



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS *La situation financière*

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 septembre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS*	3
INTRODUCTION.....	4
1 UN REDRESSEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE QUI RESTE FRAGILE (2016-2019)	7
1.1 Depuis 2016, l'amélioration des fondamentaux financiers.....	8
1.1.1 Une situation tendue jusqu'en 2015.....	8
1.1.2 Une stratégie financière volontariste depuis 2016	9
1.2 Un redressement empreint de fragilités qui appellent à une certaine vigilance.....	10
1.2.1 Depuis 2016, une nouvelle structure budgétaire.....	10
1.2.2 Une hausse de l'épargne portée par le dynamisme des recettes de fonctionnement.....	12
1.2.3 Des efforts de gestion qu'il conviendrait de renouveler	13
1.3 Une politique d'investissement redevenue soutenable	16
1.3.1 Un programme d'investissement en partie réalisé	16
1.3.2 Un programme d'investissement équilibré entre conservation du patrimoine et projets structurants.....	17
1.3.3 Le financement de la politique d'investissement partiellement maîtrisé.....	18
2 EN 2020, UNE SITUATION FINANCIÈRE PEU IMPACTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE	22
2.1 Les équilibres financiers fondamentaux préservés	22
2.1.1 Des recettes de fonctionnement encore en hausse	22
2.1.2 Avec la crise, une hausse plus sensible des dépenses de fonctionnement	24
2.2 Une politique d'investissement soutenable.....	24
3 DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION FINANCIÈRE INCERTAINES EN 2021 ET AU-DELÀ	26
3.1 En 2021, une situation financière difficile à appréhender	26
3.1.1 Un modèle de financement instable et complexe	26
3.1.2 2021, une nouvelle année test.....	27
3.2 Au-delà de 2021, un pilotage vigilant de l'équilibre financier	29
3.2.1 Des marges de manœuvre à rechercher dans les dépenses de fonctionnement	30
3.2.2 Un niveau d'investissement à ajuster.....	31
ANNEXES	32

SYNTHÈSE

En 2021, le budget du département du Pas-de-Calais s'élève à plus de 2 Md€, fonctionnement et investissement confondus. La collectivité emploie plus de 5 000 agents.

Depuis 2016, sa situation financière s'est nettement redressée. Fin 2019, hors transferts de compétences à la région, l'épargne brute s'élevait à 123 M€ contre 40 M€ en 2015, et sa capacité de désendettement a été ramenée à 5,7 ans contre 16,8 ans.

Ces bons résultats sont largement imputables au dynamisme des recettes de fonctionnement, servi par une conjoncture économique favorable, dont principalement la taxe foncière sur les propriétés bâties et les droits de mutation à titre onéreux qui ont, respectivement, progressé de 45 M€, à la faveur d'une augmentation de taux, et de 46 M€ grâce à un marché immobilier dynamique. Le département a également bénéficié, par rapport à la période 2010 à 2015, d'une progression moindre des dépenses sociales, tout en préservant le niveau de soutien à l'usager. Son effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement a, aussi, contribué au rétablissement de l'épargne, tout en préservant les niveaux des services à la population. Toutefois, à partir de 2018, la reprise de leur croissance est susceptible de limiter ses marges de manœuvre pour l'avenir.

Depuis 2016, en matière d'investissement, le département a su mener de front la conservation de son patrimoine et le lancement de nouveaux projets. Pour financer ces dépenses, il a mobilisé ses ressources propres et a accru son endettement de 30 M€, alors même qu'il aurait pu faire appel à sa trésorerie abondante qui représente plus d'un quart de l'encours de dette en moyenne annuelle sur la période. Comme l'ont fait de nombreux départements, la mise en place d'une gestion de trésorerie plus active lui aurait permis de limiter l'évolution de ses charges financières.

Malgré son redressement indéniable, la collectivité abordait, fin 2019, la crise sanitaire dans une situation financière moins favorable que celle d'autres départements. Elle est plus exposée aux aléas de recettes instables, qui ne sécurisent pas suffisamment le cycle courant d'exploitation, et à la variation des dépenses sociales, qui représentent trois-quarts de son budget de fonctionnement.

En 2020, les effets de la crise sanitaire et économique sur sa situation financière ont été contenus, grâce encore au dynamisme des produits. Les exercices 2021, et surtout 2022, aux contours plus incertains, se présentent comme un test de la solidité des fondamentaux financiers de la collectivité.

Au-delà, l'évolution de ses dépenses sociales et de ses recettes de fonctionnement représente un risque majeur de dégradation de l'équilibre financier en cas de retournement de la conjoncture et appelle à une certaine prudence. Dans ce contexte, le département du Pas-de-Calais aurait intérêt à rechercher de nouvelles marges de manœuvre pour préserver, à l'avenir, sa capacité à investir.

RECOMMANDATIONS*

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : soumettre à l'assemblée départementale le plan pluriannuel d'investissement et le compléter régulièrement de l'information sur sa réalisation.				X	17
Recommandation n° 2 : formaliser un plan de maîtrise des dépenses de fonctionnement, à trois ans, visant à accroître leur efficacité.				X	31

* Voir notice de lecture en bas de page.

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
<i>Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.</i>	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du département du Pas-de-Calais sur les exercices 2016 et suivants a été ouvert le 25 janvier 2021 par lettre du président de la chambre adressée à M. Jean-Claude Leroy, président du conseil départemental et ordonnateur en fonctions à partir du 13 novembre 2017. Par lettre du 10 mars 2021, M. Michel Dagbert, président jusqu'au 12 novembre 2017, a été avisé de l'ouverture du contrôle. Celui-ci a exclusivement porté sur la situation financière du département.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu simultanément avec le président en fonctions et son prédécesseur, le 28 avril 2021.

La chambre, dans sa séance du 19 mai 2021, a décidé de l'envoi d'un rapport d'observations provisoires aux intéressés, qui ont répondu par courriers, respectivement, du 21 juillet 2021 et du 30 juin 2021.

Après avoir examiné leurs réponses, la chambre, dans sa séance du 7 septembre 2021, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes se déroule dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, prorogé jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi n° 2021-160 du 15 février 2021. De telles mesures affectent la situation financière des organismes contrôlés depuis l'exercice 2020 et engendrent des incertitudes sur les perspectives à venir.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a toutefois cherché à en apprécier les effets.

Le département du Pas-de-Calais

Au 1^{er} janvier 2021¹, avec 1 455 508 habitants, le Pas-de-Calais est le huitième département le plus peuplé de France et le deuxième de la région Hauts-de-France².

Sa population est plus jeune que la moyenne métropolitaine³. Ses taux de pauvreté de 19,3 % et de taux de chômage de 10,5 %⁴ sont supérieurs respectivement de près de 4 et 2 points aux taux moyens nationaux⁵. Selon les dernières données statistiques disponibles, le premier confinement avait entraîné une hausse de près de deux points du taux de chômage entre le premier (8,6 %) et le deuxième trimestre 2020 (10,5 %). Au quatrième trimestre⁶, une diminution de 5,8 % du nombre de chômeurs a été enregistrée par rapport au troisième, à comparer au taux de réduction de 4,7 % de la région Hauts-de-France et de 2,7 % au plan national. Parallèlement, le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) connaît une hausse de 4,5 % en glissement annuel. Celle-ci reste, cependant, près de deux fois inférieure à celle observée au niveau national (+ 8,5 %).

En raison de cette situation socio-économique, le Pas-de-Calais se classait, fin 2018, au 13^{ème} rang des départements métropolitains pour le taux d'allocataires des trois principaux minima sociaux⁷. La part des allocataires du RSA au sein de la population des 15-64 ans est de 6,2 % contre 4,2 % en France métropolitaine. Celle des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les personnes de 60 ans et plus s'élève à 10,7 %, soit 3,2 points de plus que la moyenne nationale. Le taux de bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) en pourcentage du nombre de places pour personnes âgées est de 23 %, soit 7,2 points supérieurs à la moyenne nationale⁸. Avec 9 044 bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap (PCH) et de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), le département se classe au 5^{ème} rang⁹.

¹ Source : INSEE, Estimation de population, résultats provisoires arrêtés fin 2020.

² Source : INSEE, 2018.

³ La part des 0 et 29 ans représentant 30,7 %, celle des 60 ans et plus 25,8 % (source : INSEE, Statistiques locales, indicateurs 2020).

⁴ Source : INSEE, taux de chômage localisés et taux de chômage au sens du BIT.

⁵ Source : INSEE, estimations de taux de chômage localisés en 2019, enquête emploi DOM pour le taux de chômage ; fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) 2017 pour le taux de pauvreté.

⁶ Données chiffrées publiées, le 27 janvier 2021, par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

⁷ Allocation adulte handicapé (AAH), allocation spécifique de solidarité (ASS), revenu de solidarité active socle (RSA socle) – Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS), d'après l'indicateur du taux d'allocataires des minima sociaux fin 2018.

⁸ Source : DRESS.

⁹ Source : DRESS, répartition des bénéficiaires de la PCH et de l'ACTP entre les personnes de moins de 60 ans et celles de 60 ans et plus au 31 décembre 2018.

En 2019, la part de mineurs faisant l'objet d'une saisine du juge des enfants en assistance éducative est de 11,7 ‰ contre 9,5 ‰ au niveau national¹⁰. Cette même année, 2,8 % des 0-20 ans ont fait l'objet d'une mesure d'aide sociale à l'enfance (placement et action éducative confondus) contre 2,1 % au niveau national. 68,4 % de ceux-ci ont fait l'objet d'une mesure de placement, soit 15,7 points de plus que la moyenne nationale¹¹. Malgré cette situation, le nombre de places en établissement d'aide sociale, de 3,2 ‰ des jeunes de 0 à 20 ans, est inférieur de 2,3 points à la moyenne nationale¹².

Méthodologie

L'analyse de la situation financière du département du Pas-de-Calais est conduite d'un point de vue rétrospectif sur les années 2016-2019, avec pour point de référence l'année 2015, pour évaluer sa trajectoire avant la survenance de la crise sanitaire, puis sur les années 2020 et 2021 pour mesurer l'impact de cet événement et, au-delà, pour tracer ses perspectives d'évolution.

¹⁰ Source : DRESS.

¹¹ Source : DRESS.

¹² Source : d'après l'indicateur DRESS du taux d'équipement en établissement d'aide sociale à l'enfance, au 31/12/2018.

1 UN REDRESSEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE QUI RESTE FRAGILE (2016-2019)

Le budget départemental est composé d'un budget principal, sur la base duquel l'analyse financière a été conduite, et de trois budgets annexes, à savoir un restaurant administratif, un laboratoire départemental et l'établissement français du sang, dont les montants agrégés de 4,1 M€ impactent à la marge son équilibre global.

Le département du Pas-de-Calais vote son budget par fonction, ce qui fait apparaître les dépenses et les recettes par activité, permettant de connaître le montant des masses financières consacrées au fonctionnement des services départementaux ou affectées aux différentes politiques et équipements publics.

La qualité de l'information financière délivrée par la collectivité est satisfaisante et n'appelle pas, dans son ensemble, de remarque, sous la réserve émise dans la recommandation n° 1 formulée dans le présent rapport.

Les observations pouvant être faites au titre du contrôle de la fiabilité des comptes ne sont pas, en effet, de nature à altérer significativement leur sincérité. Toutefois, les insuffisances relevées dans les informations patrimoniales, avec des écarts de plus de 2 Md€ entre la valeur nette totale des immobilisations inscrites à l'inventaire et dans l'état de l'actif au 31 décembre 2019, et le suivi limité des immobilisations « en cours », constatés lors des précédents contrôles, perdurent. Sur ce dernier point, quelques opérations datant de plus de cinq ans et représentant un montant total de 76,9 M€ sont toujours considérées comme étant « en cours », ce qui pose question. Cela nécessiterait une revue globale de ces dernières pour s'assurer qu'elles font toujours partie de cette catégorie ou, au contraire, pour procéder à leur comptabilisation en tant qu'immobilisations définitives.

La chambre invite donc le département à poursuivre ses efforts pour mettre en conformité l'inventaire et l'état de l'actif et améliorer le suivi des immobilisations en cours.

L'analyse de la situation financière peut être conduite en l'état.

1.1 Depuis 2016, l'amélioration des fondamentaux financiers

1.1.1 Une situation tendue jusqu'en 2015

Dans son précédent rapport, la chambre constatait la dégradation sensible des équilibres financiers entre 2011 et 2015¹³.

En effet, au cours de cette période¹⁴ (cf. tableau n° 6 en annexe n° 1), les charges de gestion avaient connu une progression importante de 212,5 M€ en valeur absolue, soit + 16,9 %. Elle était la conséquence de la hausse des allocations individuelles de solidarité (AIS) de 8,6 %, mais aussi de l'absence de maîtrise de la masse salariale (+ 17,8 %). L'augmentation des dépenses s'était faite à un rythme nettement plus soutenu que celle des produits (+ 5,7 %).

Les charges sociales représentaient, en 2015, plus de 55 % des dépenses totales. Les recettes destinées à les financer étaient insuffisantes. Le reste à charge cumulé sur la période s'élevait, pour le département, à 1 Md€, dont 400 M€ pour le seul RSA. La chambre observait que l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre structurel du budget s'expliquait par des facteurs démographiques et socio-économiques défavorables. La dégradation de la situation financière tenait, également, aux choix d'évolution des effectifs, de leurs rémunérations, du coût de l'organisation territoriale de l'action sociale mise en place ainsi qu'à l'absence de schéma départemental, outil qui aurait permis l'adaptation de l'offre par politique sociale.

Aussi, l'épargne de gestion¹⁵ accusait un net repli de 177,4 M€ à 50,4 M€. L'épargne brute¹⁶, divisée par plus de quatre, de 171,61 M€ à 40,2 M€, devenait insuffisante, en 2015, pour couvrir la dotation aux amortissements de 42 M€ et ne permettait plus d'assurer le remboursement de l'annuité en capital.

La collectivité subissait une augmentation de son endettement de 207 M€ (667 M€ en 2015 contre 460 M€ en 2011), alors qu'elle réalisait un programme d'investissement déconnecté de ses capacités (1 Md€ de dépenses d'équipement, subventions comprises). Ainsi, la solvabilité financière du département, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement, s'était nettement dégradée de 3 ans à 16,6 ans. Ce niveau était le plus élevé des départements de sa strate démographique.

Pour restaurer la capacité de financement, la chambre recommandait de mettre en place un pilotage de la masse salariale et de définir des effectifs cibles dans le cadre de la réorganisation des services. Elle pointait la nécessité de diminuer la part des coûts de structure des établissements d'hébergement dans le montant des dotations et de présenter, lors du vote du compte administratif, le bilan de l'objectif d'évolution des dépenses sociales.

