'indice, augmentation des charges patronales, etc).

Les efforts ont porté sur :

- une nouvelle méthode pour affecter les moyens complémentaires d'agents tout au long de l'année, et ceci en maintenant la qualité du service rendu ;
- l'organisation des services départementaux, amorcée en 2016 et qui se finalisera en 2017, notamment en interne en vue d'adapter les moyens aux enjeux de service public et aux nouvelles modalités des politiques publiques (contractualisation, territorialisation, etc) ;
- l'accompagnement des agents dans le cadre de la construction de parcours professionnels qui passe par la modernisation d'outils adaptables à chaque profil (bilan d'orientation professionnel, étude d'aire de mobilité, conseil carrière/statut/mobilité, etc), et une nouvelle priorité donnée aux agents déjà en poste au sein des services départementaux.

Pour élaborer le budget 2017, 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.

La structure des effectifs

	<i>Données au 31/12</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ³
Emploi permanent	Titulaires et stagiaires	4 583	4 634	4 692	4 726	4 843	4 835
	Non titulaires	429	464	422	469	482	466
	<i>total</i>	<i>5012</i>	<i>5 098</i>	<i>5 114</i>	<i>5 195</i>	<i>5 325</i>	<i>5 301</i>
	<i>part dans l'effectif</i>	<i>96,3%</i>	<i>96,0%</i>	<i>93,3%</i>	<i>91,8%</i>	<i>93,2%</i>	<i>95,0%</i>
Emploi non permanent	Collaborateurs de cabinet	9	9	6	10	11	10
	Contrats aidés	46	40	127	179	168	105
	Apprentis	19	41	64	83	54	54
	Non titulaires sur emplois saisonniers ou occasionnels	117	121	171	201	159	117
	<i>total</i>	<i>191</i>	<i>211</i>	<i>368</i>	<i>473</i>	<i>392</i>	<i>286</i>
	<i>part dans l'effectif</i>	<i>3,7%</i>	<i>4,0%</i>	<i>6,7%</i>	<i>8,2%</i>	<i>6,8%</i>	<i>5,0%</i>
Effectif global	<i>total</i>	<i>5203</i>	<i>5309</i>	<i>5482</i>	<i>5668</i>	<i>5717</i>	<i>5 587</i>

Les effectifs des agents titulaires et non titulaires sur emploi permanent ont connu une progression constante jusqu'au 31 décembre 2015. Depuis cette date, ils sont en légère baisse (-0,45 %).

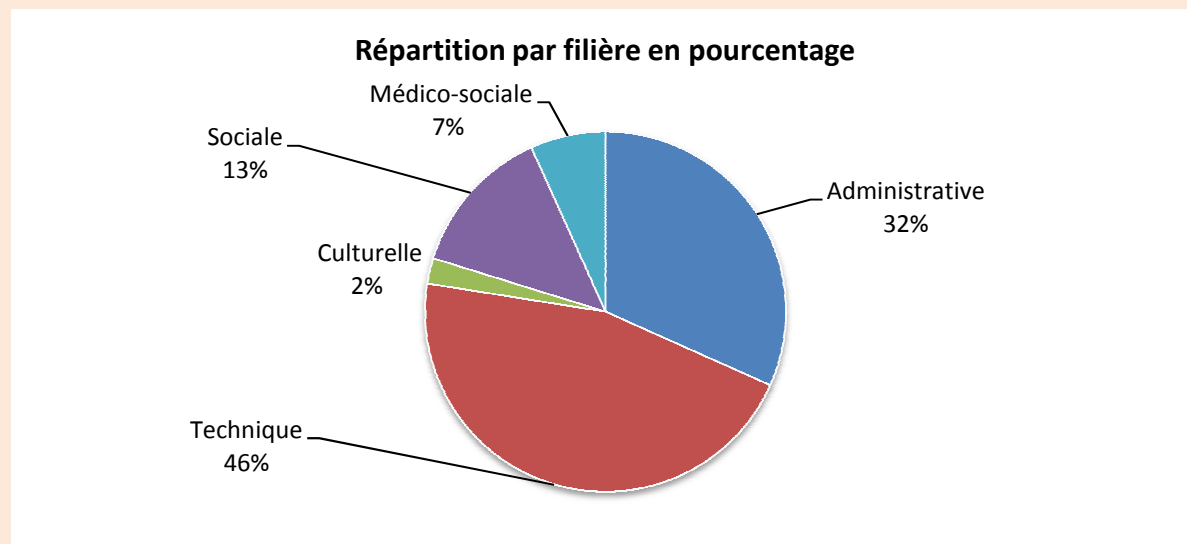
On constate que l'effectif global de la collectivité diminue nettement en 2016 passant de 5 717 en 2015 à 5 587 au 1^{er} juillet 2016, soit une baisse de 2,3% qui s'explique pour deux raisons :

- l'engagement de la collectivité en 2016 dans une démarche volontariste de bonne gestion de sa masse salariale notamment avec la mise en place d'un plan de maîtrise de la masse salariale. Un des leviers permettant de participer à la maîtrise globale du budget en matière de ressources humaines a consisté à agir sur l'enveloppe dite des « moyens complémentaires » (renforts/remplacements) et à en réviser son fonctionnement afin d'en contenir le montant global,
- l'arrêt progressif du dispositif des contrats d'avenir au sein du Département.

