



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## DÉPARTEMENT DU NORD

### *Tome 1 – 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 26 octobre 2020.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 UN REDRESSEMENT INDÉNIABLE DE LA SITUATION FINANCIÈRE QUI COMPORTE DES FRAGILITÉS (2016-2019).....	5
1.1 Depuis 2015, l'amélioration des fondamentaux financiers.....	6
1.2 Les fragilités du redressement de la situation financière .....	7
1.2.1 Depuis 2016, une nouvelle structure budgétaire.....	7
1.2.2 Une épargne dépendante du dynamisme des recettes de fonctionnement .....	9
1.2.3 Dépenses de fonctionnement : des efforts qui restent à confirmer .....	11
1.3 Une politique d'investissement redevenue soutenable .....	15
1.3.1 Un rythme d'investissement plus réduit .....	15
1.3.2 La conservation du patrimoine privilégiée .....	16
1.3.3 Un financement assuré par les ressources propres de la collectivité .....	17
2 UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE EMPREINTE D'INCERTITUDES POUR L'AVENIR .....	20
2.1 L'impact mesuré de la crise liée à la Covid sur l'exercice 2020 .....	20
2.2 À partir de 2021, une projection difficile de l'évolution de la situation financière.....	22
2.2.1 Un modèle de financement instable et complexe .....	22
2.2.2 À partir de 2021, une dégradation prévisible de la situation financière .....	23
2.2.3 Des marges de manœuvre à rechercher dans les dépenses de fonctionnement .....	24
ANNEXES .....	27

## SYNTHÈSE

En 2020, le budget principal du département du Nord s'élève à 3,5 Md€. La collectivité emploie près de 8 000 agents.

Depuis 2015, sa situation financière s'est très nettement redressée. Fin 2019, hors transferts de compétences dont les effets sont limités, l'épargne brute est de 275 M€, contre 106 M€ en début de période, son endettement, sécurisé, a diminué de 217 M€ et sa capacité de désendettement est passée de 13,3 années à 4,3 années.

Ces résultats 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 93,5 M€. La collectivité a, par ailleurs, décidé d'augmenter le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et a ainsi perçu 104 M€ supplémentaires. Le département a bénéficié, par rapport à la période 2010 à 2015, du ralentissement de la progression des dépenses sociales. Son effort de maîtrise des charges a également contribué au rétablissement de l'épargne.

Toutefois, en 2019, les décisions prises en matière de recrutement tendent à rigidifier ses charges de fonctionnement et à limiter ses marges de manœuvre pour l'avenir.

Depuis 2016, le département a privilégié, en matière d'investissement, la conservation de son patrimoine, en limitant le niveau de ses dépenses d'équipement. Il les a financées avec ses ressources propres et s'est désendetté d'environ 200 M€.

En 2020, les effets de la crise sanitaire devraient être mesurés au regard des montants engagés pour faire face à celle-ci et des premiers résultats en matière d'encaissement de recettes. La diminution de l'épargne attendue, de 80 M€ par rapport à 2019, ne bouleverse pas en profondeur les équilibres financiers du département, même si les incertitudes restent très élevées sur la fin de l'année.

Au-delà, l'évolution des dépenses sociales, en particulier pour le revenu de solidarité active, l'allocation aux personnes âgées et l'augmentation de la contribution au service départemental d'incendie et de secours, ainsi que celle des recettes (notamment pour les produits des droits de mutation à titre onéreux, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et des concours nationaux versés), sont susceptibles de dégrader l'épargne. Son pilotage prospectif est difficile à conduire dans les circonstances actuelles et appelle à la prudence, dans la mesure où il dépend principalement de ressources que le département ne maîtrise pas, et dont les règles nationales sont fréquemment modifiées.

Toutefois, le département du Nord dispose encore de marges de manœuvre en fonctionnement. La chambre l'invite, dès lors, à élaborer un plan prospectif d'économies pour améliorer l'efficacité de la dépense, se prémunir d'un aléa important en ce qui concerne l'évolution à moyen terme de ses recettes et préserver le financement propre de ses investissements.

## RECOMMANDATIONS<sup>1</sup>

### Recommandations (performance)

	<i>Totalement mis en œuvre<sup>2</sup></i>	<i>Mise en œuvre en cours<sup>3</sup></i>	<i>Mise en œuvre incomplète<sup>4</sup></i>	<i>Non mis en œuvre<sup>5</sup></i>	<i>Page</i>
<b>Recommandation n° 1 :</b> compléter le plan pluriannuel d'investissement de l'information sur les recettes nécessaires à son financement.	X				16
<b>Recommandation n° 2 :</b> formaliser et mettre en œuvre un plan d'économies visant, à l'horizon de trois ans, à l'amélioration de l'efficience de la dépense.				X	26

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

<sup>3</sup> L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

<sup>4</sup> L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

<sup>5</sup> L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou 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 Nord sur les exercices 2016 et suivants a été ouvert le 7 février 2020 par lettre du président de la chambre adressée à M. Jean-René Lecerf, président du conseil départemental et ordonnateur en fonctions sur toute la période. Il a porté sur la situation financière du département (le présent tome 1) et, dans le cadre d'une enquête nationale menée par les juridictions financières, sur l'entretien et l'exploitation du réseau routier non concédé (tome 2).

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec l'ordonnateur le 9 juillet 2020.

La chambre, dans sa séance du 22 juillet 2020, a décidé de l'envoi du rapport d'observations provisoires sur la situation financière (tome 1) au président du conseil départemental du Nord, qui y a répondu par courrier du 18 septembre 2020.

Une audition du président du conseil départemental s'est tenue, à sa demande, le 5 octobre 2020, dans le cadre des dispositions de l'article L. 243-3 du code précité.

Après avoir examiné la réponse, la chambre, dans sa séance du 26 octobre 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

### **Le département du Nord**

En 2019<sup>6</sup>, avec 2 595 536 habitants, le Nord est le département le plus peuplé de France. Il représente 43 % de la population de la région Hauts-de-France. Avec 453 habitants au km<sup>2</sup>, il est aussi quatre fois plus dense que la moyenne nationale.

En 2019, 11 % de la population active est au chômage, ce qui place le Nord au 90<sup>ème</sup> rang sur 101 départements. 18,9 % des habitants vivent sous le seuil de pauvreté, soit 4,4 points de plus que dans les autres départements métropolitains. La pauvreté touche particulièrement les grandes villes comme Lille ou Dunkerque et s'étend autour des villes comme Valenciennes ou Maubeuge. Le niveau de vie de la population est inférieur à la moyenne de la France métropolitaine. Elle dépend des prestations sociales, plus encore que celles des autres départements de la région.

## **1 UN REDRESSEMENT INDÉNIABLE DE LA SITUATION FINANCIÈRE QUI COMPORTE DES FRAGILITÉS (2016-2019)**

Le budget départemental est composé d'un budget principal, sur la base duquel l'analyse financière a été conduite, et de deux budgets annexes, aux enjeux financiers très mineurs : « le laboratoire département public » (2,5 M€) et le « Café bleu – Forum des sciences » (0,05 M€) clôturé en 2017.

La qualité de l'information financière délivrée par la collectivité n'appelle pas, dans son ensemble, de remarque. Toutefois, la présentation dans le rapport d'orientations budgétaires des engagements pluriannuels en matière de programmation d'investissement est incomplète. Elle doit non seulement comporter une prévision en dépenses mais également en recettes.

Les observations pouvant être faites au titre du contrôle de fiabilité des comptes ne sont pas de nature à altérer significativement leur sincérité. L'amélioration de la concordance entre l'inventaire physique de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public doit être poursuivie. La pratique des dotations aux amortissements et des provisions a évolué, conformément aux recommandations du précédent rapport d'observations de la chambre.

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

---

<sup>6</sup> Institut national de la statistique et des études économiques – Un portrait du Nord.

## 1.1 Depuis 2015, l'amélioration des fondamentaux financiers

Dans son précédent rapport, la chambre avait constaté la dégradation sensible des équilibres financiers du département du Nord, entre 2010 et 2015<sup>7</sup>.

En effet, sur cette période<sup>8</sup>, les charges de gestion avaient connu une progression très soutenue de 300 M€ en valeur absolue, soit de 3,1 % en variation annuelle, conséquence de la hausse des allocations individuelles de solidarité (AIS), mais aussi de l'absence de maîtrise de la masse salariale. L'augmentation des dépenses s'était faite à un rythme plus important que celui des produits, qui ont progressé de seulement 200 M€ en valeur absolue. Aussi, l'excédent brut de fonctionnement avait accusé un net repli de 313,7 M€ à 130,4 M€. La capacité d'autofinancement brute (CAF) avait pratiquement été divisée par 3, de 291,6 M€ à 105,5 M€, contraignant la collectivité à subir une augmentation de l'endettement de 200 M€ (1,4 Md€), alors qu'elle réalisait un programme d'investissement déconnecté de ses capacités (1,175 Md€ de dépenses d'équipement, subventions comprises). Ainsi, la solvabilité financière du département du Nord, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement<sup>9</sup>, s'était nettement dégradée, passant de 4,1 ans à 13,3 ans.

Fin 2015, ces difficultés étaient renforcées du fait de l'accumulation d'arriérés de paiement non budgétés de 109 M€ de frais d'hébergement et de 19 M€ d'allocations du Revenu de solidarité active (RSA).

Face à ces constats, la chambre avait recommandé, indépendamment de l'utilisation du levier fiscal, la réduction des dépenses de gestion, la mise en place d'un plan de désendettement et l'élaboration d'une prospective pluriannuelle permettant d'opérer au mieux les choix nécessaires pour le pilotage financier à moyen terme de la collectivité. La chambre rappelait, cependant, que la hausse fiscale serait de nature à permettre la reconstitution ponctuelle d'une épargne, principalement destinée à financer les dépenses d'équipement indispensables. La persistance de nombreux facteurs de risques (baisse des subventions et dotations reçues, hausse des dépenses de solidarité, marges de manœuvre fiscales réduites), impliquait des choix plus structurels en matière de fonctionnement et d'investissement.

En 2015, le département s'est alors engagé dans un programme de redressement de ses finances. Pour rétablir un niveau d'épargne brute suffisant, régler ses arriérés et se désendetter, il visait un objectif de 100 M€ d'économies en fonctionnement. Dès 2016, il procédait une majoration du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 25 %, taux porté à 21,45 %.

---

<sup>7</sup> Source : rapport d'observations définitives sur le département du Nord, chambre régionale des comptes Hauts-de-France, 2016.

<sup>8</sup> Source : données extraites des comptes de gestion.

<sup>9</sup> Ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute, permettant d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Un seuil de douze années est considéré comme critique.



Entre 2016 et 2019, les charges de gestion ont diminué de 14,9 M€ en valeur absolue, conséquence de la baisse des charges à caractère général, du contrôle de sa masse salariale et d'une progression moins soutenue des allocations individuelles de solidarité et des charges sociales indirectes. Dans le même temps, les produits ont progressé de 73,9 M€ en valeur absolue. L'épargne de gestion est, dès lors, passée de 242 M€ à 301 M€. L'épargne brute a progressé sensiblement, de 221,8 M€ à 281,6 M€. Le département a réduit son endettement de 217,4 M€ par rapport à 2015.

Entre 2016 et 2019, il a réalisé 882 M€ de dépenses d'équipement (subventions versées comprises), auxquelles s'ajoute la participation de 15 M€ versée à la Métropole Européenne de Lille (MEL)<sup>10</sup> en compensation du transfert de la voirie départementale à celle-ci, intervenue dans le cadre de la loi NOTRe<sup>11</sup>.