¹³ Source : rapport d'observations définitives sur le département du Pas-de-Calais dont l'enquête sur l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre structurel des départements, chambre régionale des comptes Hauts-de-France, 2017.

¹⁴ Source : données extraites des comptes de gestion.

¹⁵ Épargne de gestion : l'épargne brute diminuée des frais financiers. L'excédent finance les dépenses d'investissement et le remboursement des intérêts et du capital de la dette (source : rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales, glossaire, Cour des comptes 2020).

¹⁶ Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) est la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales (source : ibidem).

Le département indiquait que, pour limiter son endettement, il s'engageait, à compter de 2016, à réduire son besoin de financement externe par la reconstitution de l'autofinancement et par la mobilisation progressive de son fonds de roulement.

1.1.2 Une stratégie financière volontariste depuis 2016

La délibération-cadre, adoptée par l'assemblée départementale, en janvier 2016, pour le plan de mandat 2015-2021, intitulé « *Près de chez vous, proche de tous – Proximité, équité, efficacité* », reprend ces orientations, inscrites dans une stratégie financière reposant sur deux contrats, dits de « progrès » et de « projet ».

Les objectifs du premier sont, notamment, de rembourser la dette par une gestion dynamique et de renforcer la capacité d'autofinancement, pour garantir durablement la capacité d'investissement. Il promeut le développement de la culture de la recette et l'optimisation de la dépense, de nature à dégager 134 M€ de marges de manœuvre, au cours des exercices 2016 à 2018¹⁷. Le « contrat de projet », quant à lui, insiste plus particulièrement sur le maintien d'un haut niveau d'investissement, sur la programmation pluriannuelle de la maintenance patrimoniale et sur la rationalisation de l'organisation des services d'intervention en vue d'en améliorer les coûts de fonctionnement.

Cette politique volontariste a produit des effets notables. Ainsi, entre 2016 et 2019, les dépenses réelles de fonctionnement ont diminué de 17 M€ en valeur absolue (cf. tableau n° 1 ci-après), conséquence de la baisse des charges à caractère général (- 57 M€ – cf. tableau n° 7 en annexe n° 2), du contrôle de la masse salariale (+ 6,6 M€, soit + 2,1 % – cf. tableau n° 8 en annexe n° 2) et d'une progression contenue des interventions sociales (+ 4,4 % – fonction 5 : soit 1,083 Md€ en 2019 contre 1,037 Md€ en 2016 – cf. tableau n° 9 en annexe n° 2). Dans le même temps, les produits ont progressé de 13,6 M€ en valeur absolue (cf. tableau n° 10 en annexe n° 3).

L'épargne brute a progressé significativement, de 46 M€ en 2015 à 134 M€ en 2019 (cf. tableau n° 1 ci-après). Le département ne s'est toutefois pas désendetté. L'encours est ainsi passé de 667 M€ en 2015 à 697 M€ en 2019 (cf. même tableau n° 1).

Entre 2016 et 2019, près de 700 M€ de dépenses d'investissement (subventions versées incluses) ont été réalisées, soit 100 M€ de moins qu'entre 2012 et 2015. La solvabilité financière de la collectivité, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement¹⁸, s'est fortement redressée. Elle passe de 14,5 ans en 2015 à 5,2 ans, retrouvant son niveau de 2013 (cf. même tableau n° 1).

¹⁷ Les principaux leviers mobilisés étant l'analyse et l'optimisation des coûts de production des services, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la généralisation et l'évaluation des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens, la mutualisation des dépenses et l'extension des contractualisations dans le cadre des Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité aux services au public.

¹⁸ Mesurée par le rapport de l'encours de la dette sur l'épargne brute.

Le département a respecté le contrat, passé en 2019 avec l'État, de maîtrise de l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement¹⁹. Le taux de progression prévu était d'1,2 % sur la base du compte administratif 2017 retraité²⁰. Il a atteint + 1,188 % en 2018 et + 1,126 % en 2019, supérieur, cependant, à celui de la moyenne des 322 collectivités soumises à la contractualisation (+ 0,4 %).

1.2 Un redressement empreint de fragilités qui appellent à une certaine vigilance

Entre 2016 et 2019, la structure financière du département a évolué sous l'effet des transferts de la compétence « transports » à la région et de la modification du panier de ses ressources. La collectivité, bénéficiant d'une conjoncture économique favorable, a cependant réduit, à partir de 2018, ses efforts de gestion.

1.2.1 Depuis 2016, une nouvelle structure budgétaire

Pour mieux appréhender la trajectoire financière de 2015 à 2019, il convient de retraiter les données des comptes des éléments conjoncturels, mais aussi des effets des transferts de compétences car ils faussent la comparaison dans le temps, notamment celui des transports interurbains et scolaires à la région au 1^{er} septembre 2017 (22 M€ en 2017 et 36 M€ en 2018). Ces éléments doivent être pris en compte pour conduire l'analyse financière à périmètre constant. Les retraitements apparaissent, en note, dans le tableau n° 1, ci-après.

¹⁹ Les dispositions de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

²⁰ Calculé à partir des retraitements comptables de l'instruction ministérielle du 16 mars 2018.

Tableau n° 1 : La formation de l'épargne 2015-2019

Comptes administratifs en M€	2015	2016	2017	2018	2019	Article 29 LPFP 18/22	2019/2015	2019/2015 retraité
Recettes réelles fonctionnement								
sans retraitement *	1527	1581	1572	1550,6	1595		4,5%	
avec retraitement *	1511,17	1559,21	1555,3	1530,3	1568,04			7,9%
<i>Effet périmètre sans retraitement **</i>	1469	1523	1536					
<i>Effet périmètre avec retraitement **</i>	1453,2	1501,2	1519,3					
Dépenses réelles de fonctionnement (hors intérêts)								
sans retraitement	1470,6	1468,8	1441,8	1424,25	1451,4		-1%	
avec retraitement	1461,1	1458,8	1432,0	1413,62	1435,737			2,3%
<i>Effet périmètre sans retraitement</i>	1412,57	1410,75	1405,8					
<i>Effet périmètre avec retraitement</i>	1403,1	1400,8	1396,0					
Art. 29 montant dépenses retenu ***			1442,06	1459,2	1475,6	1,188 % et 1,126 %		
Epargne de gestion								
sans retraitement effet périmètre inclus	56,43	112,25	130,2	126,4	143,6			
avec retraitement effet périmètre inclus	50,09	100,39	123,4	116,69	132,303			
Frais financiers	10,4	11,3	10,3	10	9,7			
Epargne brute								
sans retraitement effet périmètre inclus	46,0	101	119,9	116,35	133,9		191%	
avec retraitement effet périmètre inclus	39,7	89,14	113,1	106,7	122,6			209%
Epargne brute sur RRF	2,7%	5,9%	7,4%	7,0%	7,8%			
Annuité en capital	55,19	66,84	68,10	71,83	78,14			
Epargne nette								
sans retraitement effet périmètre inclus	-9,19	34,16	51,80	44,52	55,76			
avec retraitement effet périmètre inclus	-15,53	22,3	44,96	34,86	44,46			
Encours de dette (1)	666,83	679,99	666,77	694,95	696,86		4,5%	
Capacité de désendettement en années	2015	2016	2017	2018	2019	12 ans		
sans retraitement effet périmètre inclus	14,5	6,7	5,6	6,0	5,2			
avec retraitement effet périmètre inclus	16,8	7,6	5,9	6,5	5,7			
	2015	2016	2017	2018	2019			
* Retraitement des recettes	-15,83	-21,79	-16,68	-20,30	-26,96			
77 - Retraitement recettes exceptionnelles	-2,6	-8,99	-1,64	-3,446	-5,23			
73 - Retraitement contrib aux fds DMTO/FSID	-7,47	-8,15	-9,04	-10,15	-13,53			
78 - Retraitement reprises amort/ prov	-5,76	-4,65	-6	-6,7	-8,2			
Retraitement des dépenses	-9,49	-9,93	-9,85	-10,63	-15,663			
739 - Retraitement contribution fds DMTO	-7,47	-8,15	-9,04	-10,15	-13,53			
68 - Retraitement dotations amort/prov	0	-1,42	-0,33	-0,04	-0,27			
67 - Retraitement dépenses exceptionnelles	-2,02	-0,36	-0,475	-0,444	-1,863			
** Effet périmètre : retraitement des comptes administratif 2015 (58 M€), 2016 (58 M€) et 2017 (36 M€), en dépenses et en recettes, pour une comparaison avec le compte administratif 2018, à périmètre constant								
Transfert des transport interurbains et scolaires à la région au 1er septembre 2017								
*** Article 29 périmètre montant retenu								
Inclusion des frais financiers et neutralisation au CA 2017 des dép transport transférées à la région + Dép except Mineurs Non Accompagnés								
retraitements comptables instruction ministérielle du 16 mars 2018 en (-)								
739 - Reversement et restitution sur impôts et taxes (prélèvements au titre des fonds de péréquation)								
Atténuation de charges								
68 - Dotation aux amortissements et provisions								
(1) Inclus variation des autres dettes non financières (hors remboursement d'emprunts temporaires)								

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Pas-de-Calais.

Sous l'effet des retraitements, l'épargne brute progresse, significativement, entre 2015 et 2019 (+ 209 %), permettant à la collectivité de dépasser largement son objectif de dégager 134 M€ de marges de manœuvre sur les trois premières années. La capacité de désendettement s'améliore nettement, passant de 16,8 ans à 5,7 ans.

1.2.2 Une hausse de l'épargne portée par le dynamisme des recettes de fonctionnement

Le redressement de l'épargne brute est, avant tout, lié à la progression des recettes réelles de fonctionnement (cf. tableau n° 10 en annexe n° 3). Elles s'élèvent à presque 1,6 Md€ en 2019. Les marges de manœuvre sont, toutefois, limitées désormais à la seule taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui représente plus de 18 % de celles-ci. L'ensemble des autres produits résultent de la mise en place de mécanismes nationaux complexes de répartition et de péréquation²¹ de volumes financiers, le plus souvent exceptionnels. Variables selon les années, ceux-ci échappent à la maîtrise de la collectivité et sont soumis à des arbitrages qui lui sont extérieurs.

Entre 2015 et 2019²², le produit fiscal a progressé de 18,3 %. Outre la TFPB (+ 45 M€), le département a bénéficié de la conjoncture économique favorable et a vu ses recettes de fiscalité indirecte augmenter de 13,6 %, dont principalement les droits de mutation à titre onéreux qui sont passés de 114,5 M€ à 160,6 M€ (+ 46,11 M€).

Depuis 2015, les autres recettes ont régressé de - 2,4 %, avec la baisse de 8,3 % des dotations et compensations d'État, non compensée par les autres participations et ressources d'exploitation (+ 13,7 %).

L'épargne brute s'est redressée avec l'augmentation déterminante des produits de TFPB, consécutive principalement à la hausse, en 2016, de 2 points du taux d'imposition. À hauteur de 22,26 %, celui-ci est beaucoup plus élevé que la moyenne nationale de 12,58 %.

En 2018, cependant, l'épargne brute diminue de 6,4 M€, consécutivement à un tassement de la croissance des recettes (+ 11 M€) et à la reprise de l'augmentation des charges (+ 17,7 M€), dont celle des dépenses d'intervention sociale.

Entre 2018 et 2019, elle progresse de nouveau, de 15 % (122,6 M€ en 2019), sous l'effet de la hausse exceptionnelle de 38 M€ des recettes et malgré la reprise de l'augmentation des dépenses (+ 22 M€). Ce résultat est toutefois inférieur à celui de la moyenne nationale de 20 % d'évolution de l'épargne brute des départements²³.

Depuis 2015, la collectivité a bénéficié d'une croissance continue de ses recettes, amplifiée par sa décision de relever le taux d'imposition de la TFPB, mais a relâché son effort de maîtrise des charges à partir de 2017.

²¹ Fonds de soutien au RSA, fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, fonds d'appui aux politiques d'insertion (voir détail tableau n° 9 en annexe n° 3).

²² Voir détail en annexe n° 4.

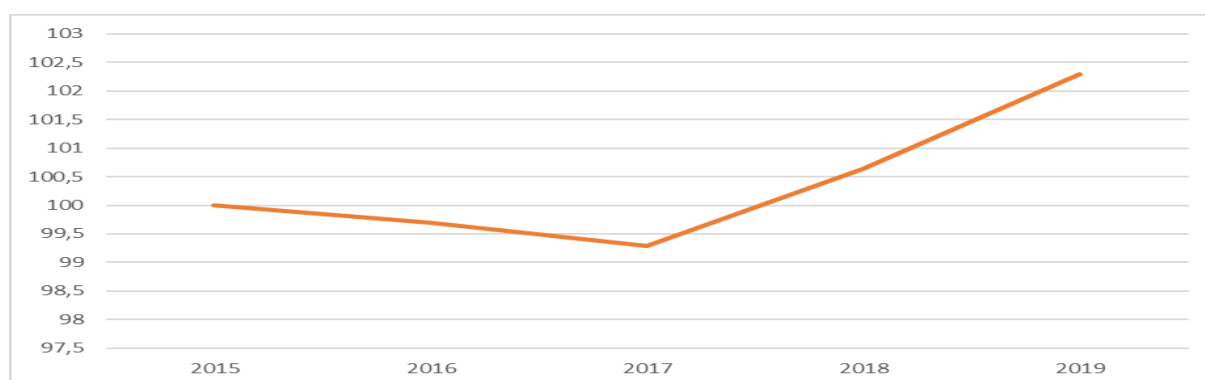
²³ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019* – Fascicule 1 p. 77.

1.2.3 Des efforts de gestion qu'il conviendrait de renouveler

Les dépenses réelles de fonctionnement représentent presque 1,5 Md€ en 2019. Après une baisse de 0,5 % entre 2015 et 2017 (effet périmètre avec retraitement), elles ont augmenté de 2,3 %, à un rythme plus élevé que la moyenne nationale de 0,4 %.

Jusqu'en 2017, le département a pris des mesures pour contrôler leur évolution dans le cadre d'un plan d'optimisation et de modernisation de l'administration départementale, comme le montre le graphique ci-dessous, puis elles se sont inscrites dans un rythme haussier.

Graphique n° 1 : Évolution 2015-2019 des dépenses réelles de fonctionnement²⁴



Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Pas-de-Calais.

Les dispositifs déployés pour contenir la croissance des dépenses sociales sont significatifs. Ils concernent l'ensemble des champs de l'intervention sociale et ont contribué à ralentir la hausse. Ces actions n'ont, pour autant, pas eu d'impact sur l'utilisateur, ni sur le niveau de services offerts.