Les effectifs sur emploi non permanent ressortent ainsi en forte baisse depuis l'année 2015 (-40 % entre le 31 décembre 2014 et le 1^{er} juillet 2016).

³ au 01/07/2016

Les filières technique et administrative sont les deux filières les plus représentées parmi les effectifs permanents titulaires et non titulaires (respectivement 45,5 et 31,5 %). Au sein de la filière technique les ATTEE représentent 48,6 % des agents.



La répartition catégorielle est la même qu'en 2013, avec une différence marquée entre titulaires et non titulaires (où les agents de catégorie A sont 36 %).

Les agents de catégorie C continuent de représenter plus de la moitié des effectifs (55%) mais leur proportion est en baisse constante (57 % en 2013, 58 % en 2011). La proportion d'agents de catégorie C approche les 60 % en moyenne au sein des Conseils départementaux (*Données issues du Tableau de bord CNFPT*).

Catégories	Total
Catégorie A	18 %
Catégorie B	27 %
Catégorie C	55 %

Pyramide des âges des agents départementaux

2015



L'âge moyen au sein de la collectivité est de 45 ans. Il était de 44 ans $\frac{1}{2}$ en 2013 et il est de 46 ans $\frac{1}{2}$ en moyenne dans les Conseils départementaux (*Rapport DGAFP 2015*). Il est de 37 ans pour les agents non titulaires tous statuts confondus.

Au 31 décembre 2015, 6 % des agents sur un emploi permanent ont 60 ans et plus (contre 4,30% en 2013). Les 55 ans et plus représentent 21,6 % de ces effectifs (contre 19,67 % en 2013).

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

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

Au sein de cet effectif, 14 % des agents sont à temps partiel :

- ❖ l'effectif à temps partiel est de 751 en 2015 et donc quasiment équivalent à celui de 2013 (752),
- ❖ plus des $\frac{3}{4}$ de ces agents sont à 80 %.

La part du temps partiel de droit représente 22 % du total (comme en 2013).

Nombre de journées d'absence dans l'année :	2013	2015	Variation 2015/2013
. Pour maladie ordinaire	56 244	62 094	+ 10,40%
. Pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	43 227	44 791	+ 3,62%
. Pour accidents du travail imputables au service, au trajet, ou à caractère professionnel	8950	8997	+ 0,52%
. Pour maternité et adoption	11 794	12 051	+ 2,18%
. Pour paternité et adoption	464	467	+ 0,65%
. Pour autres raisons	4 798	5 000,5	+ 4,22%
Total	125 477	133 400,5	+ 6,31%

Le nombre global de journées d'absence est en hausse de 6,31 % par rapport à 2013.

Les absences pour maladie ordinaire sont le principal vecteur de cette progression (+10,40 %). Près d'un jour d'arrêt maladie ordinaire sur deux concerne un agent de plus de 50 ans (48,7 %).

Ce phénomène est constaté dans l'ensemble de la Fonction Publique Territoriale (allongement de la durée moyenne d'arrêt en jours selon l'âge, multiplié par deux entre 25 et 55 ans, *Etude Sofaxis 2014*). Le volume des absences pour les autres motifs est constant par rapport à 2013.

Si on affine les données relatives à l'absentéisme selon différents paramètres (typologie des arrêts, catégories, filières, sexe,...), on constate que :

- ce sont les arrêts pour maladie ordinaire qui progressent le plus alors que les arrêts de longue durée (Congé Longue Maladie et Congé Longue Durée) sont relativement stables ;
- c'est parmi les agents de catégorie C que l'augmentation est la plus forte ;
- la filière technique est celle connaissant traditionnellement le taux d'absentéisme le plus élevé mais celui-ci ne progresse pas de façon significative contrairement à celui de la filière sociale qui a désormais le taux le plus élevé, et dans une moindre mesure de la filière administrative ;
- l'absentéisme des agents titulaires progresse et celui des stagiaires également ; les effectifs en apprentissages et contrats aidés connaissent une évolution de leur absentéisme très importante ;
- la tranche d'âge qui connaît la plus forte augmentation est celle des 40-49 ans même si son taux d'absentéisme reste largement inférieur à la tranche des 50-59 ans ;

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

Heures supplémentaires		
	2013	2015
Filières		
Administrative	3 301,75	4 409,52
Technique	77 269,09	57 707,38
Culturelle	688,58	633,65
Sociale	89,5	93
Médico-sociale	0	14,43
Médico-technique	391,5	372,49
Animation	47,17	8
Total	81 787,59	63 238,47

Plus de 63 000 heures supplémentaires ont été réalisées en 2015 contre 81 787 en 2013, soit une baisse de 22,68 %. Elles ont été assurées à 91 % par des agents de la filière technique et à 64,5 % par des adjoints techniques.