La capacité de désendettement s'est significativement redressée, passant de 13,3 ans à 4,5 ans et retrouvant ainsi son niveau de 2010.

Le département respecte le contrat passé avec l'État de maîtrise de l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement<sup>12</sup>. Compte tenu de ses efforts antérieurs de gestion, le taux contractuel de progression prévu est d'1,35 %. Entre 2018 et 2019, il a été de + 0,9 %, supérieur cependant à celui de la moyenne des 322 collectivités soumises à la contractualisation (+ 0,4 %).

## **1.2 Les fragilités du redressement de la situation financière**

Entre 2016 et 2019, la structure financière évolue sous l'effet des transferts de compétences à la région et à la MEL, inscrits dans la loi, et de la modification du panier de ressources de la collectivité. Cette dernière bénéficiant d'une conjoncture économique favorable a cependant réduit, à partir de 2017, ses efforts de gestion.

### **1.2.1 Depuis 2016, une nouvelle structure budgétaire**

Pour mieux appréhender la trajectoire financière de 2016 à 2019, il convient de retraiter les données des comptes des éléments conjoncturels, mais aussi des effets des nombreux changements liés aux transferts de compétences. Ces derniers faussent, en effet, la comparaison dans le temps : les transports interurbains et scolaires à la région au 1<sup>er</sup> septembre 2017 et le réseau routier, le fonds de solidarité logement (FSL) et le fonds d'aide aux jeunes, à la MEL au

---

<sup>10</sup> Cette attribution de compensation est versée sans distinguer les parts fonctionnement et investissement auxquelles elle correspond.

<sup>11</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>12</sup> Référence : article 29 de loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

1<sup>er</sup> janvier 2017. Ces éléments doivent être pris en compte pour conduire l'analyse financière à périmètre constant<sup>13</sup>.

**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	2017/2015	2019/2017
<b>Recettes réelles fonctionnement</b>									
sans retraitement *	2752,9	2807,3	2806,3	2778,9	2881,2		4,7%		
avec retraitement *	2728,8	2755,5	2744,5	2711,2	2822,6			0,6%	2,8%
Effet périmètre sans retraitement **			2745,1						
Effet périmètre avec retraitement **			2683,3					-1,7%	5,2%
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>									
sans retraitement	2625	2565,4	2583,2	2551,8	2580,3		-2%		
avec retraitement	2601,1	2524,9	2518,7	2488,4	2528,3			-3,2%	0,4%
Effet périmètre sans retraitement			2522						
Effet périmètre avec retraitement			2477,1					-1,9%	2,1%
Art. 29 montant dépenses retenu ***			2562,4	2584,8	2608,1	0,9%			
<b>Epargne de gestion</b>									
sans retraitement	127,9	241,9	223,1	227,1	300,9				
avec retraitement	127,7	230,6	225,8	222,8	294,3				
Effet périmètre sans retraitement			223,1						
Effet périmètre avec retraitement			206,2						
<b>Frais financiers</b>	20,9	20,1	19,6	19,7	19,3				
<b>Epargne brute</b>									
sans retraitement	107	221,8	203,5	207,4	281,6		163%		
avec retraitement	106,8	210,5	206,2	203,1	275			93%	
Effet périmètre sans retraitement			203,5						
Effet périmètre avec retraitement			186,6						47%
<b>Epargne brute sur RRF</b>	3,9%	7,90%	7,30%	7,50%	9,80%				
<b>Annuité en capital</b>	121,8	134,8	132,9	144	151,6				
<b>Epargne nette</b>									
sans retraitement	-14,8	87	70,6	63,4	130				
avec retraitement	-15	75,7	73,3	59,1	123,4				
Effet périmètre sans retraitement			70,6						
Effet périmètre avec retraitement			53,7						
<b>Encours de dette</b>	1399,6	1374,8	1285,8	1238,8	1182,2				
<b>Capacité de désendettement en années</b>									
sans retraitement	13,1	6,2	6,3	6,0	4,2				
avec retraitement	13,1	6,5	6,2	6,1	4,3				
Effet périmètre sans retraitement			6,3						
Effet périmètre avec retraitement			6,9						

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Nord.

<sup>13</sup> La méthode de retraitement des données brutes des comptes administratifs 2015 à 2019 est exposée dans le tableau suivant :

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>* Retraitement des recettes</b>	-24,1	-51,8	-61,8	-67,7	-58,6
775 - Retraitement des produits cessions	-1,5	-1,4	-0,9	-22,7	-21,6
77 - Retraitement recettes exceptionnelles	-4,4	-16,9	-26,9	-5,1	-6
73 - Retraitement contrib aux fds DMTO/F SID	-18,1	-32,8	-34	-39,9	-31
78 - Retraitement reprises amort/ prov	-0,1	-0,7	0	0	0
<b>Retraitement des dépenses</b>	-23,8	-40,9	-44,9	-43,7	-32,7
739 - Retraitement contribution fds DMTO	-18,1	-32,8	-34	-39,9	-31
68 - Retraitement dotations amort/prov	0	-3,6	-5,9	-0,9	0
67 - Retraitement dépenses exceptionnelles	-5,7	-4,5	-5	-2,9	-1,7
<b>** Effet périmètre : retraitement du compte administratif 2017 pour une comparaison avec le compte administratif 2018, à périmètre constant</b>					
Transfert des transport interurbains et scolaires à la région au 1er septembre 2017					
Transferts à la Métropole européenne de Lille réseau routier non concédé					
Transfert à la MEL du Fonds de solidarité logement et du Fonds d'aide aux jeunes en juillet 2017					

À l'analyse, deux périodes distinctes se dégagent : 2016 et 2017 et 2017 à 2019. Sous l'effet des retraitements, l'épargne brute se dégrade de 16,9 M€ en 2017 ainsi que la capacité de désendettement, qui passe de 6,3 ans à 6,9 ans.

### **1.2.2 Une épargne dépendante du dynamisme des recettes de fonctionnement**

Le redressement de l'épargne brute est avant tout lié à la progression des recettes réelles de fonctionnement, qui représentent presque 2,9 Md€ en 2019, pour lesquelles les marges de manœuvre du département sont, toutefois, limitées à la seule taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), soit 16 % de celles-ci. L'ensemble des autres produits résulte, en effet, de la mise en place de mécanismes nationaux complexes de répartition et de péréquation<sup>14</sup> de volumes financiers, le plus souvent exceptionnels. Variables selon les années, ceux-ci échappent à la maîtrise départementale et sont soumis à des arbitrages extérieurs à la collectivité.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique que : « S'il est vrai que la collectivité n'est pas décisionnaire en la matière, il ne faudrait pas minorer l'impact du travail de pédagogie et de conviction, notamment à l'assemblée des départements de France, pour accentuer le niveau de la péréquation en faveur des départements dont les charges sont les plus impactées par la situation économique. Il me plaît à penser que ce travail n'est pas pour rien dans l'augmentation des recettes nettes des différents fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sur les années passées. »

Entre 2015 et 2019<sup>15</sup>, le produit fiscal a progressé de 23 %. Outre la TFPB, la collectivité a bénéficié de la conjoncture économique et a vu ses recettes de fiscalité indirecte augmenter de 17,4 %, dont principalement les droits de mutation à titre onéreux qui sont passés de 273,5 M€ à 367 M€ (+ 93,5 M€).

Depuis 2015, l'atonie caractérise les autres recettes (+ 1,7 %), avec la baisse de 10,7 % des dotations et compensations d'État.

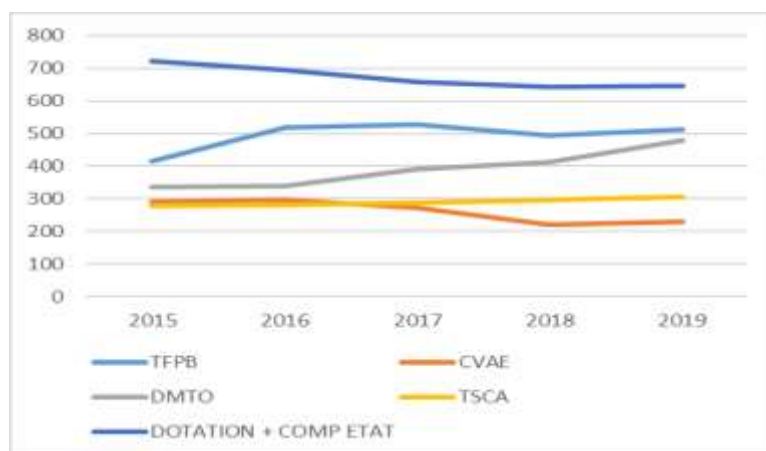
Dans sa réponse, le président estime que : « Le manque à gagner cumulé (par rapport au compte administratif 2012) est de 512 M€ pour les années 2016 à 2019, plus élevé que les gains liés à la hausse des DMTO (185 M€) ou encore la hausse du taux de TFPB (306 M€), et vient nuancer le tableau optimiste sur les recettes perçues sur la période. »

---

<sup>14</sup> 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 en annexe n° 3).

<sup>15</sup> Voir détail en annexe n° 1.

**Graphique n° 1 : Composition et évolution des principales recettes réelles de fonctionnement 2015-2019\***



Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Nord.

\* Le produit de TFPB inclut la fiscalité reversée au titre des frais de gestion. Le produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) inclut celle reversée au titre du fonds de péréquation de la CVAE. Le produit de DMTO inclut celle 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.

Entre 2015 et 2016 (avec retraitement), l'épargne brute s'est donc redressée avec l'augmentation déterminante de 104 M€ des produits de TFPB, consécutive principalement à la hausse de 4,4 points (+ 25 %) en 2015 du taux d'imposition. Avec 21,45 %, il est beaucoup plus élevé que la moyenne nationale de 12,58 %. La réduction des dépenses est de 76,3 M€.

Dans sa réponse, le président indique qu'« Ainsi, malgré un taux plus élevé que la moyenne, le Nord est encore en-dessous de la moyenne des départements millionnaires lorsque l'on rapporte le produit de taxe foncière sur les propriétés bâties à l'habitant 2018 (219 € contre 174 € pour le Nord), ceci en raison de bases par habitant très faibles (898 € contre 1 564 € pour la moyenne pondérée des départements millionnaires pour 2018) ».

En 2017, l'épargne brute est en repli de 4,3 M€ (avec retraitement). La baisse des recettes de 11 M€ n'est pas compensée par la réduction des dépenses de 6,2 M€.

En prenant en compte l'effet de la variation du périmètre (le poids financier des transferts<sup>16</sup>), elle se dégrade entre 2016 et 2017 de 23,9 M€, passant à 186,6 M€. Le département enregistre une réduction des recettes de 72,2 M€, supérieure à l'allègement des charges de 47,8 M€.

Entre 2017 et 2019, après prise en compte du changement de périmètre, l'épargne brute progresse de 47 % (275 M€ en 2019), alors que celle des départements évolue en moyenne de 20 %<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Il est modéré au regard de la masse budgétaire de la collectivité de 2,8 Md€ en 2017.

<sup>17</sup> 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.

En 2018, la croissance des produits de 27,9 M€, alors même que le département a abaissé à 19,29 % son taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, est supérieure à celle des charges, de 11,3 M€.

En 2019, l'augmentation de l'épargne brute de 72 M€, malgré là aussi la baisse du taux de la taxe foncière, est consécutive à la progression exceptionnelle des recettes de 111,4 M€ contre celle, pourtant significative, des dépenses, de 39,9 M€.