Mis à part l'aménagement et l'environnement (+ 9,5 %), tous les secteurs d'intervention enregistrent une diminution régulière.

Depuis 2015²⁵, les dépenses sociales totales, principales compétences du département, ont progressé de 4,9 % (+ 52 M€). Elles ont représenté, entre 2015 et 2019, 76 % des dépenses réelles de fonctionnement du groupe 93, qui regroupe les dépenses opérationnelles du département.

Celles de l'action sociale (fonction 5) augmentent de 5,2 % (+ 53,1 M€), en repli, cependant, par rapport à la croissance constatée entre 2011 et 2015, qui était de 16,4 % (+ 145,2 M€).

²⁴ Ce graphique et le tableau n° 11 en annexe n° 4 correspond aux dépenses réelles de fonctionnement du chapitre 93 « Opérations ventilées » (dépenses opérationnelles), des maquettes du budget et du compte administratif de l'instruction budgétaire et comptable M52 applicable aux départements.

²⁵ Voir détail tableau n° 9 en annexe n° 2 – Fonctions 4, 5, 5-4, 5-5 et 5-6.

Le dynamisme de l'intervention sociale (+ 6 %), notamment en direction des familles et de l'enfance (+ 13,8 %²⁶) et des allocations individuelles de solidarité (AIS) versées aux personnes handicapées (+ 6,1 % – PCH et ACTP²⁷) et aux personnes âgées (+ 14,3 % – toutes APA confondues²⁸), en est l'explication principale. Alors que les revenus de solidarité active (RSA) versés connaissent une hausse modérée (+ 2,8 %), les dépenses globales de ce secteur sont en repli (- 0,4 %), du fait d'une décélération des crédits consacrés à l'insertion, au logement, à la santé et aux structures, de 13,8 %. Selon les termes des rapports d'orientation budgétaire, la part des AIS financées par le département au titre du reste à charge progresse de 41 % en 2016 à 43 % en 2019.

Les économies enregistrées au cours de la période 2015 à 2017, dans les secteurs d'intervention autres que l'action sociale, restent, dans leur ensemble, modestes. D'un montant de 19,88 M€, elles n'ont pas compensé l'augmentation des dépenses de celle-ci, de 52 M€.

La contribution versée au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a, jusqu'en 2017, connu une diminution de 3 M€. Cet effort d'économie a été annihilé en 2018, le département ayant décidé de verser à nouveau son montant initial de 71,1 M€.

La méthode nouvelle de gestion de la trésorerie des collèges, à partir de 2017, ainsi que la rationalisation de l'offre périscolaire depuis 2016 ont permis la stabilisation de la dépense à hauteur de 80 M€ (- 2 M€ par rapport à 2015).

Les politiques culturelle, sportive et de la jeunesse enregistrent l'effort de gestion le plus significatif, entre 2015 et 2019, avec une diminution de 20 % (- 4,33 M€), consécutive, notamment, aux changements des modalités d'attribution de certaines subventions sportives (- 2 M€ entre 2015 et 2017). Cette variation porte, toutefois, sur un volume de crédits limité à 18 M€ en moyenne par an.

La diminution de 6,8 % (- 3,32 M€) des dépenses des réseaux et infrastructures est purement technique, correspondant à des ré-imputations de crédits de fonctionnement en section d'investissement (- 1 M€ en 2017) et d'un ajustement pour les travaux en régie (- 4 M€ en 2019).

Le transfert à la région de la charge de certains dispositifs de développement économique ayant conduit mécaniquement à la diminution des crédits concernés, il ne peut s'analyser comme de réelles économies réalisées à l'initiative de la collectivité.

Dans ces domaines d'intervention sectoriels, la baisse contenue des dépenses montre le caractère relatif des efforts de gestion accomplis.

Plus significatifs sont ceux consentis sur la masse salariale. Le département a suivi, en cela, les recommandations du précédent rapport de la chambre. La maîtrise de la masse salariale et du pilotage des effectifs était, en effet, une des conditions de la restauration des équilibres financiers.

²⁶ Du fait du poids croissant de la prise en charge des mineurs non accompagnés et des dépenses d'hébergement des jeunes relevant de l'aide sociale à l'enfance.

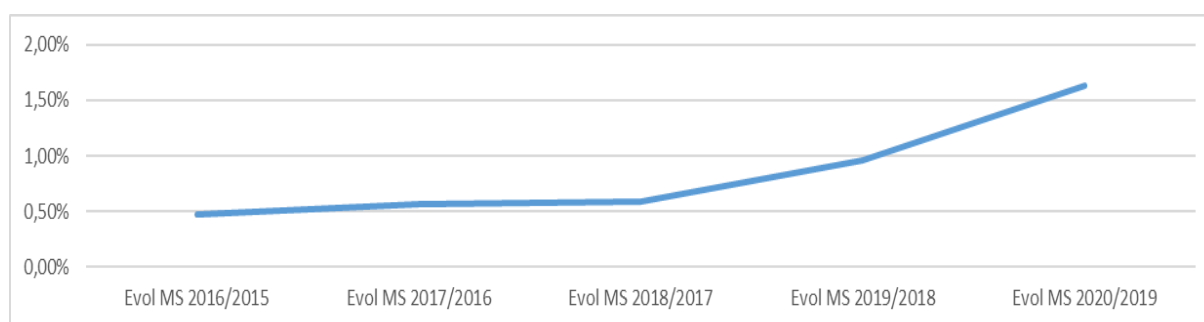
²⁷ PCH : prestation de compensation handicap ; ACTP : allocation compensatrice pour tierce personne.

²⁸ APA : allocation personnalisée d'autonomie à domicile, au bénéficiaire en établissement, à l'établissement.

Compte tenu des effets glissement vieillesse technicité (GVT)²⁹ et noria³⁰, la croissance des dépenses de personnel, limitée à 2,61 %, entre 2015 et 2019, traduit un réel effort de gestion, en particulier dans les services d'administration générale (- 15 %). Cette progression reste toutefois supérieure à la moyenne nationale d'1,7 %.

À partir de 2018, cependant, une tendance à la hausse s'observe.

Graphique n° 2 : Évolution de la masse salariale 2015-2020



Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Pas-de-Calais.

Nonobstant les conséquences de la crise sanitaire (analysées ci-après), l'attention du département est appelée sur cette tendance haussière qui doit être maîtrisée. Au-delà de l'optimisation des ressources de l'administration générale, des marges de manœuvre subsistent dans les secteurs de l'enseignement, de l'action sociale et des réseaux et infrastructures, ainsi qu'il apparaît dans le tableau n° 12 en annexe n° 4.

En fin de période, le taux d'épargne brute reste faible, aux alentours de 7 à 8 % des recettes réelles de fonctionnement, ce qui place le Pas-de-Calais à l'avant-dernier rang des départements de plus d'1 million d'habitants (hors Paris, la médiane est à 14 %)³¹. Pour la chambre, le redressement des comptes demeure donc encore fragile. Il ne sécurise pas le financement du cycle courant d'exploitation en cas de hausse sensible des dépenses sociales, particulièrement volatiles.

En conséquence, le financement propre des investissements n'est pas non plus assuré.

²⁹ L'effet GVT correspond à la variation de la masse salariale, à effectif constant, en raison des phénomènes de glissement (augmentation des traitements dus aux promotions individuelles), de vieillissement (augmentation des salaires due à l'ancienneté des agents) et de technicité (augmentation des rémunérations due à la progression des qualifications techniques).

³⁰ L'effet noria correspond à l'économie réalisée par le remplacement d'agents anciens partants, donc mieux payés, par de nouveaux agents moins payés.

³¹ Données issues de la prospective du département du Pas-de-Calais 2021-2026 du cabinet Michel Klopfer.

1.3 Une politique d'investissement redevenue soutenable

Dans son précédent rapport de 2017, la chambre avait relevé que le programme d'investissement, en moyenne annuelle de 215 M€, n'était pas en rapport avec les ressources propres du département, l'obligeant à accroître sa dette et à accepter la dégradation de sa solvabilité financière. Ainsi, en 2015, l'endettement avait été porté à 667 M€. La collectivité ne disposait plus alors de marges de manœuvre.

Dès 2016, elle s'est fixée comme objectif de réaliser un niveau d'investissement inférieur, à hauteur de 190 M€ par an jusqu'en 2019³², pour rétablir les équilibres financiers, et d'investir 1 Md€ sur la période 2016-2020.

Cette nouvelle stratégie a été définie par les contrats « de projet » et « de progrès » déjà évoqués.

Les principaux axes sont les suivants :

- les grands investissements (Canal Seine Nord Europe, les ports de Calais et Boulogne, la reconversion de la Base aérienne 103...);
- les projets structurants d'intérêt régional : par exemple les itinéraires RD 939, RD 941 et RD 901 ;
- les bâtiments départementaux, y compris les collèges ;
- le soutien aux initiatives locales en matière d'aménagements routiers par les subventions d'équipement.

Pour leur financement, le département prévoyait d'utiliser les marges de manœuvre disponibles (fonds de roulement et reprises des provisions), de se désendetter par une gestion dynamique et de dégager une épargne brute de 80 M€ par an à l'horizon 2019-2020³³.

1.3.1 Un programme d'investissement en partie réalisé

Le plan pluriannuel des dépenses d'investissement détaillées ne figure dans le rapport d'orientation budgétaire que depuis 2018. Son financement y est exposé, conformément aux dispositions de l'article D. 3312-12 du code général des collectivités territoriales.

Toutefois, son exécution n'est pas présentée lors du vote du compte administratif, ce qui n'autorise pas son suivi. L'assemblée départementale n'est, ainsi, pas en mesure d'évaluer la pertinence des propositions d'évolution des crédits de paiement.

Aussi, la chambre recommande de compléter ce document par les données d'exécution, et de permettre ainsi à l'assemblée délibérante de valider les évolutions de crédits.

³² Source : rapport du débat d'orientation budgétaire 2016, p. 18.

³³ Source : rapport du débat d'orientation budgétaire 2017, p. 8.

Recommandation n° 1 : soumettre à l'assemblée départementale le plan d'investissement et le compléter régulièrement de l'information sur sa réalisation.

Entre 2016 et 2019, les investissements (subventions d'équipement versées incluses) ont atteint 700 M€, soit en moyenne 175 M€ par an (cf. tableau n° 13 en annexe n° 5). En représentant 128 € par habitant, ils sont en-deçà de la moyenne de 162,9 € des départements de même catégorie³⁴ (hors Paris).

Le rythme d'investissement annuel est également inférieur à celui prévu dans le plan de mandat, qui était de 198 M€. Comparé à la médiane de 210 M€ des départements similaires de 2019, le Pas-de-Calais se situe dans la fourchette basse de l'investissement de ces collectivités³⁵.

Tableau n° 2 : Réalisation du plan pluriannuel d'investissement 2016-2019

Source	source du PPI	DOB 2016	DOB 2017	DOB 2018	DOB 2019
		CP 2016 actualisé	CP 2017 actualisé	CP 2018 actualisé	CP 2019 actualisé
TOTAL	PPI prévisionnel *	190	190	203,5	207,3
	exécuté	158,9	169,3	183,6	188,1
* Absence de PPI détaillé en 2016 et 2017					

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Pas-de-Calais.

Fin 2020, l'exécution du programme d'investissement, en incluant l'année 2015 comme le demandent les deux présidents successifs dans leurs réponses, s'élevait à 912 M€, enregistrant, ainsi, un retard de près de 100 M€ par rapport au 1 Md€ prévu (cf. annexe n° 5).

1.3.2 Un programme d'investissement équilibré entre conservation du patrimoine et projets structurants

Les dépenses effectuées ont essentiellement porté sur les réseaux d'infrastructures (50 % du total des dépenses), dont la réfection et l'entretien des routes départementales, ainsi que sur les collèges (25 % du total). Les 25 % restants se répartissent principalement entre les secteurs « culture, jeunesse, sport et loisirs » (7 %), les services généraux (5 %), l'action sociale (5 %) et l'aménagement et environnement (5 %) (cf. tableau n° 13 en annexe n° 5).

Depuis 2018, les plans pluriannuels d'investissement (PPI) distinguent les dépenses courantes des opérations structurantes, ce qui facilite la lecture des grandes orientations du département.

³⁴ Soit ceux dont la population dépasse un million d'habitants.

³⁵ Source : juridictions financières.

La chambre regrette, cependant, que les documents publics de suivi ne permettent pas d'évaluer les réalisations, au travers de cette distinction. Les services financiers du département ont produit, à la demande de la chambre, ces éléments pour l'année 2019, ce qui a permis une comparaison avec les données du PPI et de constater ainsi que ce dernier a été réalisé à hauteur de 90 % (188 M€). Le niveau d'exécution des dépenses entre l'investissement courant (94 M€, soit 87 %) et les opérations structurantes (93 M€, soit 94 %) est équilibré (cf. tableau n° 14 en annexe n° 5).

Le département a conduit une politique d'investissement équilibrée visant tout à la fois à conserver son patrimoine en bon état et à réaliser des projets structurants, en exécution de la délibération du 25 janvier 2016, tels que ceux portant sur la fibre optique, le canal Seine-Nord Europe et les ports de Calais et de Boulogne-sur-Mer.

1.3.3 Le financement de la politique d'investissement partiellement maîtrisé

1.3.3.1 Le rétablissement du financement propre

Tableau n° 3 : Le besoin de financement 2016-2019

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019
Autofinancement net	34,16	51,8	44,52	55,81
<i>Autofinancement net*</i>	22,3	44,96	34,86	44,51
Recettes d'investissement**	35,8	29,6	41,4	39,3
Capacité d'investissement	69,96	81,4	85,92	95,11
<i>Capacité d'investissement retraitée</i>	58,1	74,56	76,26	83,81
Dépenses d'investissement	158,89	169,31	183,64	188,14
Besoin de financement	-88,93	-87,91	-97,72	-93,03
<i>Besoin de financement retraité</i>	-100,79	-94,75	-107,38	-104,33
Nouveaux emprunts	80	54,88	100	80
Variation du fonds de roulement	-8,93	-33,03	2,28	-13,03
<i>Variation du fonds de roulement retraitée</i>	-20,79	-39,87	-7,38	-24,33
* Retraitement et à périmètre constant				
Epargne nette				
sans retraitement	34,16	51,8	44,52	55,81
avec retraitement effet périmètre inclus	22,3	44,96	34,86	44,51
** Inclus FCTVA, Subventions reçues, Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier, Produits de cession				

Source : chambre régionale des comptes à partir des données retraitées des comptes administratifs et de gestion du département du Pas-de-Calais.