Les heures supplémentaires sont en régression de 25,32 % dans cette filière par rapport à 2013. Le nombre d'heures supplémentaires était particulièrement élevé en 2013 en raison de l'épisode hivernal du 1^{er} trimestre.

Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont celles relatives à la rémunération telles que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature.

Le budget principal de fonctionnement consacré à la rémunération du personnel départemental (CDR Rémunérations) a été voté en 2016 à hauteur de 241,2 M€. Les budgets annexes ont été votés en 2016 à hauteur de 3,3 M€ dont 0,5 M€ pour l'Établissement Français du Sang, 1,8 M€ pour le laboratoire départemental d'analyse et 1 M€ 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 2016 à hauteur de 254,5 M€ (budget formation, frais d'annonce et d'études, l'action sociale, les frais de médecine préventive ...).

Plusieurs mesures génèrent des dépenses complémentaires pour 2017. En effet, il convient de tenir compte de l'évolution dès le 1^{er} janvier 2017 des taux de cotisations CNRACL et IRCANTEC (450 000 euros annuel). De même, le point d'indice de la fonction publique va augmenter de 0,6 % dès le 1^{er} février 2017, et de l'effet de l'évolution du 1^{er} juillet 2016. Le Glissement Vieillesse Technicité reste fixé à 1 % de la masse salariale, le Département ne souhaitant pas freiner la carrière de ses agents.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole d'accord de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations dans la fonction publique, de nouvelles grilles indiciaires vont être appliquées aux agents de la catégorie A et de la catégorie B. Une modification structurelle va concerner les agents de la catégorie C et des reclassements vont intervenir pour les agents quelle que soit leur catégorie.

La mesure dite du transfert prime – points initiée en 2016 pour les agents de catégorie C, les Conseillers Socio Educatifs, puéricultrices Cadres de Santé, Infirmiers en soins généraux et cadres de santé paramédicaux vont se poursuivre en 2017. Ce dispositif va être étendu en 2017 aux autres agents de catégorie A et de la catégorie C.

Parallèlement, le Département va poursuivre sa politique de stabilisation des effectifs (aucun emploi ne sera créé en 2017), ainsi que sa politique de diminution de l'enveloppe budgétaire consacrée aux Contrats à Durée Déterminée (CDD) en renfort et remplacement, afin de maîtriser la masse salariale.

Dans le respect de l'équilibre budgétaire fixé, le Département va également mettre en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, qui devient au 1^{er} janvier 2017, le nouvel outil indemnitaire de référence en remplacement de la plupart des primes et indemnités existantes pour l'ensemble des filières et cadres d'emploi.

Annexe 2 : synthèse des orientations du rapport d'orientation budgétaire pour 2017

Les orientations budgétaires soumises à l'Assemblée Départementale en 2017 pourraient être synthétisées en six principes directeurs qu'il est proposé d'adopter dans la délibération relative à ce débat d'orientation budgétaire. Ces principes directeurs reposent sur le cadre stratégique défini au début de l'année 2016 et constitueront le fil conducteur de l'action départementale jusqu'en 2021 :

1. Un engagement de stabilité fiscale. Le Département a adopté une progression de deux points de taux de taxe sur le foncier bâti au début de l'année 2016. Cette hausse du taux d'imposition sera l'unique hausse du mandat.
2. Une priorité donnée à la stabilisation des dépenses de fonctionnement en préservant le service public départemental. Le Département s'engagera pendant plusieurs années sur une quasi stabilisation des dépenses de fonctionnement en s'appuyant sur le contrat de progrès et sur les délibérations cadres. Le budget 2016 a montré une première inflexion dans la progression des dépenses. Le budget 2017 qui sera présenté en décembre prochain confirmera cette tendance. Les efforts de modération de la dépense porteront en premier lieu sur les dépenses de structure avec un souci permanent de préservation des politiques publiques y compris les politiques volontaristes.
3. Reconstituer un autofinancement suffisant pour investir. Le Département s'engage sur un niveau d'épargne brute proche des 80 M€. La reconstitution de l'autofinancement constitue une des principales priorités budgétaires des exercices à venir.
4. Adopter un programme d'investissement soutenu pour les 6 années du mandat. Le Département va s'y engager à travers le vote d'un milliard d'euros de crédits de paiement lors de l'adoption des budgets primitifs.
5. Atteindre des ratios financiers de bons niveaux, avec notamment un ratio de capacité de désendettement proche des 12 années et ce dès le budget primitif pendant toute la période.
6. Préserver l'échelon départemental : la trajectoire budgétaire du Département entend confirmer le rôle moteur de l'institution en matière de solidarités humaines et territoriales. Ces solidarités s'exprimeront à travers des politiques sociales ambitieuses, notamment en matière d'insertion ou de développement culturel et sportif ou à travers des politiques de développement territorial renouvelées dans le cadre de la contractualisation avec les intercommunalités, le soutien à la ruralité ou l'investissement dans des projets structurants.

Ces six axes ont déjà émergé dans le budget 2016 adopté en mars dernier, seront confortés dans le projet de budget 2017 et amplifiés au cours des exercices 2018 à 2021.