Le retraitement des données et la neutralisation des variations de périmètre conduisent, toutefois, à nuancer cette situation très favorable. En effet, la collectivité a bénéficié d'une progression continue de ses recettes, significative depuis 2018 (+ 5,2 %) mais, à l'inverse, a relâché son effort de maîtrise des charges, qui ont crû, à nouveau, de 2,1 %.

### 1.2.3 Dépenses de fonctionnement : des efforts qui restent à confirmer

Les dépenses réelles de fonctionnement représentent presque 2,6 Md€ en 2019. Entre 2015 et 2017, elles ont connu une baisse d'1,9 % (effet périmètre avec retraitement), mais ont augmenté entre 2017 et 2019 de 2,1 %, ce que confirme le président dans sa réponse.

Celui-ci précise également que « le département est confronté chaque année à une hausse des dépenses correspondant en moyenne à l'inflation ». D'après lui, quatre types de charges sont concernées : la réévaluation annuelle du revenu de solidarité active de 2 %, l'inflation et l'incidence des révisions contractuelles dans le domaine des achats, l'effet du glissement vieillesse technicité<sup>18</sup> sur la masse salariale et, enfin, la répercussion de ces hausses dans les diverses structures publiques financées par la collectivité.

Depuis 2015<sup>19</sup>, les dépenses sociales, principale compétence du département, ont progressé de 4,5 % (+ 83,2 M€).

Le dynamisme des allocations individuelles de solidarité (AIS) en est l'explication principale (détail en annexe n° 4), même si elles ont été en repli par rapport à la période 2012-2015 : RSA (+ 1,8 %), APA (+ 16,6 %) et PCH et ACTP<sup>20</sup> (+ 15,7 %). Le paiement des arriérés de retard<sup>21</sup> sur les frais d'hébergement et le RSA et le financement de l'augmentation du dispositif de mineurs non accompagnés depuis 2017 (+ 18 M€ entre 2017 et 2019) ont aussi contribué à la hausse.

Sur la période, le département a pris de nombreuses mesures pour contrôler l'évolution de ses dépenses.

---

<sup>18</sup> Glissement vieillesse technicité : augmentation annuelle de la masse salariale découlant de l'application du statut de la fonction publique (avancements d'échelons, promotions...) ou du vieillissement des agents.

<sup>19</sup> Voir détail en annexe n° 4.

<sup>20</sup> APA : allocation personnalisée d'autonomie ; PCH : prestation de compensation handicap ; ACTP : allocation compensatrice pour tierce personne.

<sup>21</sup> Le département a connu un décalage de deux mensualités de RSA, soit environ 110 M€. Au 31 décembre 2018, ce retard a été porté à 33 M€, soit un retard de paiement de l'ordre d'une quinzaine de jours.

Il a ainsi refondu les modalités de prise en charge des enfants et des jeunes, en privilégiant l'accueil en famille et l'accompagnement à domicile par rapport à l'accueil en établissement (- 4,3 %). Des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ont été conclus avec les établissements recevant ces publics.

Le nombre de foyers d'allocataires du RSA a diminué en tendance. Le département a, en effet, engagé à partir de 2016 des démarches pour favoriser le retour à l'activité des bénéficiaires, afin de mieux réguler les flux entrants/sortants du dispositif. Parmi ses actions, la collectivité a instauré des plates-formes emploi, anime un réseau d'acteurs de l'insertion, a mis en œuvre un dispositif de lutte contre la fraude et a créé des amendes administratives suite au contrôle des droits et devoirs des allocataires (59 021 sanctions de 2016 à 2019). La baisse du nombre des bénéficiaires, passant de 108 220 en 2016 à 103 187 en 2019, a ainsi compensé partiellement la revalorisation annuelle nationale de l'allocation. La collectivité a, par ailleurs, amélioré le recouvrement des indus et des récupérations sur succession, ainsi que la lutte contre la fraude.

Elle a modernisé certains processus concernant la participation des familles des collégiens aux dépenses de restauration et d'hébergement.

La croissance des dépenses consacrées aux personnes âgées (+ 9,2 %) et des personnes en situation de handicap (+ 8,1 %) est, pour sa part, essentiellement due à la revalorisation des allocations, non maîtrisée par la collectivité. En revanche, le changement du mode de gestion du financement de l'hébergement en établissement, en 2016, par la mise en place du paiement différentiel<sup>22</sup>, a permis de réduire mécaniquement ce type de dépenses. Ce dispositif a été complété par des solutions alternatives à l'hébergement en établissement (développement de l'accueil familial), moins onéreuses. Enfin, une contractualisation pluriannuelle avec les établissements pour les personnes en situation de handicap, préconisée par la chambre dans son précédent rapport, devrait ouvrir à la collectivité la possibilité d'une maîtrise, à moyen terme, de l'évolution de ce type de dépenses sociales.

De même, la politique en direction des collèges, en progression de 13,7 % sur la période, a été redimensionnée par rapport à 2015 (- 7,7 %). La collectivité n'a pas mené d'actions particulières d'économies hors la pratique du sport (- 27,4 %).

Le département a également conduit une révision de ses politiques facultatives de soutien aux territoires<sup>23</sup>. Les économies réalisées ont été, pour partie, réorientées vers les secteurs de la culture, en hausse de 8,7 %, et le service départemental d'incendie et de secours, dont la contribution a été portée à 92,5 M€ dès 2017 (contre 90 M€ en 2016), contrairement aux recommandations de la chambre dans son précédent rapport sur le SDIS.

Le transfert à la région de la compétence « transport », instauré par la loi, a eu pour conséquence une baisse des dépenses de 93 M€ en année pleine.

Des efforts d'économies sur le fonctionnement de l'administration, qui ne représente cependant qu'1,9 % de l'ensemble des charges, ont également été conduits.

---

<sup>22</sup> Qui consiste en un règlement de la part effectivement due par le département (évitant ainsi la récupération *a posteriori* des ressources des bénéficiaires).

<sup>23</sup> Pour mémoire : infrastructures, projets stratégiques, développement territorial et cadre de vie, culture (musées et patrimoine), aide aux territoires, contribution au SDIS.

En 2015, les charges de personnel s'élevaient à 383,3 M€ (hors assistantes maternelles) et représentaient 14,6 % du total des dépenses réelles de fonctionnement (hors frais financiers).

Depuis, elles ont crû d'1,7 %. Toutefois, en tenant compte des transferts de compétence à la région et à la Métropole Européenne de Lille, la progression est de 2,8 %, supérieure à la moyenne nationale de 2,29 %<sup>24</sup>. En 2019, ces charges représentent 14,9 % des dépenses réelles de fonctionnement.

**Tableau n° 2 : Masse salariale 2016-2019 (hors assistantes maternelles)**

	2016	2017	2017/2016	2018	2018/2017	2019	2019/2018	2019/2016
<b>MOYENS RH</b>	<b>380,63</b>	<b>378,59</b>	<b>-0,5%</b>	<b>379,33</b>	<b>0,2%</b>	<b>387,25</b>	<b>2,1%</b>	<b>1,7%</b>
Charges de personnel hors paye	3,106	3,08	-0,8%	3,68	19,5%	3,596	-2,3%	15,8%
Charges de personnel paye	377,526	375,508	-0,5%	375,646	0,0%	383,657	2,1%	1,6%
Retraitement transferts région et MEL + tickets restaurants	373,1	377,2	1,1%					2,8%

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'analyse rétrospective 2016-2019 en fonctionnement du département.

Depuis 2016, les effectifs ont évolué sous l'effet des transferts de compétences<sup>25</sup> en 2017 mais aussi des décisions de la collectivité<sup>26</sup>.

Entre 2015 et 2019, ils ont diminué de 8 141 agents à 7 667 agents occupant des emplois permanents. Hors la baisse de 125 agents consécutive aux transferts<sup>27</sup>, l'effectif aurait atteint, à périmètre constant, 7 792 agents en 2019.

Jusqu'en 2018, le département a pris des mesures pour réduire le poids de ses charges de personnel. Cela s'est traduit par une diminution de 168 emplois en 2016, de 250 emplois<sup>28</sup> en 2017 et de 109 en 2018. Il n'a, notamment, pas remplacé systématiquement les départs des agents. Il a mis en place les 1 607 heures de temps travail pour l'ensemble des personnels et a externalisé l'entretien dans les collèges.

En 2019, la collectivité a, toutefois, changé d'orientation<sup>29</sup> en relançant les recrutements d'agents, à hauteur de 178 pour les emplois permanents et de 58 pour les contrats à durée déterminée.

<sup>24</sup> Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales en 2019 – annexe n° 9 p. 121 (transferts de compétences inclus).

<sup>25</sup> Pour mémoire : transfert des compétences « voiries », « fonds d'aide aux jeunes » et « fonds de solidarité logement » à la Métropole Européenne de Lille puis de la compétence « transport » à la région.

<sup>26</sup> L'effectif du département est composé au 31 décembre 2018 à 98,1 % d'agents statutaires de la fonction publique territoriale et à 1,9 % d'agents contractuels – Source : rapport d'orientations budgétaires pour 2020 (p. 35).

<sup>27</sup> Les transferts à la Métropole Européenne de Lille font cependant l'objet d'une compensation financière.

<sup>28</sup> Soit 375 emplois moins 125 emplois liés aux transferts.

<sup>29</sup> Rapport de présentation du compte administratif pour 2019, page 36.

Dans sa réponse, le président justifie cette situation sur l'année 2019 par les trois motifs suivants :

« - 56 recrutements externes, compte tenu des sous-effectifs constatés au regard de l'activité (nombre d'enfants et de dossiers en constante augmentation, dont augmentation des MNA pris en charge) ;

- la déprécarisation de 160 agents en contrat à durée déterminée et, qu'en conséquence, entre 2016 et aujourd'hui, le niveau des CDD est passé de 415 équivalents temps plein à 310 ;

- 105 créations de postes correspondant à la mise en œuvre des maisons départementales de l'insertion et de l'emploi, qui font suite à la conclusion du plan pauvreté avec l'État (dont 30 chargés d'orientation et 37 Coach'emplois), compensés pour moitié en recettes. »

La chambre constate, néanmoins, que ces décisions récentes, à contre-courant des efforts réalisés depuis 2016, sont susceptibles d'impacter l'avenir de la collectivité. Elles réduisent ses marges de manœuvre en rigidifiant ses charges de façon durable. Ainsi, elles présentent un risque pour le maintien des équilibres financiers dans un contexte moins favorable.

Avec le recrutement des agents contractuels, et après le retraitement des données lié aux transferts, la chambre observe que ces décisions ont eu pour conséquence de faire évoluer l'effectif total, à périmètre constant, de 8 411 agents en 2015 à 8 115<sup>30</sup> en 2019. Ainsi, depuis 2015, la réduction des effectifs a été limitée à 296 personnes.

**Tableau n° 3 : Évolution des effectifs 2015-2019**

<b>EVOLUTION EFFECTIFS</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b><i>SUR EMPLOIS PERMANENTS</i></b>	8141	7973	7598	7489	7667
<b>Solde</b>		-168	-375	-109	178
<b>dont transferts</b>			<b>125</b>		
<b><i>CONTRATS A DUREE DETERMINEE</i></b>	270	ND	305	265	323
<b>Total</b>	8411		7903	7754	7990

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des rapports des comptes administratifs et du rapport d'observations définitives de la chambre pour 2010-2015.

<sup>30</sup> Soit 7 990 + 125.