En privilégiant le rétablissement de l'épargne, le département a amélioré sa capacité d'investissement. Son autofinancement net (après retraitement) double en quatre ans, passant de 22,3 M€ à 44,5 M€. La contribution de celui-ci au financement propre a augmenté, dans le même temps, de 21,5 % à 29,7 %.

Toutefois, ce résultat est lié principalement, comme cela a été vu *supra*, à l'augmentation très sensible des produits de fonctionnement, qui ont bénéficié de la conjoncture économique, par construction précaire, et de la hausse du taux de la TFPB.

Les autres recettes d'investissement, composées des dotations³⁶, de la compensation partielle de la TVA (fonds de compensation de la TVA), des subventions reçues ainsi que des produits de cessions, ont été maintenues par rapport à 2016, à un niveau moyen de 36 M€ par an, consécutivement au dynamisme du FCTVA.

Le besoin de financement, de l'ordre de 92 M€ en moyenne entre 2016 et 2019 (102 M€ après retraitement), est resté élevé. Le recours à l'emprunt a donc été significatif et la mobilisation des réserves du fonds de roulement nécessaire. La part de ces deux composantes augmente, de 52,5 % en 2016 à 58,2 % en 2019.

Le financement de la politique d'investissement, entre 2016 et 2019, s'est déroulé conformément à la stratégie financière, avec toutefois une réserve : le département conserve une trésorerie importante, de plus de 200 M€ en moyenne annuelle (emprunts long terme assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie inclus³⁷, ainsi que le souligne le président en fonctions, dans sa réponse), qui peut même être considérée comme excessive en ce qu'elle dépasse ses besoins.

1.3.3.2 Un endettement contenu mais encore trop élevé au regard des besoins réels de la collectivité

La stratégie financière visait la maîtrise de la dette, ce qui a été réalisé. À l'exception de 2017, le département a continué à s'endetter modérément, comme indiqué dans le tableau n° 4 ci-dessous.

Tableau n° 4 : Évolution de la dette départementale 2015-2019*

En M€	2015	2016	2017	2018	2019
Annuité en capital	55,16	66,71	68,23	71,75	77,96
Nouveaux emprunts	155	80	54,88	100	80
Encours	666,82	679,98	666,77	694,95	696,86

Source : chambre régionale des comptes à partir des données retraitées des comptes administratifs et de gestion du département du Pas-de-Calais.

* Inclus variation des autres dettes non financières (hors remboursement d'emprunts temporaires).

L'endettement est ainsi passé de 680 M€ en 2016 à 697 M€ en 2019, soit une augmentation de 2,5 %. Cette dernière année, la dette par habitant de 475 € se rapproche de la médiane de 508,8 € des départements comparables (+ d'1 million d'habitants, hors Paris)³⁸.

³⁶ La dotation départementale d'équipement de collèges (DDEC) et la dotation globale d'équipement remplacée en 2019 par la dotation de soutien à l'investissement des départements.

³⁷ L'encours de crédits annuels de trésorerie compris entre 41 et 60 M€.

³⁸ Données issues de la prospective 2021-2026 du département du Pas-de-Calais réalisée par le cabinet Michel Klopfer.

La structure des emprunts ne comporte pas de risque. En 2019, 72 % de l'encours est indexé sur taux fixe et 28 % sur taux variable. Le taux moyen des intérêts est d'1,39 % au 31 décembre 2019 (1,51 % en moyenne sur la période). À titre de comparaison, celui des départements est de 2,05 %³⁹.

La part de l'emprunt dans le financement de l'investissement décroît, passant de 71,4 % en 2015 à 50 % en 2016 puis à 42,5 % en 2019. La collectivité mobilise, en effet, son fonds de roulement, tout au long de la période et significativement en 2017 (40 M€), conformément à sa stratégie.

Toutefois, le département aurait pu se désendetter en mobilisant une part de sa trésorerie abondante, qui représente encore un quart de l'encours de dette. Elle résulte, pour partie, d'une souscription excessive d'emprunts à long terme, lesquels génèrent des frais financiers, alors que les fonds déposés au compte au trésor ne sont pas rémunérés. Aussi, à l'instar de nombreux départements, la mise en place d'une gestion en « trésorerie zéro » aurait permis de limiter les charges.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président en fonctions convient que « la trésorerie doit rester modérée » mais estime que « dans le contexte d'incertitudes à venir des finances publiques, une trésorerie zéro est un risque que le département ne peut prendre ». La chambre ne partage pas ce point de vue. En effet, le niveau confortable de celle-ci limite un tel risque, par ailleurs, couvert par les possibilités de tirage, à hauteur de 41,7 M€ sur lignes de crédits de trésorerie liées à un emprunt⁴⁰.

La capacité de désendettement s'établit, en moyenne, à 6,4 années (5,9 années avant retraitement). Sa réduction entre 2015 (16,8 années et 14,5 années avant retraitement) et 2019 (5,7 années et 5,2 avant retraitement) souligne le rétablissement de l'épargne. Pour autant celle-ci est plus élevée que la moyenne nationale⁴¹, de 3,39 ans. Comparée à celle des départements millionnaires (3,97 années), elle est supérieure de plus d'1,2 an⁴². *A contrario*, un désendettement corrélé à la mise en place d'une gestion en « trésorerie zéro » aurait nettement amélioré la solvabilité financière du département.

En réponse, les présidents successifs considèrent, tenant compte d'un endettement raisonnable et de l'environnement incertain des ressources départementales, que la mobilisation anticipée de l'emprunt est justifiée par l'attractivité des taux bas du marché. La chambre souligne, cependant, que l'offre bancaire excède largement les besoins en prêts des collectivités et leurs taux sont toujours bas. Dans ces conditions, le département devrait éviter de renchérir inutilement son encours de dette. En effet, l'emprunt à long terme, ressource dédiée au financement de l'investissement, ne peut servir à alimenter durablement le compte de la collectivité au Trésor à des coûts supérieurs à ceux des lignes de crédits de trésorerie ouvertes à cet effet.

³⁹ Extrait du rapport du compte administratif 2019 (source : Finance Active).

⁴⁰ Budget primitif 2021, Annexe IV, B.1.1 « état des crédits de trésorerie », page 121.

⁴¹ Annexe n° 9 du rapport de la Cour des comptes de juin 2020 précité.

⁴² Source : juridictions financières.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2016, le département a redressé significativement sa situation financière. Fin 2019, hors transferts de compétences dont les effets sont limités, l'épargne brute s'élevait à 123 M€, contre 40 M€ en 2015. La solvabilité financière, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement, est ramenée à 5,7 ans contre 16,8 ans en début de période.

Ces résultats favorables sont imputables, avant tout, au dynamisme des recettes de fonctionnement, servi par une conjoncture économique favorable, dont principalement les droits de mutation à titre onéreux qui ont progressé de 46 M€. La collectivité a, par ailleurs, augmenté le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, et a ainsi perçu 45 M€ supplémentaires. Le département a également bénéficié, par rapport à la période 2010 à 2015, du ralentissement de la progression des dépenses sociales. Son effort de maîtrise des charges de gestion a contribué, dans une certaine mesure, notamment dans le domaine social et du personnel, au rétablissement de l'épargne.

Toutefois, à partir de 2018, la reprise de la croissance des dépenses rigidifie ses charges et limite ses marges de manœuvre. Pour l'avenir, sa situation financière n'est pas sécurisée et dépend largement de l'évolution de recettes soumises à fluctuations importantes à l'image des DMTO.

Depuis 2016, le département a réduit son plan d'investissement, en privilégiant les dépenses de conservation de son patrimoine. Il les a financées avec ses ressources propres mais a continué à accroître son endettement de 30 M€, alors même qu'il disposait de réserves importantes, prioritairement mobilisables, et d'une trésorerie particulièrement élevée, représentant environ un quart de sa dette. La mise en place d'une « trésorerie zéro » tout en remboursant une partie des emprunts à long terme lui permettrait de limiter ses charges, et d'améliorer significativement sa solvabilité.

Le département du Pas-de-Calais dispose, à ce jour, d'une meilleure situation financière qu'en 2015. Elle comporte cependant encore des fragilités, mises en lumière par la reprise de l'augmentation des charges à partir de 2018. La collectivité a abordé, à cet égard, la crise sanitaire de 2020 dans des conditions moins favorables que d'autres départements.

2 EN 2020, UNE SITUATION FINANCIÈRE PEU IMPACTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE

L'analyse de la situation financière 2020 repose sur les données du compte administratif 2020 (cf. détails en annexe n° 6).

2.1 Les équilibres financiers fondamentaux préservés

Début 2020, le département présente une situation financière confortée bien qu'encore fragile, à l'instar de la majorité des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, comme l'indique la Cour des comptes dans ses rapports de juin 2020 sur la situation financière des collectivités locales en 2019 et sur la situation et les perspectives des finances publiques.

L'épargne brute se dégrade légèrement de 6 % (- 7 M€) par rapport à 2019, sous l'effet combiné d'une progression des dépenses de fonctionnement (+ 4,2 %, après retraitement) supérieure à celle des recettes (+ 3,4 %, après retraitement).

L'encours de dette progresse significativement de 10 % (+ 70 M€), suite au recours à l'emprunt à hauteur de 140 M€ et au bénéfice de l'avance remboursable de 10 M€ sollicitée par le département au titre de la mise en œuvre du dispositif de la loi de finances rectificative n° 3 pour 2020⁴³.

Il en résulte une dégradation modérée de la capacité de désendettement qui passe de 5,7 à 6,6 années, sans conséquence majeure sur le potentiel de financement externe de la collectivité.

2.1.1 Des recettes de fonctionnement encore en hausse

Les recettes du département ont plutôt bien résisté à l'impact de la crise sanitaire, progressant de 3,4 % en 2020 (cf. tableau n° 16 en annexe n° 6).

La fiscalité directe, bien que fortement dépendante de l'activité économique⁴⁴, connaît une croissance de 2 %. Les produits de taxe foncière sur les propriétés bâties sont restés dynamiques et progressent de 2,3 %, croissance supérieure à celle enregistrée entre 2016 et 2019, de 2 % en moyenne par an. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises⁴⁵ (CVAE), qui progresse de 2 %, marque, toutefois, un repli par rapport aux 5,5 % enregistrés entre 2018 et 2019.

⁴³ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 qui, dans son article 25, a institué un dispositif d'avances remboursables au profit des départements et des autres collectivités bénéficiaires de droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

⁴⁴ Voir analyse du détail des recettes de fiscalité directe en annexe n° 3.

⁴⁵ Impôt local créé par la loi de finances pour 2010, la CVAE est une composante, avec la cotisation foncière des entreprises, de la contribution économique territoriale qui a remplacé la taxe professionnelle.

La fiscalité indirecte est en augmentation significative de 6,6 %. Les produits de la taxe sur les conventions d'assurances connaissent une forte évolution, de 9,8 % (+ 21,4 M€) ; ceux des DMTO, pourtant perméables aux variations du marché immobilier, progressent dans le Pas-de-Calais de 2,5 % (164,5 M€ en 2020 contre 160,6 M€ en 2019), à l'inverse de la tendance baissière observée, en moyenne de 4,6 % pour les départements similaires⁴⁶.

Le niveau des recettes issues de la péréquation horizontale⁴⁷ a augmenté de plus de 18 M€, passant, tous mécanismes confondus⁴⁸, de 39,6 M€ à 58,1 M€⁴⁹.

Grâce à la mobilisation de ces dispositifs, la croissance des ressources DMTO progresse de plus de 20 M€.

Tableau n° 5 : Évolution des principales recettes réelles de fonctionnement 2019-2020*

En M€	2019	2020	2020/2019
TFPB	319,24	326,84	2,4%
CVAE	68,88	70,28	2,0%
DMTO	200,22	222,65	11,2%
DOTATION + COMP ETAT	363,4	361,51	-0,5%
PARTICIPATIONS	139,7	144,0	3,1%
TSCA	217,9	239,26	9,8%
AUTRES	258,6	256,5	-0,8%

Source : chambre régionale des comptes à partir des données retraitées des comptes administratifs et de gestion du département du Pas-de-Calais.

* Le produit de TFPB inclut la fiscalité reversée au titre des frais de gestion. Le produit de CVAE inclut la fiscalité reversée au titre du fonds de péréquation de la CVAE et l'attribution de compensation de la région. Le produit de DMTO inclut la fiscalité reversée au titre des fonds de péréquation des DMTO, du fonds des solidarités des départements et du fonds de soutien interdépartemental. Les dotations de l'État incluent le fonds de stabilisation.

⁴⁶ Source : juridictions financières.

⁴⁷ La plupart des fonds de péréquation sont constitués d'un prélèvement sur les collectivités à la richesse fiscale importante et d'un reversement à celles moins bien servies. Le département du Pas-de-Calais est un des bénéficiaires nets au titre du fonds de péréquation des DMTO.

⁴⁸ La création d'un fonds globalisé, fusionnant le fonds de péréquation des DMTO (FP-DMTO), le fonds de solidarité des départements (FSD) et le fonds de soutien interdépartemental, a été opérée par la loi de finances pour 2020. Ayant pour objectif de réduire les inégalités de ressources et de charges en matière d'allocations individuelles de solidarité et de prendre en compte les insuffisances structurelles de moyens de certains départements, le département du Pas-de-Calais peut bénéficier de ce dispositif. Le mécanisme des prélèvements permet un transfert des départements très urbanisés au profit de ceux qualifiés de mi-urbains et mi-ruraux. Ainsi, les départements ayant des produits de DMTO élevés qui bénéficient du plafonnement sur les deux fonds (FP-DMTO et FSD) se voient appliquer un taux de prélèvement supérieur. À l'inverse, le prélèvement des départements qui ne bénéficient pas du plafonnement sur les deux fonds (FP-DMTO et FSD), serait réduit comme pour le département du Pas-de-Calais.

⁴⁹ Le niveau des recettes issues de la péréquation horizontale devait être stable du fait de la réforme intervenue suite à la loi de finances pour 2020 et de la mobilisation de 120 M€ sur les DMTO mis en réserve par la Comité des finances locales.

2.1.2 Avec la crise, une hausse plus sensible des dépenses de fonctionnement

La croissance de 4,2 % (+ 60 M€) des charges de fonctionnement traduit l'incidence de la crise sanitaire sur les finances du département qui s'est mobilisé, suite à l'adoption de la délibération du 6 juillet 2020, pour chercher à en réduire les effets sur les populations vulnérables et les partenaires fragilisés (cf. tableau n° 17 en annexe n° 6).