Dans une moindre mesure, le contrôle de la masse salariale a porté sur la limitation des heures supplémentaires payées et sur la révision des conditions d'avancement et des promotions internes, ce qui, pour partie, a atténué les coûts des mesures nationales règlementaires de la fonction publique (augmentation des cotisations patronales, instauration de nouveaux dispositifs de nouvelle bonification indiciaire, augmentation de la valeur du point d'indice, mise en place des accords PPCR<sup>31</sup>, dont la charge s'élève à 8 M€ en 2016), des effets glissement vieillesse technicité (GVT) et noria<sup>32</sup> correspondant à la variation mécanique de la masse salariale, hors évolution du volume d'agents.

### 1.3 Une politique d'investissement redevenue soutenable

Dans son précédent rapport en 2016, la chambre estimait que le redressement structurel et durable de la situation financière imposait la révision à la baisse du rythme des investissements, limités aux dépenses indispensables.

En effet, leur niveau de 130,5 M€ en 2015 ne permettait plus d'assurer la bonne conservation du patrimoine, ce qui avait pu être constaté spécifiquement pour les collèges<sup>33</sup>. Le département, confronté à l'épuisement de ses réserves, était contraint de financer ses dépenses par l'emprunt. Il ne disposait plus alors de marges de manœuvre pour soutenir la relance d'une politique d'investissement nécessaire.

#### 1.3.1 Un rythme d'investissement plus réduit

Depuis 2015, la collectivité a reconstitué ses capacités d'autofinancement et, d'une façon générale, ses ressources propres. Elle a privilégié son désendettement et mis sous contrainte ses dépenses d'équipement.

En moyenne, depuis 2016, leur montant est de 220 M€ par an.

**Tableau n° 4 : Évolution des dépenses d'équipement 2016-2019**

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019	2019/2016
<b>TOTAL DEPENSES D'EQUIPEMENT</b>	<b>240,50</b>	<b>218,38</b>	<b>204,21</b>	<b>218,43</b>	<b>-9,2%</b>

*Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'analyse rétrospective de l'investissement du département du Nord.*

<sup>31</sup> PPCR : protocole d'accord sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations des agents mis en place en 2016. Un mécanisme de transfert prime-points d'indice génère une revalorisation des grilles indiciaires.

<sup>32</sup> L'effet noria correspond à l'économie réalisée par le remplacement d'agents anciens partants, donc mieux payés, par de nouveaux agents moins payés.

<sup>33</sup> Rapport d'observations définitives sur les opérations de construction et de réhabilitation des collèges publics de 2017.

Le département a été conduit à opérer des choix fondamentaux d'orientation de ses moyens. Comme suite aux précédentes recommandations de la chambre, le rythme des investissements a été légèrement réduit : 896,5 M€ entre 2016 et 2019 contre 901,7 M€ entre 2012 et 2015.

La stratégie de la collectivité en matière de dépenses d'équipement est présentée à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, à travers le plan pluriannuel d'investissement. Son financement n'est pas exposé, contrairement aux dispositions de l'article D. 3312-12 du code général des collectivités territoriales, dont la finalité est d'améliorer la qualité de l'information financière de l'assemblée délibérante.

Aussi, la chambre recommande au département de compléter son rapport pour mieux faire apparaître le besoin de financement.

<b>Recommandation n° 1 : compléter le plan pluriannuel d'investissement de l'information sur les recettes nécessaires à son financement.</b>
--

En complément de sa réponse, le président a d'ores et déjà transmis à la chambre les informations qui répondent à sa recommandation (cf. tableau n° 11 en annexe n° 2.). Elles pourront être jointes au prochain rapport d'orientations budgétaires.

### **1.3.2 La conservation du patrimoine privilégiée**

Depuis 2016<sup>34</sup>, l'effort d'équipement de 882 M€ a essentiellement porté sur la conservation du patrimoine départemental privilégiée aux projets d'extension, suivant en ce sens la recommandation du rapport précédent de la chambre. Il a été recentré sur trois secteurs : le rattrapage des niveaux d'entretien des collèges et de la voirie, ainsi que l'accompagnement de projets concourant au développement territorial.

Le département a engagé 253,4 M€ pour les collèges, en priorité dans la maintenance et le gros entretien pour le renouvellement des établissements existants pour 155,6 M€. Il a consacré, par ailleurs, 77,7 M€ à la construction/reconstruction.

Le secteur de la voirie (247 M€) a bénéficié de 178,7 M€ pour sa préservation et de 68,4 M€ pour les grands projets de maillage territorial<sup>35</sup>. Le contrôle de la chambre conduit concomitamment sur ce thème, dans le cadre de l'enquête nationale menée par les juridictions financières sur le réseau routier non concédé, confirme que les besoins de conservation ont été satisfaits.

À l'inverse, l'effort d'investissement de 54,8 M€ en faveur de la maintenance du reste du patrimoine bâti, qui représentent 36 % de l'actif immobilisé (2,5 Md€), ne permet pas de répondre aux besoins.

---

<sup>34</sup> Voir détail en annexe n° 2.

<sup>35</sup> Contournements Nord de Valenciennes et du Cateau-Cambrésis, liaison Nieppe-Armentières.

La politique de développement des territoires, essentiellement fondée jusqu'en 2017 sur des engagements antérieurs pour le versement de subventions d'investissement aux communes (58,4 M€), a été réorientée. Le soutien du département est désormais subordonné à la présentation de projets d'aménagements innovants et structurants financés sur appel à projet et éligibles sur des critères de mutualisation, d'efficacité des politiques publiques, de prise en compte des publics prioritaires et d'aide aux villages et bourgs (26,3 M€). La part des subventions d'équipement versées pour l'aide aux territoires s'établit à 124,3 M€ sur la période, soit 14 % du total des dépenses d'équipement.

### 1.3.3 Un financement assuré par les ressources propres de la collectivité

#### 1.3.3.1 Le rétablissement du financement propre

**Tableau n° 5 : Le besoin de financement 2016-2019**

<i>En M€</i>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Autofinancement net	<b>87</b>	<b>70,6</b>	<b>63,5</b>	<b>130</b>
<i>Autofinancement net*</i>	75,7	53,7	59,1	123,4
Recettes d'investissement	62,7	52,2	47,8	47,1
<b>Capacité d'investissement</b>	<b>149,7</b>	<b>122,8</b>	<b>111,3</b>	<b>177,1</b>
<b>Capacité d'investissement retraitée</b>	<b>138,4</b>	<b>105,9</b>	<b>106,9</b>	<b>170,5</b>
Dépenses d'investissement	240,5	218,4	204,2	218,4
<b>Besoin de financement</b>	<b>-90,8</b>	<b>-95,6</b>	<b>-92,9</b>	<b>-41,3</b>
<b>Besoin de financement retraité</b>	<b>-102,1</b>	<b>-112,5</b>	<b>-97,3</b>	<b>-47,9</b>
Emprunt	110	105	97	95
Variation du fonds de roulement	19,2	9,4	4,1	53,7
<b>* Retraitement et à périmètre constant</b>				
<b>Epargne nette</b>				
sans retraitement	<b>87</b>	<b>70,6</b>	<b>63,4</b>	<b>130</b>
avec retraitement	75,7	73,3	59,1	123,4
<i>Effet périmètre sans retraitement</i>		70,6		
<i>Effet périmètre avec retraitement</i>		53,7		

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'analyse rétrospective de l'investissement du département du Nord.

En privilégiant le rétablissement de son épargne, le département a amélioré sa capacité d'investissement.

Sa contribution au financement propre de l'investissement a ainsi augmenté, passant de 36 % en 2016 à 60 % en 2019.

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. Il est aussi la conséquence de la réduction du besoin de financement de l'ordre de 92 M€ en moyenne entre 2016 et 2018. Il décroît significativement à 41,3 M€ en 2019.

Les autres recettes d'investissement, composées des dotations<sup>36</sup>, de la compensation partielle de la TVA (Fonds de compensation de la TVA), des subventions reçues ainsi que des produits de cessions, ont décliné. D'un montant de 62,7 M€ en 2016, elles ne sont que de 47,1 M€ en 2019.

### 1.3.3.2 Un désendettement de la collectivité

La stratégie financière visait la réduction de la dette, ce qui a été réalisé. Le remboursement du capital des emprunts en cours est, en effet, continuellement supérieur aux nouveaux emprunts mobilisés, comme indiqué dans le tableau n° 6 ci-dessous.

**Tableau n° 6 : Dette départementale 2015-2019**

<b>En M€</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Annuité en capital	121,8	134,8	132,9	144	151,6
Nouveaux emprunts	120	110	105	97	95
Encours	1399,6	1374,8	1285,8	1238,8	1182,2

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'analyse rétrospective de l'investissement du département du Nord.

L'endettement est ainsi passé de 1,375 Md€ en 2016 (pour mémoire 1,4 Md€ en 2015) à 1,182 Md€ en 2019, soit une réduction de 16 %<sup>37</sup>.

L'ensemble des emprunts qui composent la dette ne présente pas de risque. Près de 60 % de l'encours est indexé sur taux fixe et 40 % sur taux variable. Les taux très bas des dernières années ont favorisé la souscription d'emprunts à taux fixes. Le taux moyen des intérêts est d'1,60 % au 31 décembre 2019. À titre de comparaison, celui de l'ensemble des départements est de 2,05 %<sup>38</sup>.

La part de l'emprunt dans le financement de l'investissement décroît nettement, passant de 92 % en 2015 à 46 % en 2016 puis à 43 % en 2019.

La collectivité reconstitue donc son fonds de roulement, tout au long de la période et significativement en 2019 (53,7 M€). L'ajustement du niveau de l'emprunt au strict nécessaire, notamment en 2019, aurait toutefois amplifié le désendettement.

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

<sup>37</sup> Encours réduit à la marge, en 2017, de 61 M€ du fait du transfert d'emprunts à la Métropole Européenne de Lille au titre de la compétence « voirie ».

<sup>38</sup> Extrait du rapport du compte administratif 2019. Source : Finance Active.

La capacité de désendettement s'établit, en moyenne, sur la période à 5,95 années (4,3 années en 2019). Sa réduction par rapport à 2015 (13,1 années) souligne à la fois le rétablissement de l'épargne et la politique de désendettement. Toutefois, elle demeure supérieure à la moyenne des départements<sup>39</sup>. En 2019, elle s'en rapproche, le niveau moyen national étant de 3,39 ans.

**Tableau n° 7 : Capacité de désendettement 2015-2019**

Comptes administratifs en M€	2015	2016	2017	2018	Article 29 LPFP 18/22	2019
<b>Capacité de désendettement en années</b>					12 ans	
sans retraitement	13,1	6,2	6,3	6,0		4,2
avec retraitement	13,1	6,5	6,2	6,1		4,3
<i>Effet périmètre sans retraitement</i>			6,3			
<i>Effet périmètre avec retraitement</i>			6,9			

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'analyse rétrospective du département du Nord.

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*Depuis 2015, le département du Nord a redressé sensiblement sa situation financière. Fin 2019, hors transferts de compétences dont les effets budgétaires sont limités, l'épargne brute est de 275 M€, contre 106 M€ en début de période, son endettement sécurisé a diminué de 217 M€ et sa capacité de désendettement est de 4,3 ans contre 13,1 ans.*

*Ces résultats 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 93,5 M€. La collectivité a, par ailleurs, décidé d'augmenter le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, et a ainsi perçu 104 M€ supplémentaires. Le département a bénéficié, par rapport à la période 2010 à 2015, du ralentissement de la progression des dépenses sociales. Son effort de maîtrise des charges a également contribué, mais dans une moindre mesure, au rétablissement de l'épargne.*

*Toutefois, en 2019, les décisions prises en matière de recrutement rigidifient ses charges et limitent ses marges de manœuvre pour l'avenir.*

*Depuis 2016, le département a privilégié, en matière d'investissement, la conservation de son patrimoine, en limitant le niveau de ses dépenses d'équipement. Il les a financées avec ses ressources propres et s'est désendetté d'environ 200 M€.*

<sup>39</sup> Annexe n° 9 du rapport de la Cour des comptes de juin 2020 précité.

## 2 UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE EMPREINTE D'INCERTITUDES POUR L'AVENIR

### 2.1 L'impact mesuré de la crise liée à la Covid sur l'exercice 2020

Début 2020, le département présente une situation financière saine, 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.

Entre le mois de mars et le 28 septembre 2020, il n'a pas été contraint d'adopter une/des décisions modificatives, pour plusieurs raisons. Les volumes de son budget sont prévus sur un exercice complet. À l'aune de l'exécution 2019, il a ainsi dépensé, sur le premier semestre, 59,2 % des allocations individuelles de solidarité versées l'année précédente (619 M€/1 046 M€), 52,4 % des aides indirectes à la personne (327,1 M€/624,3 M€)<sup>40</sup> et 49,1 % des dépenses de personnel (240 M€/487,6 M€).

Un deuxième constat peut être posé. Le département n'a connu aucune difficulté de trésorerie. En effet, il bénéficie des versements par douzième de la fiscalité directe et des dotations. Il a déjà encaissé des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à hauteur de 41,1 % du montant de l'année passée et il gère en « trésorerie zéro » son compte au trésor, maîtrise donc ses risques et bénéficie de lignes de trésorerie court terme qui réduisent sa charge d'intérêt.

Toutefois, il aborde la crise actuelle dans des conditions légèrement moins favorables, en termes de performance de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de capacité de désendettement, que la moyenne des départements de métropole.

Sur la base des éléments communiqués dans la réponse du président, accompagnée du budget supplémentaire, l'effet de la crise et des mesures prises par la collectivité pourrait, cependant, se révéler d'une ampleur moindre que prévu, sous réserve des incertitudes importantes liées au nouveau confinement.

D'une part, la diminution des recettes devrait être contenue en raison de la levée des incertitudes initiales, en particulier sur les DMTO pour lesquels la collectivité anticipe, compte tenu des encaissements constatés à fin septembre, une baisse de 10 %.

Le président précise aussi que, en fonction de l'exécution des recettes, le département envisage le recours au dispositif légal<sup>41</sup> d'avances remboursables pour les pertes DMTO. Ce dispositif constitue une réponse ponctuelle et provisoire au bouclage du financement des comptes administratifs 2020 et 2021.

La diminution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), consécutive à la baisse attendue de l'activité économique, ne devrait pas faire ressentir ses effets sur l'exercice 2020, compte tenu des modalités de son reversement par l'État.

---

<sup>40</sup> Source : données des comptes de gestion.

<sup>41</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 – article 25 en annexe n° 5.

Les produits issus de la péréquation horizontale<sup>42</sup> et leur évolution permettent de maintenir un niveau de recettes, toutefois instable. La compensation financière nationale partielle des dépenses d'allocations individuelles de solidarité avait fragilisé la collectivité. La création d'un fonds globalisé fusionnant les trois fonds existants<sup>43</sup>, opérée par la loi de finances pour 2020, apparaît favorable au département du Nord.

Dans sa réponse, le président indique anticiper une progression de 20,5 M€ du montant du solde net prévu au budget primitif, soit 110,3 M€ en 2020.

Le produit de la taxe sur les propriétés bâties ne devrait pas être affecté et progresser *a minima* au niveau de la revalorisation de 0,9 % prévue dans la loi de finances initiale 2020, soit + 4,2 M€.

D'autre part, le département a évalué à 15 M€ l'ensemble des diverses mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (achats de masques, désinfection...). Il envisage, par ailleurs, une hausse de 20 M€ du montant de l'enveloppe initiale de 660 M€ prévu au budget primitif 2020 pour le RSA. L'entrée de nouveaux bénéficiaires, combinée à la limitation du nombre de sorties, résultant essentiellement de l'arrêt des sanctions pendant la durée du confinement, explique ce résultat. Des dépenses supplémentaires de 18 M€ pourraient être constatées pour les personnes les plus vulnérables, les personnels et les partenaires du département ayant connu un surcroît régulier d'activité (assistants familiaux, personnels sociaux et médico-sociaux des établissements et services de la protection de l'enfance, personnels des services à domicile). Elles seraient aussi liées à la compensation forfaitaire des coûts de prise en charge par les services à domicile des bénéficiaires de l'APA et de la PCH souffrant de la Covid-19.

Rapportées au montant total de 2,65 Md€ des dépenses de fonctionnement anticipées pour l'exercice 2020, ces sommes ne sont pas de nature à bouleverser ses équilibres financiers.

La collectivité devra, également, intégrer les conséquences financières des décisions prises, en 2019, sur la masse salariale (cf. *supra*). Elle devra aussi faire face aux nouvelles obligations pour la lutte contre la pauvreté, le renouveau du bassin minier et la prévention et la protection de l'enfance, avec les recrutements d'agents en contrat à durée déterminée cofinancés par l'État.

---

<sup>42</sup> 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 détail de ces mécanismes figure en annexe n° 2 au présent rapport.

<sup>43</sup> Le fonds de péréquation des DMTO (FP-DMTO), le fonds de solidarité des départements (FSD) et le fonds de soutien interdépartemental. 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 Nord devrait pouvoir 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 Nord.

Tous ces éléments devraient conduire, d'après le président, à une dégradation de 80 M€ de l'épargne brute fin 2020. Pour la chambre, l'impact de cette baisse, rapporté au niveau élevé de 275 M€ fin 2019, est supportable. Le recours envisagé aux avances remboursables sur les recettes de DMTO de la loi de finances rectificative n° 3 est susceptible de l'atténuer sensiblement.

Au vu des réalisations à fin septembre 2020, le président projette, dans sa réponse, une réalisation sur l'exercice proche de 270 M€ de dépenses d'investissement, notamment du fait de l'engagement de sa collectivité dans le plan de relance national. La chambre estime toutefois qu'un tel niveau de dépenses, au regard de l'exécution des crédits d'une centaine de millions d'euros au 30 septembre et du caractère exceptionnel de l'année 2020, n'est pas assuré.

## **2.2 À partir de 2021, une projection difficile de l'évolution de la situation financière**

L'impact de la crise, combiné avec l'évolution annoncée du mode de financement des départements, fait entrer la collectivité dans une période d'incertitudes qui ne facilite pas le pilotage financier à moyen terme.

### **2.2.1 Un modèle de financement instable et complexe**

Dans son rapport public annuel 2013, la Cour des comptes remarquait que : « Ainsi, 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) »<sup>44</sup>.

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 germes. 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 dépendant des fluctuations du marché immobilier et celui de la CVAE de l'évolution du produit intérieur brut. Le montant des dotations de la CNSA pourrait être affecté par le mode de financement de celle-ci, assis, en grande partie, sur une contribution sociale généralisée (CSG) à l'assiette réduite.

---

<sup>44</sup> « La situation et les perspectives financières des départements », Cour des comptes, rapport public annuel 2013.



L'instauration, en 2021, de la perception d'une fraction de la TVA encaissée par l'État comme ressource substitutive à la taxe foncière sur les propriétés bâties, ne sera pas neutre sur le calcul des dotations et compensations de l'État déterminées par le potentiel financier, ainsi que ceux de la CVAE et du fonds de péréquation associé. Les effets de cette réforme comportent des risques difficilement mesurables.

La complexité du panier de ressources des départements, dont le détail est fourni en annexe n° 3, s'illustre par leur grande diversité. 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 fréquemment redéfinies.

La collectivité est, ainsi, continuellement dépendante d'arbitrages nationaux annuels qui ne favorisent pas la définition d'une trajectoire financière maîtrisée.

Ces divers éléments rendent la projection de l'évolution de la situation au-delà de 2020 délicate, et ne facilitent pas le pilotage financier du département.

## 2.2.2 À partir de 2021, une dégradation prévisible de la situation financière

Avant la crise sanitaire, le département avait réalisé une prospective à l'horizon 2022, reposant sur un niveau d'épargne brute de 247,9 M€, une stabilisation de l'encours de dette (1,148 Md€), et une progression sensible de l'investissement, de 291 M€ en 2021 et de 305 M€ en 2022. Au terme de l'exercice 2022, ce cadrage lui permettait de dégager une capacité de désendettement voisine de 4,63 ans.

**Tableau n° 8 : Prospective du département du Nord 2020-2022 avant la crise sanitaire**

Comptes administratifs en M€	2019	Article 29 LPFP 18/22	CA 2020 initial projeté	CA 2021 initial projeté	CA 2022 projeté
<b>Recettes réelles fonctionnement</b>					
	2881,2		2891,3	2901,4	2905,5
<b>Dépenses réelles de fonctionnement (hors FF)</b>					
	2580,3		2648,7	2634,7	2636,8
<b>Art. 29 LPFP 2018-2022</b>	2608,1	0,9%			
<b>Epargne de gestion</b>	300,9		242,7	266,7	268,8
<b>Frais financiers</b>	19,3		19	19,7	20,9
<b>Epargne brute</b>					
	281,6		223,6	247,1	247,9
<b>Annuité en capital</b>	151,6		149,6	139,8	116,8
<b>Epargne nette</b>	130,1				131,1
<b>Dépenses d'investissement</b>	218,4		291		305
<b>Encours de dette</b>	1182,2		1144,2	1144,7	1148,5
<b>Capacité de désendettement en années</b>	4,2		5,12	4,63	4,63

Source : chambre régionale des comptes à partir de la prospective du département du Nord (document provisoire de février 2020).

Dans cette prospective, la situation financière présente un profil structurellement fragile, du fait des nombreuses incertitudes pesant sur la réalisation effective des recettes et sur la maîtrise de l'évolution des dépenses. Celles-ci sont d'ailleurs envisagées par le département lui-même, dans son rapport d'orientations budgétaires pour 2020, justifiant une trajectoire financière prudente.

Dans les années à venir, la collectivité devra identifier et prendre en compte plusieurs risques et contraintes : l'extrême sensibilité de la formation de l'épargne aux variations des recettes et des dépenses, plus encore en 2021 et 2022 qu'en 2020, et l'attention portée au juste niveau d'investissement soutenable.

Les conséquences de la crise en cours sont difficilement chiffrables et nécessitent une grande prudence dans la projection de leurs impacts financiers. Plusieurs inconnues subsistent, dont : le niveau des dépenses sociales, du fait de la recrudescence du chômage, de l'accroissement de la précarité des plus démunis et donc de l'augmentation du nombre d'allocataires du RSA ; la hausse des dépenses relatives aux mineurs non accompagnés, à l'enfance-famille-jeunesse, à la santé, à l'autonomie des personnes âgées. Ces dépenses appellent à une vigilance accrue du département car elles sont susceptibles d'obérer ses capacités de financement.

Aussi, l'évolution des dépenses d'aides sociales à projeter par le département devra être réaliste, compte tenu des incertitudes pesant sur la durée de la crise économique et sociale, notamment pour le RSA. La chambre l'invite au renforcement des dispositifs de contrôle mis en place. La réduction envisagée des charges retrouvant, à partir de 2021, leur niveau de 2019, aux environs de 100 000 foyers allocataires payés, reste à confirmer.