À ce titre, 75 actions urgentes ont été déployées⁵⁰ pour un montant de 74 M€. Le repli de certaines dépenses, notamment celles des fonctions 6, 7, 8 et 9⁵¹, a compensé, en partie, ce surcoût. Partant de l'hypothèse d'une croissance tendancielle d'1,5 %, correspondant à la moyenne d'évolution des charges entre 2017 et 2019, répliquée en 2020, le surcoût⁵² final des politiques en soutien de la crise sanitaire ressortirait à 35 M€.

2.2 Une politique d'investissement soutenable

En 2020, les dépenses d'équipement et les subventions versées atteignent 171 M€ contre 188 M€ en 2019.

Selon les services départementaux, la crise est venue perturber le déroulement des chantiers en cours à partir de mars 2020⁵³, sans que la capacité de production des équipes de maîtrise d'œuvre ait été impactée. Des adaptations techniques et financières ont, cependant, été effectuées au cours de l'année⁵⁴.

En comparant le total des crédits ouverts à ceux exécutés au 31 décembre 2020 (171 M€), le taux global d'exécution (hors dette et opérations financières) est en recul (78 % contre 89 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2019 – cf. tableau n° 18 en annexe n° 7). Les dépenses d'équipement pour la voirie et les collèges ont été moins affectées que les subventions versées aux établissements sociaux et médico-sociaux pour les personnes âgées et handicapées ou dans le domaine de l'enfance (54 %) (cf. tableau n° 19 même annexe).

⁵⁰ Les différentes mesures générales (hors action sociale) ont été valorisées par le département à hauteur de 12,65 M€. Les mesures exceptionnelles dans le domaine de l'action sociale représentent 61,2 M€ répartis en quatre fonds : de soutien aux personnes fragilisées (30,6 M€), de soutien aux partenaires (7,7 M€), de soutien à l'emploi local (15,7 M€) et de soutien aux collectivités (7,2 M€). Elles impactent l'enseignement, la culture et la jeunesse, l'action sociale générale, les personnes âgées et le RSA.

⁵¹ Fonction 6 : réseaux et infrastructures ; fonction 7 : aménagement et environnement ; fonction 8 : transports ; fonction 9 : développement économique.

⁵² Dépenses réelles de fonctionnement 2019 : 1 437 M€ x 101,5 % = 1 458 M€. Dépenses réelles de fonctionnement réalisées : 1 497 M€ - 1 458 M€ = 38 M€ - 3,3 M€ (repli des fonctions 6, 7, 8 et 9) = 35 M€.

⁵³ Surcoûts liés, notamment, à la mise en œuvre des mesures de sécurisation sanitaire et à la prolongation des chantiers en raison de l'application des mesures sanitaires, de la limitation de la co-activité des entreprises ou de la difficulté des approvisionnements en matériaux ou matériels, des procédures de conduite d'opérations de maîtrise d'ouvrage et des autres intervenants de maîtrise d'œuvre et de bureau de contrôle.

⁵⁴ Parmi celles-ci, des mesures d'adaptation, de relance économique (augmentation des autorisations de programme pour les avances de marchés de travaux ; 122 opérations complémentaires de moins de 40 000 €) et de soutien aux collectivités (enveloppe complémentaire de 4 M€ pour 15 opérations de maintenance des routes départementales en milieu urbain ; accompagnement des intercommunalités et des communes sur des aménagements en faveur des modes doux).

La politique d'investissement est restée soutenable. L'autofinancement net, en diminution de 10 M€ (35 M€), combiné avec les ressources d'investissement stables (40 M€), a fait apparaître un besoin de financement de 95 M€ environ, que les réserves importantes évoquées précédemment, conjuguées à l'épargne de l'exercice 2020 permettaient de couvrir. Aussi, le département aurait pu, à nouveau, éviter de s'endetter à hauteur de 140 M€ comme il l'a fait. Le niveau de la trésorerie atteint, en effet, 246 M€ fin 2020, soit l'équivalent de 60 jours de charges courantes.

En 2021, cette option aura pour conséquence l'augmentation des charges financières et de l'encours.

3 DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION FINANCIÈRE INCERTAINES EN 2021 ET AU-DELÀ

L'impact de la crise liée à la Covid-19, combiné à l'évolution annoncée par les pouvoirs publics du mode de financement des départements, fait entrer la collectivité dans une période d'incertitude.

3.1 En 2021, une situation financière difficile à appréhender

L'analyse de la situation financière de 2021 est effectuée par comparaison entre le compte administratif 2020 et le budget primitif 2021 (cf. tableau n° 15 en annexe n° 6).

3.1.1 Un modèle de financement instable et complexe

Dans son rapport public annuel 2013, la Cour des comptes remarquait : « *en période de crise, les départements sont affectataires d'une fiscalité qui tend à stagner (CVAE) voire à diminuer (DMTO), pour financer des charges qui continuent à augmenter, RSA principalement ou encore les dépenses relatives à l'enfance en danger (secours d'urgence aux familles, mesures de placement, notamment), ou qui croissent en raison de la structure démographique et des besoins sociaux nouveaux (APA, PCH)* »⁵⁵.

Ce constat demeure et, d'une certaine façon, s'est renforcé.

En effet, la sensibilité structurelle des ressources départementales à la conjoncture économique se trouve exacerbée en temps de récession. La crise actuelle fait figure d'accélérateur d'évolutions déjà en germe. Les recettes départementales les plus exposées sont les DMTO, la CVAE et les concours versés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Le niveau des DMTO est, en effet, dépendant des fluctuations du marché immobilier et celui de la CVAE de l'évolution du produit intérieur brut. Les dotations de la CNSA, quant à elles, pourraient être affectées par le mode de financement de celle-ci, assis, en grande partie, sur une contribution sociale généralisée (CSG) à l'assiette réduite.

L'instauration récente de la TVA comme ressource substitutive à la taxe foncière sur les propriétés bâties⁵⁶ n'est pas neutre sur le calcul des dotations et compensations de l'État déterminées par le potentiel financier, ainsi que sur celui de la CVAE et du fonds de péréquation associé (cf. annexe n° 10). Les effets de cette réforme comportent, pour l'avenir, des risques difficilement mesurables.

⁵⁵ « *La situation et les perspectives financières des départements* », Cour des comptes, rapport public annuel 2013.

⁵⁶ Article 16 de la loi de finances pour 2020.

La complexité du panier de ressources des départements s'illustre également par leur nombre. À titre d'exemple, on recense, depuis 2015, presque une dizaine de fonds (fiscalité directe reversée, fonds de péréquation des DMTO, fonds de solidarité des départements, fonds de soutien interdépartemental, fonds de stabilisation...), dont les modalités de calcul sont par ailleurs fréquemment redéfinies.

La collectivité est, par là-même, dépendante, chaque année, d'arbitrages nationaux qui ne favorisent pas la définition d'une trajectoire financière maîtrisée.

Ces divers éléments contextuels rendent la projection de l'évolution de la situation financière au-delà de 2022 délicate, et ne facilitent pas son pilotage.

3.1.2 2021, une nouvelle année test

3.1.2.1 Le niveau de l'épargne encore incertain

Avant la crise sanitaire, le département avait réalisé une projection de sa trajectoire à l'horizon 2021. Elle reposait sur les hypothèses suivantes : un niveau d'épargne brute de 90 M€ en 2020 et 96 M€ en 2021, une évolution de l'encours de dette atteignant 717 M€ en 2021 et une progression sensible de l'investissement de 209,5 M€ en 2020 et de 226,8 M€ en 2021. Fin 2021, ce cadrage lui permettait de dégager une capacité de désendettement voisine de 6,1 ans. Les résultats du compte administratif 2020 (améliorés par rapport à ce qui était attendu) perturbent la trajectoire envisagée, sans remettre en cause les fondamentaux financiers.

Le budget primitif 2021 fixait un niveau d'épargne brute de plus de 90 M€ (soit une détérioration de 21,7 % par rapport à 2020 – cf. tableau n° 15 en annexe n° 6). Cependant, le département considère qu'il devrait être, en réalité, de 123 M€ au compte administratif et ainsi progresser de 6,4 % par rapport à 2020. Il retrouverait, ainsi, son niveau de 2019, le plus élevé de la période.

Au budget primitif, l'épargne évoquée est tributaire de la performance des recettes, estimées à 1 610,5 M€ (après retraitement), mais surtout de la capacité de la collectivité à maîtriser l'évolution de ses charges de gestion. Dans l'hypothèse d'une réalisation effective des recettes à cette hauteur, le taux d'épargne brute, de 5,99 %, n'atteindrait pas le niveau plancher minimal traditionnellement retenu dans les ratios d'analyse financière, à savoir 7 %.

Compte tenu de l'augmentation de l'encours de dette, la capacité de désendettement pourrait alors dépasser les neuf années, se rapprochant ainsi du seuil de dix années, défini dans le contrat signé avec l'État.

La prévision du budget primitif 2021 apparaît, à cet égard, pessimiste. En cas de réalisation de 123 M€ d'épargne brute, précédemment évoquée, la capacité de désendettement serait, en effet, plutôt voisine de 6,8 ans.

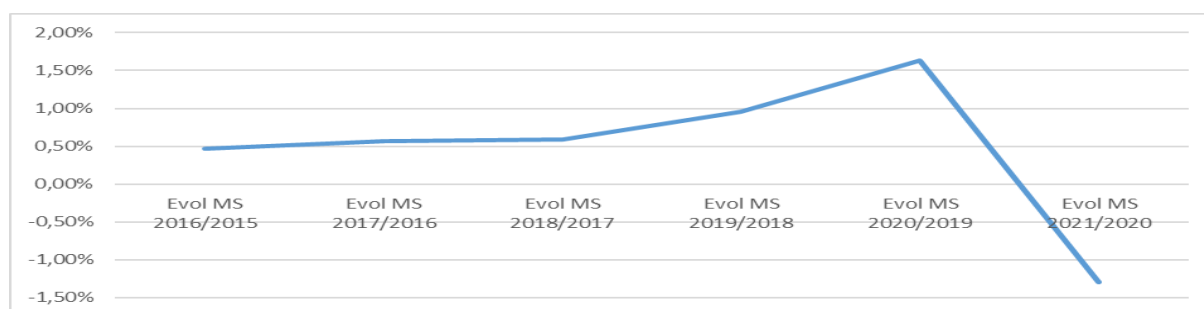
En matière de recettes, la totalité des produits prévisionnels stagnent par rapport aux réalisations du compte administratif 2020 (- 0,6 % – cf. tableau n° 16 en annexe n° 6). La persistance, en 2021, de l'évolution favorable du produit des DMTO, pour le département du Pas-de-Calais⁵⁷, et confirmée par les résultats du premier semestre, communiqués le 18 août 2021⁵⁸, devrait valider la projection attendue d'un accroissement du niveau de l'épargne brute voire, si la tendance haussière se maintient, la dépasser largement.

Concernant les dépenses opérationnelles (groupe 93), la progression est limitée à 0,8 % par rapport aux réalisations de 2020, malgré l'impact social de la crise (cf. tableau n° 17 en annexe n° 6) dont l'étendue des effets financiers est difficilement appréciable.

3.1.2.2 Une masse salariale en repli par rapport à 2020

Le budget primitif 2021 marque une décélération de la masse salariale par rapport à 2020 et une progression maîtrisée depuis 2019 (+ 0,3 %).

Graphique n° 3 : Évolution de la masse salariale



Source : chambre régionale des comptes à partir des données du compte administratif 2020 provisoire et du budget primitif 2021.

Au final, l'impact de la crise sanitaire sur la période 2020-2021 se traduirait par une progression plus soutenue des dépenses de 5,2 %, supérieure à celle des recettes de 2,7 %, par rapport à 2019. Il en résulterait un repli de l'épargne brute de 26,2 % qui, en l'état de la prévision budgétaire, perturberait les équilibres financiers atteints en fin de période précédente.

Toutefois, au vu des évolutions entre les prévisions de recettes et de dépenses du budget primitif et les résultats du compte administratif 2020, l'épargne brute de 2021 pourrait ne pas subir d'érosion majeure, sous réserve du maintien du niveau des recettes et de l'incidence de la crise économique sur les dépenses sociales, notamment sur le dispositif du RSA. Sur la base des dépenses du RSA réalisées les cinq premiers mois de l'année, à hauteur de 141 M€, soit, 28,1 M€ mensuels, le montant final projeté, de 337 M€, pourrait constituer une variable

⁵⁷ Des données publiées le 27 janvier 2021 par la Fédération nationale des travaux publics, il ressort que l'évolution du produit des DMTO sur le département du Pas-de-Calais en 2020 se situe dans une fourchette comprise entre 0 et 5 %. Droits de mutation des départements : - 2,2 % en 2020 (fntp.fr).

⁵⁸ Au 18 août 2021, les produits de DMTO perçus, de 121,7 M€, représentent 74 % de ceux réalisés en 2020 (164,5 M€).

d'ajustement positive (- 18 M€ par rapport au budget voté), crédibilisant ainsi le niveau attendu de l'épargne brute à 123 M€. Ce résultat contribuerait à préserver la situation financière à l'étiage, haut, de 2019, soit 123 M€ également (après retraitement).

Interrogés par la chambre, les services départementaux estiment que les mesures d'urgence adoptées en 2020 et leurs effets, produits en 2021, revêtent pour la plupart un caractère exceptionnel et n'auront pas d'effet pérenne sur la structure financière de la collectivité.

3.1.2.3 Le financement de l'investissement en diminution

La prévision des dépenses d'investissement 2021⁵⁹, de 170 M€ contre 226,8 M€ prévus, est en repli significatif par rapport à la trajectoire définie mais identique à la réalisation 2020.

Quel que soit le niveau de l'épargne nette atteint fin 2021 (2,2 M€ ou 34,7 M€ selon les hypothèses), l'autofinancement net diminuerait par rapport à 2019 (44,5 M€ après retraitement) et stagnerait en comparaison à 2020. Avec un montant prévisionnel de recettes d'investissement de 47 M€ (optimiste, car supérieur aux trois derniers exercices de 40 M€ en moyenne), le département sera conduit à effectuer un arbitrage entre le recours à l'emprunt, inscrit à hauteur de 156 M€, et la mobilisation de son fonds de roulement. En raison de l'importance de l'encours de dette au 31 décembre 2020 (767 M€) et des marges de manœuvre dont elle dispose dans ses réserves au bilan⁶⁰ et en trésorerie, la chambre attire l'attention de la collectivité sur la nécessité de réduire l'endettement notamment, en mettant en place une gestion plus active de son compte au trésor tendant vers la « trésorerie zéro » pour éviter la dégradation de la capacité de désendettement.

L'exercice 2021 constitue, à bien des égards, une étape encore incertaine. Le résultat qui sera atteint pourrait être important pour la préservation des équilibres financiers futurs du département.