Pour les recettes, les modalités complexes de reversement des produits par l'État et la CNSA, décalé dans le temps, devraient conduire au retardement des effets de la crise sur les comptes 2021 et 2022. La CVAE, les fonds de péréquation horizontaux et les dotations de la CNSA sont concernés, limitant ainsi l'impact en 2020, mais le reportant sur 2021 et 2022.

Le mécanisme de remplacement de la TFPB, à partir de 2021, par une fraction de la TVA perçue par l'État, devrait garantir une transition neutre en termes d'évolution du produit pour le département, en 2021. Le rebond de l'activité envisagée après la crise est anticipé par la collectivité, avec une progression de 4 % en 2022. Elle reste cependant incertaine.

La poursuite (ou la reprise) de la progression des DMTO, en 2021 et 2022, dépendra, enfin, du comportement du marché des transactions immobilières, difficile à anticiper.

Tous ces éléments conduisent donc à aborder cette projection avec une très grande prudence.

### **2.2.3 Des marges de manœuvre à rechercher dans les dépenses de fonctionnement**

Au sein d'un environnement marqué par un financement contraint, le poids financier des dépenses sociales (75 % du total des charges de fonctionnement) et les incertitudes quant à leur évolution, les marges de manœuvre sont étroites.

Pour la chambre, la collectivité dispose cependant d'arbitrages possibles sur les autres dépenses (masse salariale, fonctionnement de l'administration, solidarité territoriale).

Dans un contexte où les dernières décisions prises ont rigidifié les dépenses de fonctionnement, des économies pourraient être recherchées dans plusieurs secteurs.

D'une part, comme la chambre l'avait préconisé, la contribution de 92,5 M€ au SDIS pourrait être réinterrogée. Celle-ci devra, cependant, tenir compte de la revalorisation récente de l'indemnité de feu des sapeurs-pompiers<sup>45</sup>, dont le président estime, dans sa réponse, le surcoût à 4 M€ en année pleine pour les seuls 2 146 sapeurs-pompiers professionnels, soit 1 864 € *per capita*. Cette revalorisation correspond à 4 % de la contribution annuelle de fonctionnement, qui est une charge dont la compensation (totale ou partielle) est incertaine.

De même, les décisions prises en 2019 d'accroître le montant de la masse salariale<sup>46</sup> rigidifient une charge importante (15 % des dépenses de fonctionnement) et pérenne. Elles font peser un risque certain et durable sur le niveau d'épargne, en cas de retournement de la situation financière. À ce titre, leur maîtrise est essentielle.

Le département a augmenté significativement ses dépenses informatiques (+ 24 % en 2019). Il devra se préoccuper des effets de cette décision en termes de gains d'efficacité et d'économies dans le fonctionnement de son administration.

Plus globalement, l'analyse et la mesure de l'efficacité des interventions de la collectivité devraient être conduites dans tous les domaines de la dépense, afin de déterminer les marges de manœuvre potentielles.

Le respect du contrat financier passé avec l'État démontre que des économies ont pu être réalisées. Comparé à l'évolution plus limitée de ses dépenses de fonctionnement que celle constatée dans les collectivités soumises à la contractualisation (rappelée ci-avant : + 0,4 %), le département du Nord dispose encore d'une relative latitude en ce domaine.

La réduction de la dépense constitue, *in fine*, le seul véritable levier du département du Nord pour préserver son avenir financier.

Dans sa réponse, le président souligne que la chambre : « énonce une réalité budgétaire, dans la mesure où le département n'aura plus de marge de manœuvre sur les recettes, mais cette constatation est incompatible avec les réalités financières des départements ».

---

<sup>45</sup> Décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 portant revalorisation de l'indemnité de feu allouée aux sapeurs-pompiers professionnels. Article 6-3 « *Les sapeurs-pompiers professionnels peuvent percevoir, dans les conditions fixées par l'article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, une indemnité de feu d'un taux de 25 % du traitement soumis à retenue pour pension.* »

<sup>46</sup> Relance des campagnes de recrutement, valorisation des régimes indemnitaires de grade des agents exerçant dans des secteurs difficiles, politique sociale du personnel, versement d'un complément indemnitaire annuel pour la reconnaissance de l'investissement de tous les agents.

La chambre recommande la formalisation et la mise en œuvre d'un plan prospectif d'économies à trois ans qui pourrait être adapté en fonction de la situation réelle de ses recettes.

**Recommandation n° 2 : formaliser et mettre en œuvre un plan prospectif d'économies à trois ans visant à l'amélioration de l'efficacité des dépenses.**

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*À la veille de la crise sanitaire, la solidité de la structure financière de la collectivité reste encore fragile, notamment du fait du redémarrage de la dépense, constaté en 2019.*

*Le modèle financier départemental n'est pas sécurisé en raison d'un mode de financement captif, complexe, peu lisible et, de surcroît, instable. Les ressources ont un caractère incertain dans le temps, ce qui ne facilite ni la prévision d'une année sur l'autre ni la définition d'une trajectoire financière assurée. Les charges structurelles sont rigides, le département assumant des dépenses sociales qui échappent en partie à son contrôle. Dans ce contexte, l'élaboration d'un plan prospectif d'économies s'avèrerait nécessaire pour améliorer l'efficacité de la dépense.*

*En 2020, l'impact de la crise sanitaire sur la situation financière devrait toutefois être contenu, du fait du niveau élevé de l'épargne brute de 2019, du montant des volumes financiers engagés pour faire face à celle-ci et du recours éventuel à la garantie du niveau de perception des DMTO. À partir de 2021, les effets, en particulier sur le niveau des dépenses sociales et de recettes du département, devraient être plus significatifs et appellent un pilotage financier plus serré et prudent de la part de la collectivité pour assurer le financement maîtrisé de ses investissements.*

---

\*  
\* \*

## ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution des recettes réelles de fonctionnement 2016-2019.....	28
Annexe n° 2. Plan pluriannuel d'investissement dépenses 2016-2019 et recettes 2020-2023 .....	29
Annexe n° 3. Fiche sur le financement des départements.....	31
Annexe n° 4. Détail des dépenses de fonctionnement au titre des Solidarités humaine et territoriale.....	38

Annexe n° 1. Évolution des recettes réelles de fonctionnement 2016-2019

Tableau n° 9 : Recettes réelles de fonctionnement 2016-2019

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>2752,9</b>	<b>2807,3</b>	<b>2806,3</b>	<b>2778,9</b>	<b>2881,2</b>	
<i>Fiscalité directe</i>	<b>778</b>	<b>885,9</b>	<b>871,4</b>	<b>789,1</b>	<b>815,8</b>	
<b>dont</b>						<b>23,0%</b>
TFB	380,8	484	491,6	453,8	468,2	
CVAE	283,1	287	140,8	144,5	155	
IFER	13,3	13,5	14,1	14,4	15	
Fisc reversée - FNGIR	55,9	55,9	56	55,9	55,9	
Fisc reversée - FDS péréq CVAE	8,4	8,4	8,9	5,8	5,3	
Fisc reversée - Frais TF prop Bâties	34,9	35,6	36,5	40,0	43,3	
Autres impôts locaux	1,6	1,5	1,3	3,6	2	
Fisc reversée Région - Attribution compensation CVAE			122,2	71,1	71,1	
<i>Fiscalité indirecte</i>	<b>990,4</b>	<b>998,5</b>	<b>1055,0</b>	<b>1084,8</b>	<b>1162,5</b>	<b>17,4%</b>
<b>dont</b>						
DMTO	273,5	283,1	331,9	335,6	367	
Taxe conv assurances TSCA	279,1	280,9	287,3	297,1	305,5	
Taxe électricité	21,7	22,9	22,2	22,2	22,2	
TICPE	354	354,2	354,4	354,1	354,1	
Taxe séjour	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5	
Fisc reversée - FDS péréq DMTO	61,9	20,1	22,2	22,64	24,8	
Fisc reversée - FDS de Solidarité des DEPTS	-	37,1	36,7	52,67	73,2	
Fonds de soutien interdépartemental (FSID)					15,2	
<i>Dotations et compensations de l'Etat</i>	<b>721,1</b>	<b>693,1</b>	<b>658,2</b>	<b>642,9</b>	<b>644,0</b>	<b>-10,7%</b>
Dotation forfaitaire	264	224,7	187	184,9	183	
Dotation péréq urbaine	45,9	46,1	46,4	46,4	46,4	
Dotation de compensation	293,2	293,2	292,5	292,5	292,5	
DGD	29,3	29,3	29,4	29,5	29,5	
Comp. Perte taxe addit. dt mutation	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
DCRTP	72,1	72,1	64,1	64	62,6	
Comp. CET (CVAE+CFE)	3,3	2,5	0,06	0,06	0,09	
Comp. Exo TFB	1,5	2,4	0,3	0,3	0,3	
DTC exo fisc directe	11,7	11,7	12,6	12,6	12	
Fonds de stabilisation		11	24,7	11,6	16,8	
FCTVA			1	0,95	0,7	
<i>Participations et ressources d'exploitation + Divers</i>	<b>255,6</b>	<b>222,28</b>	<b>206,8</b>	<b>249,37</b>	<b>247,9</b>	<b>-3,0%</b>
<i>Taxes d'urbanisme</i>	<b>7,8</b>	<b>7,5</b>	<b>14,9</b>	<b>12,73</b>	<b>11</b>	

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs du département du Nord.

Annexe n° 2. Plan pluriannuel d'investissement dépenses 2016-2019 et recettes 2020-2023