3.2 Au-delà de 2021, un pilotage vigilant de l'équilibre financier

La situation financière du département présente un profil structurellement fragile, du fait des nombreuses incertitudes pesant sur la réalisation effective des recettes (nonobstant les résultats actuels favorables d'évolution du produit des DMTO, par nature sensible aux fluctuations du marché immobilier) et sur la maîtrise de l'évolution des dépenses.

La crise survenue en 2020, prolongée en 2021, permet d'identifier les risques que le département se doit de gérer au mieux : l'extrême sensibilité de la formation de l'épargne aux variations des recettes mais surtout des dépenses, d'une part, l'attention à porter au niveau d'investissement soutenable, d'autre part.

⁵⁹ Hors dettes, autres opérations financières, opérations pour compte de tiers et dépenses imprévues.

⁶⁰ Fin 2020 : 2,9 Md€.

Les conséquences, à moyen terme, de la crise sur les dépenses sont, à ce jour, difficilement chiffrables. Plusieurs inconnues subsistent : le niveau des dépenses sociales, dépendant de la durée des effets des mesures gouvernementales prises lors de la crise, sur le nombre d'allocataires du RSA ; la progression des dépenses relatives aux mineurs non accompagnés, à l'enfance-famille-jeunesse, à la santé, à l'autonomie des personnes âgées.

Ainsi, la croissance des dépenses sociales d'1 %, lesquelles entraînent mécaniquement la dégradation de l'épargne brute de 10 %, doit engager le département à exercer une vigilance accrue sur ce type de risque. Leur hausse est susceptible d'obérer, durablement, ses capacités de financement.

De même, la maîtrise de la masse salariale requerra un pilotage resserré et continu, du fait de l'impact financier de certaines mesures réglementaires ou des effets du glissement vieillesse technicité, déjà évoqué.

Les effets prolongés de la crise, tant sur les recettes que sur les dépenses, étant difficilement mesurables, toute projection doit être abordée avec la plus grande prudence. L'année 2022 pourrait menacer, sensiblement, les équilibres financiers de la collectivité, dont la stratégie future doit la conduire à dégager un taux d'épargne brute, structurellement fragile, qui soit supérieur au ratio plancher de 7 % des recettes réelles de fonctionnement.

3.2.1 Des marges de manœuvre à rechercher dans les dépenses de fonctionnement

Malgré un financement contraint et le poids financier des dépenses sociales (75 % du total des charges de fonctionnement), ainsi que les incertitudes quant à leur évolution, des marges de manœuvre peuvent encore être trouvées avec la poursuite de l'optimisation de leur gestion, notamment à travers les politiques engagées de lutte contre la fraude et de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA, ainsi que dans les relations avec les partenaires.

La collectivité dispose, également, d'arbitrages sur les autres dépenses. Le respect du contrat financier avec l'État démontre, en effet, que des économies ont pu être réalisées. Comparé à l'évolution plus limitée des dépenses de fonctionnement, constatée dans les collectivités soumises à la contractualisation (rappelée ci-avant : + 0,4 %), le département du Pas-de-Calais dispose encore de marges de manœuvre en ce domaine.

À titre d'illustration, la contribution de 75,8 M€ au SDIS pourrait être réinterrogée dans ses évolutions.

Plus globalement, l'analyse et la mesure de l'efficacité des interventions de la collectivité dans tous les domaines de la dépense devraient être conduites afin de déterminer les marges de manœuvre potentielles. Du fait du caractère captif de certaines de ses recettes, la réduction des dépenses de fonctionnement semble constituer le seul véritable levier du département pour préserver à l'avenir ses équilibres financiers.

La chambre recommande donc la formalisation et la mise en œuvre d'un plan de maîtrise des dépenses de fonctionnement à trois ans, qui pourrait être adapté en fonction de l'évolution des recettes.

Recommandation n° 2 : formaliser un plan de maîtrise des dépenses de fonctionnement, à trois ans, visant à accroître leur efficience.

3.2.2 Un niveau d'investissement à ajuster

La capacité à investir est elle-même déterminée par la capacité de désendettement, très sensible au niveau d'épargne brute que le département sera en mesure de dégager.

Du fait d'un encours de dette en croissance, le montant des dépenses d'investissement devra être dimensionné en tenant compte du respect du ratio de 10 années de capacité de désendettement au-delà duquel la solvabilité financière d'une collectivité est considérée comme fragilisée.

Dans ce contexte, leur financement par prélèvement sur le fonds de roulement plutôt que par recours à l'emprunt permettrait de davantage sécuriser les fondamentaux financiers au cours de la période incertaine qui s'ouvre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À la veille de la crise sanitaire, la structure financière de la collectivité restait encore fragile, notamment du fait du redémarrage de la dépense, constaté en 2018.

Le modèle financier des départements n'est pas sécurisé, en raison d'un mode de financement captif, complexe, peu lisible et, de surcroît, instable. Leurs ressources ont un caractère incertain dans le temps, ce qui ne facilite ni la prévision à court terme, ni la définition d'une trajectoire financière stabilisée. Les charges structurelles sont rigides, les départements assumant des dépenses sociales qui échappent, pour l'essentiel, à leur contrôle. Dans ce contexte, et au cas d'espèce, l'élaboration d'un plan à trois ans de maîtrise des dépenses de fonctionnement s'avèrerait nécessaire au département du Pas-de-Calais pour accroître leur efficience.

L'impact de la crise sanitaire a été relativement limité pour lui en 2020, et pourrait l'être encore en 2021. À partir de 2022, par contre, dans le contexte instable d'évolution des ressources, les effets décalés de la crise, en particulier sur le niveau des dépenses sociales, pourraient être plus significatifs et appelleront un pilotage financier prudent et vigilant de la part de la collectivité.

La consolidation de sa situation financière devra, prioritairement, conduire le département à chercher à dynamiser son épargne brute au-delà de 2022, en agissant activement sur ses dépenses de gestion, et à réduire son endettement.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Principaux indicateurs financiers 2011-2015.....	33
Annexe n° 2. Évolution des dépenses réelles de fonctionnement 2015-2019.....	34
Annexe n° 3. Recettes réelles de fonctionnement 2015-2019	36
Annexe n° 4. Dépenses réelles de fonctionnement 2015-2019.....	37
Annexe n° 5. Plan pluriannuel d'investissement 2016-2019	39
Annexe n° 6. Exercices 2020 et 2021 – Formation de l'épargne.....	41
Annexe n° 7. Exercice 2020 – Réalisations de l'investissement	44

Annexe n° 1. Principaux indicateurs financiers 2011-2015

Tableau n° 6 : Évolution des indicateurs de situation financière 2011-2015

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 11-15
Recettes réelles de fonctionnement	1429,02	1431,47	1442,46	1505,15	1510,15	5,7%
<i>Dont recettes de la fiscalité locale</i>	832,18	839,83	849,51	865,91	890,68	7,0%
<i>Dont fiscalité reversée</i>	63,04	50,51	53,94	98,96	98,55	56,3%
<i>Dont dotations et participations</i>	510,86	518,59	520,34	516,35	499,66	-2,2%
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	22,94	22,53	18,68	23,93	21,26	-7,3%
Dépenses réelles de fonctionnement	1257,41	1285,71	1355,66	1426,33	1469,95	16,9%
<i>Dont charges d'interventions sociales</i>	687,69	714,97	747,86	784,49	815,72	18,6%
<i>Dont masse salariale</i>	260,55	270,55	282,22	298,75	306,92	17,8%
<i>Dont intérêts de la dette</i>	5,77	7,72	9,07	9,74	10,16	76,1%
Capacité d'autofinancement brute (1)	171,61	145,76	86,8	78,82	40,2	-76,6%
Annuité en capital de la dette	49,19	46,5	49,78	52,91	55,16	12,1%
Capacité d'autofinancement nette (=10 - 11)	122,42	99,26	37,02	25,91	-14,96	-112,2%
Encours de dette du budget principal au 31/12	460,07	464,87	495,01	572,02	666,82	44,9%
Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP) (3)	3	3,2	5,4	7,2	16,6	

Source : chambre régionale des comptes à partir du précédent rapport d'observations définitives de la chambre (2011-2015).

Annexe n° 2. Évolution des dépenses réelles de fonctionnement 2015-2019

Tableau n° 7 : Évolution des charges à caractère général 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Charges à caractère général	120 413 926	118 882 378	102 299 260	79 378 961	62 015 550
<i>Dont achats (y c. variation de stocks)</i>	16 202 673	13 387 157	13 277 028	14 003 910	11 171 044
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	3 353 367	2 915 166	2 852 819	2 557 065	2 803 247
<i>Dont entretien et réparations</i>	12 677 644	12 245 860	10 976 469	12 806 595	9 751 993
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	1 803 614	1 916 567	1 779 020	1 728 371	1 743 954
<i>Dont autres services extérieurs</i>	10 823 904	9 380 457	7 756 611	8 104 499	9 355 949
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	15 805 784	18 311 926	18 265 230	19 816 908	6 112 717
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	1 756 864	1 772 744	1 578 096	1 328 104	1 304 255
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	1 983 058	1 797 571	2 195 561	2 302 062	2 942 736
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	48 334 292	50 252 719	36 191 897	9 885 171	9 680 188
<i>Dont déplacements et missions</i>	3 678 461	3 534 773	3 126 794	3 125 733	3 031 571
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	3 200 844	2 817 495	3 811 193	3 269 110	3 602 676
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	793 420	549 944	488 541	451 432	515 221

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Charges à caractère général	120 413 926	118 882 378	102 299 260	79 378 961	62 015 550
- Remboursements de frais	103 306	124 860	134 243	233 116	217 946
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	120 310 620	118 757 519	102 165 017	79 145 845	61 797 604
<i>en % des produits de gestion</i>	8,0%	7,6%	6,6%	5,2%	3,9%

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes de gestion du département du Pas-de-Calais.

Tableau n° 8 : Évolution de la masse salariale 2015-2019

En M€	Masse salariale 2015	Masse salariale 2016	Masse salariale 2017	Masse salariale 2018	Masse salariale 2019
TOTAL Masse salariale	308,3	309,8	311,5	313,4	316,4
Fonction 0 - Services généraux	67,7	61,7	57,69	56,90	57,66
Adm générale - Masse salariale non ventilable	67,31	61,46	57,3	56,49	57,28
Moyens généraux	0	0	0	0,03	0
Assemblée locale et Information communication coopération décentralisée	0,38	0,287	0,39	0,38	0,38
Fonction 2 - Enseignement	42,9	44,61	45,99	46,24	46,6
Collèges	42,93	44,61	45,99	46,24	46,63
Fonction 3 - Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	0,08	0,08	0,07	0,02	0,01
Services communs	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Culture	0,08	0,08	0,07	0,02	0,01
Fonction 4 - Prévention médico-sociale	22,69	23,75	23,30	22,95	22,89
Services communs	22,09	23,05	22,6	22,20	22,156
PMI et planification familiale	0,59	0,69	0,72	0,74	0,725
Santé	0,008	0,008	0,009	0,008	0,01
Fonction 5 - Action sociale	142,35	144,81	149,47	152,06	153,85
Services communs	68,7	69,02	70,56	70,75	70,91
Famille et enfance	73,04	75,16	78,32	80,81	82,45
Personnes handicapées	0,610	0,63	0,59	0,5	0,49
Fonction 6 Réseaux et infrastructures	32,57	34,76	35,00	35,19	35,31
Services communs	32,57	34,754	34,99	35,19	35,31
Voirie	0	0,006	0,005	0	0

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Pas-de-Calais.

Tableau n° 9 : Évolution des dépenses d'interventions sociales 2015-2019

En M€	2015	2016	2017	2018	2019
Fonction 5 - Action sociale	507,55	505,92	511,68	521,4	538,24
<i>Services communs</i>	72,06	72,04	73,66	73,6	73,74
<i>Famille et enfance</i>	207,53	204,89	211,22	220,99	236,26
<i>Personnes handicapées</i>	166,75	163,91	164,23	165,46	176,89
<i>Personnes âgées</i>	45,11	48,14	51,02	50,26	41,33
<i>dont Forfait autonomie</i>			1,1	1,11	1,10
<i>dont Actions prévention</i>	44,43	47,43	0,68	1,08	1,27
<i>dont Autres</i>			49,24	48,07	38,97
<i>Autres interventions sociales</i>	16,1	16,94	11,56	11,09	10,008
Fonction 5-4 RMI	0,38	0,25	0,08	0,15	0,002
Fonction 5-5 APA	168,70	176,83	182,33	184,02	192,82
<i>Services communs</i>	0,025	1,56	0,11	0,59	0,03
<i>APA toutes confondues</i>	168,68	175,27	182,22	183,43	192,79
Fonction 5-6 RSA	353,48	355,20	346,15	351,22	352,19
<i>Insertion, santé, logement, dép structure</i>	21,267	18,2	18,23	17,088	18,32
<i>Allocations</i>	324,71	330,38	327,89	334,13	333,86
<i>Autres dép RSA</i>	7,5	6,62	0,03	0,001	0,001

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Pas-de-Calais.

Annexe n° 3. Recettes réelles de fonctionnement 2015-2019

Tableau n° 10 : Évolution des recettes réelles de fonctionnement 2015-2019

En M€	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes réelles de fonctionnement	1527,40	1581,2	1571,9	1550,6	1594,9
<i>Fiscalité directe</i>	429,94	463,77	443,18	423,9	435,0
dont					
TFB	246,96	276,4	281,19	287,2	292,24
CVAE	109,89	112,96	54,77	57,3	61,11
IFER	2,72	2,97	3,1	3,3	3,53
Fisc reversée - FNGIR	41,82	41,8	41,82	41,8	41,8
Fisc reversée - FDS péréq CVAE	5,17	5,11	5,49	3,5	3,24
Fisc reversée - Frais TF prop Bâties	23,38	24,53	25,8	26,3	27
Autres impôts locaux	0,004	0	0	0	1,55
Fisc reversée Région - Attribution compensation CVAE	0	0	31,01	4,5	4,53
<i>Fiscalité indirecte</i>	554,61	569,82	590,5	593,3	629,9
dont					
DMTO (yc taxe addit)	114,53	127,1	140,03	144,44	160,64
Taxe conv assurances TSCA	200,61	201,55	206,02	203	217,88
Taxe électricité	13,3	13,7	13,88	13,7	13,71
TICPE	198	198,16	198,27	198,05	198,04
Taxe séjour	0	0	0	0	0
Fisc reversée - FDS péréq DMTO*	28,17	13,79	15,11	15,39	16,75
Fisc reversée - FDS de Solidarité des DEPTS**	0	15,52	17,21	18,72	22,83
Fonds de soutien interdépartemental (FSID)	0	0	0	0	
Dotations et compensations de l'Etat	396,36	395,3	367,6	365,9	363,4
Dotation forfaitaire	135,66	114,86	96,12	94,86	93,72
Dotation péréq urbaine	27,42	27,42	27,65	27,65	27,65
Dotation de compensation	151,48	151,48	151,08	151,1	151,08
DGD	14,52	14,57	14,56	14,51	14,47
Comp. Perte taxe addit. dt mutation	0,07	0,08	0,09	0,09	0,07
DCRTP	53,93	53,93	49,32	49,2	48,44
Comp. CET (CVAE+CFE)	0,04	0,01	0,01	0,01	0,02
Comp. Exo TFB	1	1,52	0,22	0,22	0,23
DTC exo fisc directe	12,24	11,87	10,86	10,83	10,47
Fonds de mobilisation départemental Insertion	19,47	19,56	17,69	16,74	16,15
FCTVA	0	0	0	0,72	1,1
Participations et ressources d'exploitation + Divers	146,49	141,84	170,6	158,17	166,62
* En 2015 et 2020 recette nette Fonds de péréquation des DMTO					
** Recette nette du Fonds de solidarité des départements					

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Pas-de-Calais.

Annexe n° 4. Dépenses réelles de fonctionnement 2015-2019

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement du Groupe 93

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	Evol DRF 2019/2015
Dépenses réelles de fonctionnement *	1404,3	1399,9	1394,3	1413,3	1437	2,3%
<i>Fonction 0 - Services généraux</i>	100,6	90,59	90,63	90,86	93,24	-7,3%
Adm générale - Masse salariale non ventilable	71,61	65,362	60,94	59,96	60,302	-15,8%
Moyens généraux	17,58	16,31	17,22	17,6	18,936	7,7%
Assemblée locale et Information communication	10,49	8,33	8,61	9,22	9,386	-10,5%
coopération décentralisée	0,92	0,59	3,87	4,1	4,615	401,6%
<i>Fonction 1 - Sécurité</i>	71,3	70,19	68,1	71,1	71,1	-0,2%
dont SDIS	71,2	70	68	71	71	-0,3%
Autres	0,07	0,19	0,08	0,068	0,14	100,0%
<i>Fonction 2 - Enseignement</i>	82,0	82,13	80,3	81,4	80,2	-2,2%
Services communs	0,5	0,252	0,38	0,472	0,55	10,0%
Collèges	75,86	76,9	75,67	76,12	74,81	-1,4%
Autres services périscolaires	5,64	4,98	4,22	4,77	4,85	-14,0%
<i>Fonction 3 - Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs</i>	21,68	18,29	16,37	17,29	17,35	-20,0%
Services communs	0,49	0,50	0,33	0,47	0,59	19,4%
Culture	13,03	11,25	10,54	10,36	10,46	-19,7%
Sport	5,52	4,03	3,165	4,06	4,11	-25,6%
jeunesse	2,63	2,51	2,339	2,397	2,776	5,4%
<i>Fonction 4 - Prévention médico-sociale</i>	27,15	27,63	27,22	26,17	26,03	-4,1%
Services communs	22,66	23,59	23,08	22,69	22,67	0,0%
PMI et planification familiale	3,5	3,774	3,95	3,279	3,36	-4,0%
Santé	0,99	0,27	0,19	0,197	0	-100,0%
<i>Fonction 5 - Action sociale</i>	507,55	505,92	511,68	521,4	538,24	6,0%
Services communs	72,06	72,04	73,66	73,6	73,74	2,3%
Famille et enfance	207,53	204,89	211,22	220,99	236,26	13,8%
Personnes handicapées	166,75	163,91	164,23	165,46	176,89	6,1%
Personnes âgées	45,11	48,14	51,02	50,26	41,33	-8,4%
dont Forfait autonomie			1,1	1,11	1,10	
dont Actions prévention	44,43	47,43	0,68	1,08	1,27	-7,0%
dont Autres			49,24	48,07	38,97	
Autres interventions sociales	16,1	16,94	11,56	11,09	10,008	-37,8%
<i>Fonction 5-4 RMI</i>	0,38	0,25	0,08	0,15	0,002	-99,5%
<i>Fonction 5-5 APA</i>	168,70	176,83	182,33	184,02	192,82	14,3%
Services communs	0,025	1,56	0,11	0,59	0,03	20,0%
APA toutes confondues	168,68	175,27	182,22	183,43	192,79	14,3%
<i>Fonction 5-6 RSA</i>	353,48	355,20	346,15	351,22	352,19	-0,4%
Insertion, santé, logement, dép structure	21,267	18,2	18,23	17,088	18,32	-13,8%
Allocations	324,71	330,38	327,89	334,13	333,86	2,8%
Autres dép RSA	7,5	6,62	0,03	0,001	0,001	-100,0%
<i>Fonction 6 Réseaux et infrastructures</i>	48,66	49,42	47,62	49,07	45,34	-6,8%
Services communs	37,13	38,76	38,99	39,53	39,63	6,7%
Eaux et assainissement	0,08	0,084	0,05	0,002	0,04	-50,0%
Voirie	10,53	10,21	8,152	9,142	5,199	-50,6%
Infrastructures fluviales et maritimes	0,58	0,09	0,11	0,16	0,09	-84,5%
Autres réseaux	0,34	0,28	0,32	0,236	0,388	14,1%
<i>Fonction 7 Aménagement et environnement</i>	8,41	7,76	8,46	8,32	9,588	14,0%
Serv com + Aménagement et développement urbain	1,154	1,09	1,18	1,2	1,55	34,3%
Logement	0,12	0,07	0,16	0,16	0,16	33,3%
Environnement dont actions milieu rural	7,136	6,604	7,118	6,96	7,493	5,0%
<i>Fonction 8 Transport **</i>	7,57	9,73	10,68	7,64	5,8	-23,4%
Services communs	0,3	0,30	0,31	0,366	0,07	-76,7%
Transports scolaires	53,32	55,68	37,92	6,286	5,73	-89,3%
Transports publics de voyageurs	9,49	9,429	6,49	0,006	0	-100,0%
Autres	2,46	2,33	1,96	0,985	0	-100,0%
<i>Fonction 9</i>	6,82	5,98	4,77	4,75	4,84	-29,1%
Structure animation et développement	1,054	0,556	0,45	0,54	0,463	-56,1%
Laboratoire départemental	1,18	1,243	1,11	1,06	1	-15,3%
Autres	0,91	0,754	0,75	0,71	0,8	-11,6%
Industrie, commerce, artisanat	1,13	0,92	0,03	0	0	-100,0%
Développement touristique	2,55	2,504	2,427	2,437	2,573	0,9%
* hors services communs non ventilés (Impôts, frais financiers, frais fonctionnement groupes d'élus, provisions)						
** retraitée du transfert de compétence à la région : - 58 M€ en 2015 et 2016, - 36 M€ en 2017						

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Pas-de-Calais.

Tableau n° 12 : Évolution de la masse salariale totale par fonctions 2015-2019

En M€	Masse salariale 2015	Masse salariale 2016	Masse salariale 2017	Masse salariale 2018	Masse salariale 2019	Evol MS 2016/2015	Evol MS 2017/2016	Evol MS 2018/2017	Evol MS 2019/2018	Evol MS 2019/2015
TOTAL Masse salariale	308,3	309,8	311,5	313,4	316,4	0,47%	0,57%	0,59%	0,96%	2,61%
<i>Fonction 0 - Services généraux</i>	<i>67,7</i>	<i>61,7</i>	<i>57,69</i>	<i>56,90</i>	<i>57,66</i>	<i>-8,78%</i>	<i>-6,58%</i>	<i>-1,4%</i>	<i>1,35%</i>	<i>-14,81%</i>
Adm générale - Masse salariale non ventilable	67,31	61,46	57,3	56,49	57,28	-8,69%	-6,77%	-1,4%	1,39%	-14,90%
Moyens généraux	0	0	0	0,03	0				-100,00%	
Assemblée locale et Information communication coopération décentralisée	0,38	0,287	0,39	0,38	0,38	-24,47%	34,49%	-2,6%	1,86%	0,79%
	0	0	0	0	0					
<i>Fonction 2 - Enseignement</i>	<i>42,9</i>	<i>44,61</i>	<i>45,99</i>	<i>46,24</i>	<i>46,6</i>	<i>3,91%</i>	<i>3,09%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,84%</i>	<i>8,62%</i>
Collèges	42,93	44,61	45,99	46,24	46,63	3,91%	3,09%	0,5%	0,84%	8,62%
<i>Fonction 3 - Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs</i>	<i>0,08</i>	<i>0,08</i>	<i>0,07</i>	<i>0,02</i>	<i>0,01</i>	<i>2,56%</i>	<i>-12,50%</i>	<i>-71,4%</i>	<i>-50,00%</i>	<i>-87,18%</i>
Services communs	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
Culture	0,08	0,08	0,07	0,02	0,01	2,56%	-12,50%	-71,4%	-50,00%	-87,18%
<i>Fonction 4 - Prévention médico-sociale</i>	<i>22,69</i>	<i>23,75</i>	<i>23,30</i>	<i>22,95</i>	<i>22,89</i>	<i>4,67%</i>	<i>-1,89%</i>	<i>-1,5%</i>	<i>-0,25%</i>	<i>0,89%</i>
Services communs	22,09	23,05	22,6	22,20	22,156	4,35%	-2,08%	-1,6%	-0,20%	0,30%
PMI et planification familiale	0,59	0,69	0,72	0,74	0,725	16,95%	4,35%	2,8%	-2,03%	22,88%
Santé	0,008	0,008	0,009	0,008	0,01	0,00%	12,50%	-11,1%	25,00%	25,00%
<i>Fonction 5 - Action sociale</i>	<i>142,35</i>	<i>144,81</i>	<i>149,47</i>	<i>152,06</i>	<i>153,85</i>	<i>1,73%</i>	<i>3,22%</i>	<i>1,7%</i>	<i>1,18%</i>	<i>8,08%</i>
Services communs	68,7	69,02	70,56	70,75	70,91	0,47%	2,23%	0,3%	0,23%	3,22%
Famille et enfance	73,04	75,16	78,32	80,81	82,45	2,90%	4,20%	3,2%	2,03%	12,88%
Personnes handicapées	0,610	0,63	0,59	0,5	0,49	3,28%	-6,35%	-15,3%	-2,00%	-19,67%
<i>Fonction 6 Réseaux et infrastructures</i>	<i>32,57</i>	<i>34,76</i>	<i>35,00</i>	<i>35,19</i>	<i>35,31</i>	<i>6,72%</i>	<i>0,68%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,34%</i>	<i>8,41%</i>
Services communs	32,57	34,754	34,99	35,19	35,31	6,71%	0,68%	0,6%	0,34%	8,41%
Voirie	0	0,006	0,005	0	0		-16,67%	-100,0%		

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Pas-de-Calais.

Annexe n° 5. Plan pluriannuel d'investissement 2016-2019**Tableau n° 13 : Dépenses d'investissement de 2016 à 2019 - hors remboursement de l'avance du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée de 15 M€, versée en 2015**

(en €)	2015 (rappel)	2016	2017	2018	2019	TOTAL 2016-2019
Fonction 0 : services généraux	17 897 066	9 770 967	6 776 706	10 029 934	8 891 090	35 468 698
Fonction 1 : sécurité	204 105	1 910 134	3 398 140	518 480	486 001	6 312 756
Fonction 2 : enseignement	53 629 990	39 320 073	45 818 528	44 036 388	43 683 633	172 858 622
Fonction 3 : culture, jeunesse, sports et loisirs	25 084 799	13 854 259	10 625 074	10 145 855	12 236 169	46 861 357
Fonction 4 : prévention médico-sociale	366 224	263 331	214 571	200 313	75 653	753 868
Fonction 5 : aide sociale (hors RMI, APA et RSA)	6 092 578	2 277 311	8 600 654	13 462 642	10 321 236	34 661 843
Fonction 5-6 : RSA	9 940					0
Fonction 6 : réseaux et infrastructures	93 349 260	80 630 578	84 389 290	90 179 709	98 384 121	353 583 698
Fonction 7 : aménagement et environnement	10 096 786	8 129 014	8 037 640	9 317 722	12 072 201	37 556 577
Fonction 8 : transports	494 537	543 554	195 711	256 245	56 339	1 051 849
Fonction 9 : développement	4 550 737	2 188 404	1 258 186	5 495 908	1 933 359	10 875 857
TOTAL	211 776 022	158 887 625	169 314 501	183 643 197	188 139 802	699 985 125

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs 2015 à 2019 du département du Pas-de-Calais.

Tableau n° 14 : Comparaison entre le plan pluriannuel d'investissements (PPI) prévu et exécuté en 2019 (en M€)

Catégories	PPI prévisions actualisées pour 2019 (en M€)	PPI exécuté au 31/12/2019 (en M€)	% d'exécution
1- INVESTISSEMENT COURANT	109	94	87%
RESEAUX ET AMENAGEMENT dont	61	60	99%
renouvellements matériels et équipements	2	2,2	101%
investissements immatériels (études générales, avances, acquisitions foncières)	9	5,8	62%
Maintenance voirie	32	38,8	121%
Subventions	17	13,3	77%
MOYENS DES SERVICES dont	12	9	76%
Informatique		5,0	
Logistique		0,9	
Maintenance bâtiments départementaux		3,1	
MOYENS DES COLLEGES dont	24	17	71%
Informatique		1,0	
Logistique		1,2	
Maintenance collèges		15,0	
REUSSITES CITOYENNES dont	11	8	73%
Culture	6	4,8	82%
Sport	5	2,9	59%
éducation (travaux grosses réparations et aménagement des collèges privés)		0,2	
Autres (archives, archéo)	0,3	0,2	77%
SOLIDARITE	1	0	0%
2- OPERATIONS STRUCTURANTES	99	93	94%
COLLEGES- opérations de construction/ réhabilitations lourdes	25	25	99%
BATIMENTS DEPARTEMENTAUX	11	7	68%
VOIRIE dont	33	39	118%
Opérations structurantes		25,3	
interventions sur le réseau structurant		8,1	
AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT dont	8	9	110%
Opération Grand Site	3	3,4	112%
Mission du port d'Étaples	3	2,8	104%
Aménagement foncier	2	2,2	115%
Environnement	0	0,5	133%
Itinéraire véloroute voies vertes	0	0	0%
PROJETS STRUCTURANTS dont	9	8	92%
Parc d'Ohlain	4	2,6	73%
Port de Boulogne		0,5	
Nausicaa		1,0	
Canal Seine-Nord-Europe	4	3,3	81%
Très Haut Débit	1	0,6	56%
projets innovants		0,25	
SOLIDARITE-subventions d'équipement versées aux	13	5	37%
Etablissements sociaux et médico-sociaux pour personnes handicapées	6	2,0	36%
Etablissements sociaux et médico-sociaux dans le domaine de l'enfance	8	3,1	40%
Etablissements d'accueil du jeune enfant		0,03	
TOTAL	207	188	90%

Source : comparaison des données du PPI prévisionnel inscrites dans le rapport pour le débat d'orientation budgétaire 2019 et tableau d'exécution du PPI au 31/12/2019 transmis par le département du Pas-de-Calais.

Annexe n° 6. Exercices 2020 et 2021 – Formation de l'épargne

Tableau n° 15 : La formation de l'épargne en 2020 et 2021

En M€	2019	2020	2020/2019	BP 2021	2021/2020
Recettes réelles fonctionnement					
sans retraitement *	1595	1636		1622	
avec retraitement *	1568,04	1621,17		1610,51	-0,7%
<i>Effet périmètre sans retraitement **</i>			3,4%		
<i>Effet périmètre avec retraitement **</i>					
Dépenses réelles de fonctionnement (hors intérêts)					
sans retraitement	1451,4	1508,9		1521,8	
avec retraitement	1435,737	1496,44		1509,83	0,9%
<i>Effet périmètre sans retraitement</i>			4,2%		
<i>Effet périmètre avec retraitement</i>					
Art. 29 montant dépenses retenu ***	1475,6				
Epargne de gestion					
sans retraitement effet périmètre inclus	143,6	127,1		100,2	
avec retraitement effet périmètre inclus	132,303	124,73		100,69	
Frais financiers	9,7	9,1		10,2	
Epargne brute					
sans retraitement effet périmètre inclus	133,9	118		90	
avec retraitement effet périmètre inclus	122,6	115,6	-6%	90,5	-21,7%
<i>attendue au CA 2021</i>				123	6,4%
<i>Epargne brute sur RRF</i>	8,5%	7,7%		5,99%	
<i>Epargne brute sur RRF avec 123 M€</i>				8,15%	
Annuité en capital	78,14	80,6		88,3	
Epargne nette					
sans retraitement effet périmètre inclus	55,76	37,41		1,74	
avec retraitement effet périmètre inclus	44,46	35,0		2,2	
<i>Epargne brute avec 123 M€</i>				34,7	
Encours de dette (1)	696,86	766,83	10%	834,56	8,8%
Capacité de désendettement en années					
sans retraitement effet périmètre inclus	2019	2020		2021	
avec retraitement effet périmètre inclus	5,2	6,5		9,3	
<i>Avec épargne brute de 123 M€</i>	5,7	6,6		9,2	
<i>Avec épargne brute de 123 M€</i>				6,8	
* Retraitement des recettes	-26,96	-14,83		-11,49	
77 - Retraitement recettes exceptionnelles	-5,23	-2,79		0,01	
73 - Retraitement contrib aux fds DMTO/FSID	-13,53	-11,32		-11,5	
78 - Retraitement reprises amort/ prov	-8,2	-0,72		0	
Retraitement des dépenses	-15,663	-12,46		-11,98	
739 - Retraitement contribution fds DMTO	-13,53	-11,32		-11,5	
68 - Retraitement dotations amort/prov	-0,27	-0,44		-0,03	
67 - Retraitement dépenses exceptionnelles	-1,863	-0,7		-0,445	
(1) Inclus variation des autres dettes non financières (hors remboursement d'emprunts temporaires)					

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du compte administratif 2020 et du budget primitif 2021.

Tableau n° 16 : Évolution des recettes réelles de fonctionnement 2019-2021

En M€	2019	Evol 2019/2015	2020	2021 BP	Evol 2020/2019	Evol 2021/2020
Recettes réelles de fonctionnement	1567,9		1621,0	1610,5	3,4%	-0,6%
Fiscalité directe	435,0		443,9	145,8	2,0%	-67,2%
TFPB	292,24	18,3%	299,06	0	2,3%	-100,0%
CVAE	61,11		61,93	61,7	1,3%	-0,4%
IFER	3,53		4,01	4,2	13,6%	4,7%
Fisc reversée - FNGIR	41,8		41,82	41,82	0,0%	0,0%
Fisc reversée - FDS péréq CVAE	3,24		3,82	3,8	17,9%	-0,5%
Fisc reversée - Frais TF prop Bâties	27		27,78	29,7	2,9%	6,9%
Autres impôts locaux	1,55		0,92		-40,6%	-100,0%
Fisc reversée Région - Attribution compensation CVAE	4,53		4,53	4,53	0,0%	0,0%
Fiscalité indirecte	629,9	13,6%	671,65	958,54	6,6%	42,7%
DMTO (yc taxe addit)	160,64		164,5	145	2,4%	-11,9%
Taxe conv assurances TSCA	217,88		239,26	235	9,8%	-1,8%
Taxe électricité	13,71		13,68	13,7	-0,2%	0,1%
TICPE	198,04		196,06	198,04	-1,0%	1,0%
Taxe séjour et autres	0		0	13,3		
Fisc reversée - FDS péréq DMTO*	16,75		58,15	52,5	247,2%	-9,7%
Fisc reversée - FDS de Solidarité des DEPTS**	22,83		0	0	-100,0%	
Fisc reversée - Fraction compensatoire de TFPB	0		0	301		300,0%
Dotations et compensations de l'Etat	363,4	-8,3%	361,51	359,01	-0,5%	-0,7%
Dotation forfaitaire	93,72		92,51	91,3	-1,3%	-1,3%
Dotation péréq urbaine	27,65		27,65	27,65	0,0%	0,0%
Dotation de compensation	151,08		151,08	151,08	0,0%	0,0%
DGD	14,47		15,38	14,47	6,3%	-5,9%
Comp. Perte taxe addit. dt mutation	0,07		0,06	0,08	-14,3%	33,3%
DCRTP	48,44		48,44	48,3	0,0%	-0,3%
Comp. CET (CVAE+CFE)	0,02		0,03	0,03	50,0%	0,0%
Comp. Exo TFB	0,23		0,2	0	-13,0%	-100,0%
DTC exo fisc directe	10,47		9,91	9,4	-5,3%	-5,1%
Fonds de mobilisation départemental Insertion	16,15		15,61	15,6	-3,3%	-0,1%
FCTVA	1,1		0,64	1,1	-41,8%	71,9%
Participations et ressources d'exploitation + Divers	139,66	-4,7%	144,0	147,2	3,1%	2,2%
* En 2015 et 2020 recette nette Fonds de péréquation des DMTO						
** Recette nette du Fonds de solidarité des départements						

Source : chambre régionale des comptes à partir des données retraitées des comptes administratifs et de gestion du département du Pas-de-Calais.

Tableau n° 17 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2019 et 2021 – Groupe 93

En M€	2019	Evol DRF 2019/2015	2020	2021 BP	Evol DRF 2020/2019	Evol DRF 2021/2020
Dépenses réelles de fonctionnement *	1437	2,3%	1497	1509	4,2%	0,8%
Fonction 0 - Services généraux	93,24	-7,3%	95,06	97,26	2,0%	2,3%
Adm générale - Masse salariale non ventilable	60,302	-15,8%	61,73	61,73	2,4%	0,0%
Moyens généraux	18,936	7,7%	22,36	22,7	18,1%	1,5%
Assemblée locale et Information communication	9,386	-10,5%	7,89	9,52	-15,9%	20,7%
coopération décentralisée	4,615	401,6%	3,08	3,31	-33,3%	7,5%
Fonction 1 - Sécurité	71,1	-0,2%	72,50	75,95	1,9%	4,8%
dont SDIS	71	-0,3%	72,40	75,80	2,0%	4,7%
Autres	0,14	100,0%	0,10	0,15	-28,6%	50,0%
Fonction 2 - Enseignement	80,2	-2,2%	85,72	87,10	6,9%	1,6%
Services communs	0,55	10,0%	0,41	0,44	-25,5%	7,3%
Collèges	74,81	-1,4%	80,25	81,32	7,3%	1,3%
Autres services périscolaires	4,85	-14,0%	5,06	5,34	4,3%	5,5%
Fonction 3 - Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	17,35	-20,0%	19,24	18,36	10,9%	-4,6%
Services communs	0,59	19,4%	0,43	0,80	-26,5%	86,0%
Culture	10,46	-19,7%	11,00	10,24	5,2%	-6,9%
Sport	4,11	-25,6%	4,10	4,12	-0,2%	0,5%
jeunesse	2,776	5,4%	3,71	3,20	33,6%	-13,7%
Fonction 4 - Prévention médico-sociale	26,03	-4,1%	26,57	28,85	2,1%	8,6%
Services communs	22,67	0,0%	22,97	23,41	1,3%	1,9%
PMI et planification familiale	3,36	-4,0%	3,47	5,17	3,3%	49,0%
Santé	0	-100,0%	0,13	0,27		107,7%
Fonction 5 - Action sociale	538,24	6,0%	561,72	564,03	4,4%	0,4%
Services communs	73,74	2,3%	74,61	73,98	1,2%	-0,8%
Famille et enfance	236,26	13,8%	244,00	248,84	3,3%	2,0%
Personnes handicapées	176,89	6,1%	176,61	176,92	-0,2%	0,2%
Personnes âgées	41,33	-8,4%	56,58	53,15	36,9%	-6,1%
dont Forfait autonomie	1,10		1,10	1,10	0,3%	0,0%
dont Actions prévention	1,27	-7,0%	1,18	1,90	-6,9%	61,0%
dont Autres	38,97		54,30	50,15	39,3%	-7,6%
Autres interventions sociales	10,008	-37,8%	9,92	11,14	-0,9%	12,3%
Fonction 5-4 RMI	0,002	-99,5%	0,03	0,00		-100,0%
Fonction 5-5 APA	192,82	14,3%	204,56	192,45	6,1%	-5,9%
Services communs	0,03	20,0%	0,03	0,03	0,0%	0,0%
APA toutes confondues	192,79	14,3%	204,53	192,42	6,1%	-5,9%
Fonction 5-6 RSA	352,19	-0,4%	369,14	377,18	4,8%	2,2%
Insertion, santé, logement, dép structure	18,32	-13,8%	22,03	22,25	20,2%	1,0%
Allocations	333,86	2,8%	347,10	354,91	4,0%	2,3%
Autres dép RSA	0,001	-100,0%	0,01	0,02	600,0%	185,7%
Fonction 6 Réseaux et infrastructures	45,34	-6,8%	43,40	45,95	-4,3%	5,9%
Services communs	39,63	6,7%	38,75	39,90	-2,2%	3,0%
Eaux et assainissement	0,04	-50,0%	0,05	0,04	25,0%	-20,0%
Voirie	5,199	-50,6%	4,19	5,52	-19,3%	31,6%
Infrastructures fluviales et maritimes	0,09	-84,5%	0,06	0,09	-33,3%	50,0%
Autres réseaux	0,388	14,1%	0,35	0,40	-9,8%	14,3%
Fonction 7 Aménagement et environnement	9,588	14,0%	9,05	9,72	-5,6%	7,4%
Serv com + Aménagement et développement urbain	1,55	34,3%	1,42	2,20	-8,4%	54,9%
Logement	0,16	33,3%	0,16	0,17	0,0%	6,3%
Environnement dont actions milieu rural	7,493	5,0%	7,26	7,35	-3,1%	1,2%
Fonction 8 Transport **	5,8	-23,4%	5,21	7,01	-10,2%	34,5%
Services communs	0,07	-76,7%	0	0	-100,0%	
Transports scolaires	5,73	-89,3%	5,21	7,01	-9,1%	34,5%
Transports publics de voyageurs	0	-100,0%	0	0		
Autres	0	-100,0%	0	0		
Fonction 9	4,84	-29,1%	4,60	4,74	-4,9%	3,0%
Structure animation et développement	0,463	-56,1%	0,27	0,30	-41,7%	11,1%
Laboratoire départemental	1	-15,3%	0,82	1,02	-18,0%	24,4%
Autres	0,8	-11,6%	0,76	0,82	-5,0%	7,9%
Industrie, commerce, artisanat	0	-100,0%	0	0		
Développement touristique	2,573	0,9%	2,75	2,60	6,9%	-5,5%
* hors services communs non ventilés (Impôts, frais financiers, frais fonctionnement groupes d'élus, provisions)						
** retraitée du transfert de compétence à la région : - 58 M€ en 2015 et 2016, - 36 M€ en 2017						

Source : chambre régionale des comptes à partir des données retraitées des comptes administratifs et de gestion du département du Pas-de-Calais.

Annexe n° 7. Exercice 2020 – Réalisations de l'investissement

Tableau n° 18 : Taux exécution des crédits ouverts 2016-2020

En €	2016	2017	2018	2019	2020
crédits ouverts	182 946 168 €	195 417 997 €	199 715 354 €	208 488 390 €	219 304 833 €
crédits exécutés	158 887 625 €	169 314 501 €	183 643 197 €	188 139 802 €	170 627 228 €
pourcentage d'exécution	86,8%	86,6%	92,0%	90,2%	77,8%

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du compte administratif 2020 provisoire du département du Pas-de-Calais.

Tableau n° 19 : Exécution des crédits d'investissement⁶¹ en 2020*

(en €)	Crédits ouverts ⁶² 2020	Exécution 2020	Taux d'exécution
Fonction 0 : services généraux	17 128 675	13 354 536	78 %
Fonction 1 : sécurité	2 829 100	1 925 084	68 %
Fonction 2 : enseignement	52 128 682	39 699 980	76 %
Fonction 3 : culture, jeunesse, sports et loisirs	14 730 747	10 805 763	73 %
Fonction 4 : prévention médico-sociale	688 989	322 814	47 %
Fonction 5 : aide sociale (hors RMI, APA et RSA)	13 827 689	7 442 980	54 %
Fonction 5-6 : RSA	0	0	
Fonction 6 : réseaux et infrastructures	97 895 308	81 184 345	83 %
Fonction 7 : aménagement et environnement	16 742 668	13 765 034	82 %
Fonction 8 : transports	80 000	32 763	41 %
Fonction 9 : développement économique	3 252 974	2 093 930	64 %
TOTAL	219 304 833	170 627 228	78 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du compte administratif 2020.

⁶¹ Hors dettes, autres opérations financières, opérations pour compte de tiers et dépenses imprévues.

⁶² Les crédits ouverts totalisent les crédits du budget prévisionnel et des décisions modificatives ainsi que les reports de crédits de l'année précédente.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

La situation financière

Exercices 2016 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Michel Dagbert : pas de réponse.
- M. Jean-Claude Leroy : pas de réponse.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001).



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse méil. : hautsdefrance@ccomptes.fr