Tableau n° 10 : Exécution du plan pluriannuel d'investissement 2016-2019

PPI En M€	2016	2017	2018	2019	TOTAL
<b>SOLIDARITE HUMAINE</b>	<b>86,07</b>	<b>73,72</b>	<b>67,61</b>	<b>76,92</b>	<b>304,32</b>
Enfance, famille, jeunesse	0,20	1,43	0,70	1,95	4,29
Acompagnement et accueil en établissement	0,201	1,43	0,659	1,524	
Prévention, accompagnement à la parentalité	0	0	0,044	0,428	
Actions d'insertion	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01
Insertion sociale et professionnelle	0,014	0	0	0	
Personnes âgées	12,92	8,99	7,74	9,12	38,76
Allocation APA	0	0,204	0,318	0,045	
Prévention et soutien à domicile des PA	0,088	0	0	0,053	
Subventions au titre des PA	12,829	8,788	7,418	9,021	
Personnes handicapées	1,19	1,84	1,91	2,19	7,13
Fonctionnement de la MDPH	0	0	0,45	0,415	
Soutien à domicile des PH	0	0	0	0	
Subventions au titre des PH	1,193	1,841	1,462	1,768	
Actions de santé	0,75	0,01	0,00	0,00	0,76
PMI et planification familiale	0,749	0,014	0	0	
Collégiens	71,00	61,44	57,26	63,66	253,36
Acompagnement des collégiens	0,005	0	0	0,002	
Collèges numériques	6,353	1,926	2,614	4,168	
Maintenance - GER	40,955	38,275	38,994	37,349	155,573
Tvx, acquisition, reconstruction, construction collèges	23,685	20,114	14,005	19,902	77,706
Propreté des collèges	0	0,856	1,279	1,656	
Forfaits d'externat	0	0,271	0,37	0,582	
<b>SOLIDARITE TERRITORIALE</b>	<b>137,34</b>	<b>120,38</b>	<b>109,62</b>	<b>110,95</b>	<b>478,29</b>
Infrastructures et réseaux	70,60	60,78	57,19	64,28	252,85
Port de Gravelines	0,972	0,35	0,344	0,419	
Grands projets de maillage territorial	15,115	15,735	16,556	22,951	68,355
Bus à Haut Niveau de Service	3	0	0	0	
Préservation du patrimoine et projets de devt locaux	50,903	46,63	40,293	40,905	178,731
Réseau de transport	0,612	0,065	0	0	
Projets stratégiques co-financés	9,23	12,16	10,62	6,17	38,17
Canal Seine Nord	0	0	5,146	0	
Très haut débit (THD)	0	0,151	0,15	0,825	
Contrat de plan Etat/région	3,887	0	0	0	
Extension ligne TCSP Ligne A (SMTD)	0	1,327	0	0	
Renforcement méro lillois	5,34	10,68	5,34	5,34	
Développement territorial et cadre de vie	6,99	8,72	8,15	7,62	31,48
Aide à la création d'activité, soutien à l'innovation	1,393	0,154	0,021	0,012	
Attractivité touristique	0,122	0,051	0,079	0,099	
Développement et aménagement rural	0,524	0,714	0,549	0,568	
Environnement	0,337	1,216	0,802	0,596	
Habitat, politiques urbaines et planification	1,591	4,213	3,714	3,253	
Maison du tourisme	0,118	0,078	0	0	
Promotion et développement activités sportives	0,296	0,259	0,274	0,3	
Val Joly	0,308	0,401	0,27	0,474	
Plan de Recherche Innovation pour Dev. Durable (PRIDD)	0,031	0,066	0,148	0,379	
Espaces naturels du Nord	2,273	1,567	2,294	1,938	
Culture	6,35	4,44	2,99	3,69	17,47
Equipements culturels et patrimoniaux déptx	6,351	4,408	2,982	3,597	
Mise en valeur du patrimoine	0	0,032	0,025	0,092	
Aide aux territoires	42,16	30,29	28,67	23,20	124,32
Anciens dispositifs de subventions d'investissement	40,60	18,82	6,38	2,07	67,87
Ingénierie territoriale	0,494	0	0	0,06	
Projets territoriaux structurants	0	5,628	9,752	10,901	26,281
Villages et bourgs	0	5,463	11,788	9,544	
Voirie	1,069	0,374	0,753	0,622	
Projets territoriaux structurants - Villages et bourgs					
SDIS - contribution	2	4	2	6	14
<b>FINANCES ET MOYENS GENERAUX ADMINISTRATION</b>	<b>237,41</b>	<b>237,21</b>	<b>191,01</b>	<b>182,13</b>	<b>847,76</b>
FINANCES	220,56	214,14	164,44	151,70	750,84
Frais financiers	220,326	212,928	164,03	151,559	
dont Lignes de trésorerie	85,5	80	20	0	
dont annuité en capital	134,823	132,928	144,03	151,559	
Opérations comptables	0,231	1,208	0,413	0,142	
Régulation comptable	0	0	0	0	
MOYENS GENERAUX	0,97	1,67	1,98	1,90	6,52
Communication	0	0	0	0,112	
Fournitures et services généraux	0,348	0,346	0,448	0,62	
Gestion des véhicules	0,623	1,327	1,531	1,168	
PATRIMOINE DEPARTEMENTAL	10,69	12,23	15,24	16,65	54,81
Maintenance - GER bâtiments départementaux	7,1	6,823	8,17	8,947	
Tvx, acquisition, reconstruction, construction bât. déptx	3,588	5,408	7,072	7,699	
SYSTÈME D'INFORMATION et E-ADMINISTRATION	5,14	9,09	9,25	11,75	35,23
ELUS DEPARTEMENTAUX	0,03	0,01	0,03	0,00	0,06
Fonds départemental d'intervention	0,025	0,005	0,03	0	
MOYENS RH	0,04	0,07	0,07	0,13	0,30
Charges de personnel hors paye - santé au travail	0,035	0,071	0,066	0,131	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>460,82</b>	<b>431,31</b>	<b>368,24</b>	<b>370,00</b>	<b>1630,37</b>
<b>TOTAL DEPENSES D'EQUIPEMENT</b>	<b>240,50</b>	<b>218,38</b>	<b>204,21</b>	<b>218,43</b>	<b>881,51</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'analyse rétrospective de l'investissement du département du Nord.

**Tableau n° 11 : Plan pluriannuel d'investissement – recettes 2020-2023 (en milliers d'euros)**

<b>Recettes d'Investissement</b>					
Catégorie	Sous Catégorie	BP 2020	PPI 2021	PPI 2022	PPI 2023
Finances	DDEC	12 960,3	12 960,3	12 960,3	12 960,3
	DGE / DSID	5 200,0	5 000,0	5 000,0	5 000,0
	FCTVA	21 558,5	27 118,2	26 378,0	26 389,0
Finances hors résultats reportés et emprunts		39 718,9	45 078,6	44 338,3	44 349,3
Recettes sociales	MDPH	0,0	0,0	0,0	0,0
	PAPH	700,0	700,0	700,0	700,0
Recettes sociales		700,0	700,0	700,0	700,0
Autres Recettes d'investissement	Moyens généraux	1 300,0	1 900,0	2 000,0	2 000,0
	Cessions d'immobilisation	8 522,5	5 000,0	5 000,0	5 000,0
	Collèges	2 174,1	5 000,0	3 300,0	
	Culture	950,0			
	Développement territorial et cad	1 474,9			
	Opérations comptables	76,9			
	Radars automatiques	740,0	700,0	700,0	700,0
Voirie	7 716,6	6 000,0	6 000,0	4 500,0	
Autres Recettes d'investissement		22 955,0	18 600,0	17 000,0	12 200,0
Total recettes d'investissement hors dette et hors résultats reportés		63 373,9	64 378,6	62 038,3	57 249,3

Source : département du Nord.



### Annexe n° 3. Fiche sur le financement des départements

#### I – DÉTAIL DES MODES DE FINANCEMENT

##### FISCALITÉ DIRECTE

- **la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** : le département perçoit une part de la TFPB perçue auprès des propriétaires de constructions. Son produit résulte de l'application du taux voté par l'assemblée départementale aux bases fiscales dont l'évolution dépend de leur revalorisation forfaitaire fixée par la loi de finances annuelle (« effet prix ») et leur progression consécutive aux constructions (« effet volume ») ;
- **la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** : la CVAE représente près de deux tiers de la cotisation économique territoriale. Ce nouvel impôt est apparu avec la réforme de la fiscalité économique locale en 2010 qui a conduit à substituer à l'ancienne taxe professionnelle (TP), une contribution économique territoriale (CET) composée de la cotisation foncière des entreprises (assise sur le foncier bâti économique, seule composante restant de la TP, et de la CVAE. Seule cette dernière concerne les départements. Au départ, ils emportaient 48,5 % de la ressource. Aujourd'hui, cette part a été réduite à 23,5 %. Son assiette correspond à la valeur ajoutée marchande, avec un taux unique de 1,5 % qui est reçu par les collectivités mais qui n'est payé par les entreprises qu'en fonction de leur niveau de chiffre d'affaires, en-dessous de 50 M€ de recettes. En tendance, l'impôt est adossé à la croissance du PIB (qui correspond à la somme des valeurs ajoutées de l'économie) ;
- **l'attribution de compensation de CVAE** reçue de la région Hauts-de-France : le département reçoit une attribution de compensation représentant la différence entre les recettes transférées à la région (163 M€) supérieure aux dépenses transférées (92 M€). Le solde de 71,1 M€ constitue la compensation figée dans le temps ;
- **le dispositif de compensation péréquée (DCP)** : reversement par l'État des frais de gestion de la TFPB. Mécanisme mis en place en 2014 suite aux accords Matignon de 2013 au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS). Répartition faite selon deux critères :
  - o la compensation : cette part a pour objet de tenir compte des dépenses restées à charge au titre des AIS ;
  - o la péréquation : cette part est répartie en prenant en compte des critères de ressources et de charges des départements (revenu et nombre d'allocataires du RSA, des bénéficiaires de l'APA, de la PCH et de l'ACTP, rapportés au nombre d'habitants) ;
- **les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)** : plusieurs composantes sont attribuées au département (les éoliennes terrestres, les centrales électriques, photovoltaïques et hydrauliques, les stations radioélectriques, le gaz - stockage et transport) ;
- **le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)** qui vise à neutraliser les conséquences financières de la loi de finances pour 2010 instituant la suppression de la taxe professionnelle. Celui-ci ne fait l'objet d'aucun prélèvements.

### FISCALITÉ INDIRECTE

- **les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** : en mars 2014, le département du Nord a voté une hausse applicable sur les droits dus par l'acquéreur lors d'une transaction immobilière pour atteindre le taux plafond de 4,5 % ;
- **la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA)** : la part du produit de TSCA, transférée aux départements depuis la loi de finances pour 2005, évolue chaque année en fonction de la mise en œuvre progressive des transferts de compétences. Elle comprend trois parts : la compensation des transferts de compétences, une contribution pour le financement des SDIS, une compensation au titre de la réforme de la taxe professionnelle ;
- **la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE)** qui se décompose en trois parts correspondant, au financement du RSA, gelé au niveau du montant de la charge de l'État en 2003, au financement des transferts de compétences et au financement d'une partie des charges supplémentaires créées par le transfert du revenu minimum d'insertion gelée en 2013 ;
- **la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE)** avec un coefficient multiplicateur départemental de 4,25 ;
- **la taxe d'aménagement (TAM)**, applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations au taux d'1,45 % ;
- **la taxe additionnelle à la taxe de séjour (TATS)**, applicable depuis 2013. Reversement d'une part de la taxe perçue par le bloc communal.

### DOTATIONS ET COMPENSATIONS

- **la dotation globale de fonctionnement (DGF)**. Principale dotation de l'État depuis 2005. Elle comprend trois composantes : la dotation forfaitaire, la dotation de péréquation urbaine et la dotation de compensation.
  - o la **dotation forfaitaire** est composée de la dotation forfaitaire versée l'année précédente, de la part dynamique de la population, de l'écèlement péréqué de deux précédentes parts en application de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales (écèlement en fonction du potentiel financier). Le département du Nord est concerné par l'écèlement ;
  - o la **dotation de péréquation urbaine** est versée aux départements urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des départements urbains et dont le revenu par habitant est inférieur à 1,4 fois le revenu par habitant moyen de l'ensemble des départements. Elle est répartie en fonction du potentiel financier par habitant, du revenu par habitant, de la proportion de bénéficiaires d'aides personnalisées au logement et de bénéficiaires du RSA ;

- la ***dotation de compensation*** correspond aux montants dus en 2003 au titre de l'ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale suite à la création d'une couverture maladie universelle et à 95 % de la dotation générale de décentralisation ;
- **la dotation générale de décentralisation (DGD)** qui assure de façon globale le financement de l'ensemble des compétences transférées par l'État aux départements, gelé depuis 2009 ;
- **les compensations fiscales** qui compensent les pertes de recettes fiscales induites par les différentes réformes fiscales décidées par l'État : la ***dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)***, ***allocations compensatrices*** de taxe foncière, de taxe d'habitation et de taxe professionnelle. Ces allocations sont utilisées comme variables d'ajustement des concours financiers de l'État ;
- **le fonds de stabilisation** (2019) fait suite au fonds d'urgence exceptionnel (2015-2017) en faveur des départements rencontrant des difficultés pour faire face à leur reste à charge des AIS ;
- **le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)** pour les dépenses de voirie et d'entretien des bâtiments publics.

#### LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE

Les mécanismes de péréquation horizontale entre les départements sont fondés sur le principe général selon lequel les ressources perçues par ces collectivités territoriales constituent un tout devant être réparti équitablement entre celles identifiées « riches », profitant pleinement du rendement de fiscalité et à titre contributives à la péréquation, et celles considérées comme « pauvres », au rendement fiscal moindre et bénéficiaires de la péréquation.

La plupart des fonds de péréquation sont, en conséquence, constitués d'un prélèvement et d'un reversement. Le solde des deux correspond au gain net (ou à la perte) pour le département. Le département du Nord est dans la première situation.

Le fonds de péréquation de la CVAE est alimenté par deux types de prélèvement sur la CVAE : prélèvement sur « stock », lié au niveau de CVAE du département de l'année précédant la répartition par rapport à la moyenne des départements et un prélèvement sur « flux » qui prend en compte la dynamique de progression des recettes de la CVAE observée entre 2017 et 2018. Ces sommes sont reversées aux départements les moins favorisés (indice synthétique de ressources et de charges tenant compte du potentiel financier par habitant, du revenu moyen par habitant, du nombre de bénéficiaires du RSA et du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans. Aucun département, dont le revenu par habitant est inférieur au revenu médian de l'ensemble des départements, ne peut être contributeur.

Trois fonds sont assis sur les DMTO : fonds national de péréquation des DMTO (FP-DMTO), fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et fonds de soutien interdépartemental (FSID), fondus, en 2020, en un fonds globalisé qui assure le remplacement des mécanismes de prélèvement propre à chaque fonds, par un prélèvement unique.

Le FP-DMTO est un fonds alimenté par deux prélèvements. Sur « stock » pour les départements dont le montant par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant. Sur « flux » pour les départements dont les recettes fiscales connaissent une progression supérieure à deux fois l'inflation et dont le montant par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant.

Le FSD, créée en 2014, au profit des départements afin de réduire les inégalités relatives aux charges en matière d'AIS. Ce fonds est alimenté par un prélèvement forfaitaire de 0,35 % sur les bases de DMTO perçus en année n-1.

Le FSID, créée en 2019, vise à une meilleure répartition des ressources au bénéfice des départements confrontés à des difficultés sociodémographiques et à une situation sociale dégradée à laquelle s'ajoutent des recettes de DMTO inférieures à la moyenne nationale.

### **LES RECETTES SOCIALES**

Elles sont constituées des amendes RSA, des indus des AIS, auxquels s'ajoutent :

- les concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour l'APA et la PCH ;
- les concours complémentaires issus de la conférence des financeurs ;
- le fonds de mobilisation interdépartemental pour l'insertion (FMDI) composé de trois parts : part « compensation », indexée sur l'évolution de la charge nette du RSA (différentiel entre les dépenses de RSA socle et de RSA majoré, hors indus, et le montant des droits à compensation), part « péréquation » dépendante de la charge nette de RSA et de l'évolution du nombre d'allocataires payables d'une année sur l'autre, rapportée à l'évolution nationale et part « insertion » dépendante du nombre de contrats d'insertion signés l'année précédente ;
- la compensation pour la prise en charge des mineurs non accompagnés ;
- le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) financé par la CNSA et complété par la stratégie nationale de prévention de lutte contre la pauvreté.

## **II – ANALYSE DES CARACTÉRISTIQUES DU MODE DE FINANCEMENT**

### **Un mode de financement complexe et peu lisible et instable**

La fiscalité directe des départements est constituée par la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), par le versement par l'État d'une partie de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue (CVAE), par une part des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et par la fiscalité reversée par l'État<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> FNGIR : fonds national de garantie individuelle de ressources ; fonds de péréquation de la CVAE ; Dispositif de compensation péréquée, soit le reversement des frais de gestion de la TFPB et attribution de compensation de CVAE versée par la région.

La fiscalité indirecte est portée par les droits de mutation à titre onéreux, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE), la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité, la taxe d'aménagement et la taxe additionnelle à la taxe de séjour.

En outre, le département bénéficie d'un enchevêtrement de dotations aux règles de calcul complexes, mixant une quinzaine de critères d'éligibilité et/ou de répartition :

- une fraction de la dotation globale de fonctionnement, scindée en deux composantes péréquatrices dont l'une est versée aux départements urbains ;
- quatre fonds de péréquation horizontaux à l'échelle nationale assis sur deux ressources (les DMTO et la CVAE) : fonds de péréquation des DMTO, fonds de solidarité des départements et fonds de soutien interdépartemental fusionnés en loi de finances 2020, ainsi que le fonds de péréquation de la CVAE ;
- des mécanismes de compensation verticaux destinés à compléter le financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) : les dotations de la Caisse nationale de solidarité contribuent à la compensation des versements au titre de l'allocation du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH) et des maisons départementales des personnes handicapées ;
- concours complémentaires attribués dans le cadre de la « conférence des financeurs » précitée ;
- une succession de fonds d'urgence mis en place presque chaque année depuis 2013 dont le dernier en date, le fonds de stabilisation, institué en 2019 pour une durée initiale de trois ans, doit disparaître dès 2021 au profit d'un nouveau dispositif.

Enfin, des recettes sont perçues des fonds européens : le fonds européen de développement régional (FEDER) et du fonds social européen (FSE), au titre de la mise en œuvre de la maîtrise d'ouvrage directe du département.

La démultiplication des dispositifs de financement, palliative à l'absence globale de pouvoir fiscal, et le plus souvent instables dans le temps, rend l'exercice de prévision des recettes départementales, difficile et périlleux. La collectivité reste continuellement dépendante d'arbitrages nationaux annuels qui ne favorisent pas la définition d'une trajectoire financière maîtrisée.

### **Un mode de financement incertain**

Le financement du département est dépendant d'une fiscalité directe et indirecte ainsi que de dotations, fondées sur les flux d'activités économiques<sup>48</sup>, fortement déterminées par l'état du dynamisme de la conjoncture.

Les ressources départementales les plus exposées sont la TFPB, les DMTO, la CVAE et les concours versés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

---

<sup>48</sup> Par opposition aux impôts de stock qui constituent leur source de financement historique tels que les impôts « ménages ».

La TFPB évolue en fonction de la dynamique de l'assiette constituée par ses bases fiscales. Celles-ci progressent à la faveur de leur revalorisation forfaitaire (« effet prix »), fixée par la loi de finances et par l'évolution physique des bases consécutive aux nouvelles constructions (« effet volume »). Favorisée par les taux des prêts, exceptionnellement bas des dernières années, l'activité de construction reste suspendue au retournement potentiel du marché bancaire (si un rebond des taux directeurs des banques centrales intervient) et aux aléas de la conjoncture du secteur immobilier dans le Nord.

Le transfert annoncé de la totalité de la TFPB au bloc communal et le remplacement de la part départementale de cet impôt, en 2021, par une fraction équivalente de la TVA perçue au niveau national qui serait indexée sur la variation de la TVA nette nationale, met fin au seul impôt modulable de la collectivité. Le département perd une recette dont les bases présentent une évolution plus stable et plus dynamique (sous la réserve faite ci-dessus), que celle de la TVA. Celle-ci, fortement corrélée à l'évolution du produit intérieur brut, subit les effets de sa variation à la baisse dans un contexte de récession économique. Le versement par l'État d'une compensation destinée à garantir un produit équivalent à l'année précédente et à neutraliser la perte de dynamique de la recette perdue, est en cours de négociation par l'Assemblée des départements de France.

En outre, le calcul des potentiels financiers et fiscaux sera impacté par cette réforme fiscale. Elle produit des bouleversements sur l'appréciation de la richesse fiscale des départements. En effet, le remplacement au sein du potentiel financier et fiscal de ressources modulables valorisées au regard de taux moyens nationaux par des ressources non modulables valorisées au regard du produit de TVA perçu par la collectivité produit ce que l'on peut appeler un « effet taux ». La conséquence mécanique est d'importantes variations des indicateurs de richesse à l'horizon 2022, au détriment des départements qui affichent un taux de TFPB élevé à l'avantage de ceux dont le taux est plus faible. Ces effets collatéraux ne sont pas négligeables en termes de définition de la péréquation horizontale et verticale. Le potentiel financier et fiscal intervient dans huit sur dix des dispositifs de péréquation<sup>49</sup> avec un poids variant de 22 % à 100 % selon les dispositifs. Des incertitudes demeurent sur la modification éventuelle de la définition des potentiels financiers des départements, corrigeant cet impact mécanique sur les dotations de péréquation.

La CVAE, comme la TFPB, est très sensible aux variations économiques, dont le montant du produit peut évoluer à la baisse de façon rapide en cas de crise économique.

L'évolution des DMTO est fortement impactée par les logiques de cycles économiques, le comportement des ménages (mesuré par le taux de rotation des logements) dépendant de la plus ou moins grande élasticité du marché bancaire, lui-même déterminé par les décisions favorables des banques centrales sur les taux directeurs. Le rapport du compte administratif 2019 souligne que « *La hausse historique du nombre de ventes de logements fin 2019 était principalement liée à des taux de crédits immobiliers extrêmement faibles, ce qui pouvait laisser craindre une bulle immobilière. L'État avait d'ailleurs demandé aux banques, en janvier 2019, de restreindre leurs conditions d'attributions de crédits immobiliers.* »

---

<sup>49</sup> FPDMT0, PDCVAE, dotation de péréquation urbaine, dotation de fonctionnement minimum, écrêtement péréqué, FMDI, CNSA-APA, FSDRIF.

Enfin, les concours versés par la CNSA sont alimentés par trois ressources : une quote-part de la contribution sociale généralisée (CSG), de la contribution de solidarité pour l'autonomie acquittée par les entreprises (0,3 % appliqué aux rémunérations brutes, en contrepartie de la suppression d'un jour de congé) et une partie des prélèvements sociaux sur les revenus du capital (0,3 % prélevé au titre de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie). Comme le souligne la Lettre technique trimestrielle du cabinet de Michel Klopfer<sup>50</sup> « *La dégradation de l'activité économique pourrait peser sur ces ressources par trois biais principaux : la montée en puissance du chômage partiel, assujéti à la CSG mais sur la base d'une assiette correspondant à 84 % des rémunérations versées, le risque d'une augmentation des allocations chômage taxées à un taux inférieur de 3 points à celui frappant les revenus d'activité et les probables pertes de revenus du capital avec un versement moindre* ». Dans ce contexte, les montants reversés par la CNSA au département pour l'APA et la PCH pourraient être affectés à la baisse.

### **Un mode de financement paradoxal et à risque<sup>51</sup>**

Le financement des départements est presque uniquement fondé sur la dynamique de l'économie nationale. Il postule que la croissance économique doit être redistribuée en direction de la collectivité qui assure, dans l'environnement institutionnel national, les dépenses de solidarité à l'égard des personnes démunies.

En période de crise économique voire de récession, les mécanismes de financements des départements jouent à contre-courant. Les produits se tarissent du fait de la baisse de l'activité économique-support et le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale augmente du fait de la précarité économique, renchérissant mécaniquement les dépenses sociales du département.

Au final, la collectivité se trouve fragilisée par ce double effet négatif, renforcé par les difficultés liées à la complexité des dispositifs de la compensation. Cette situation paradoxale constitue un problème de fond de pertinence des mécanismes de redistribution des prélèvements obligatoires entre les collectivités. Ce modèle de financement s'avère particulièrement inadapté en cas de ralentissement de l'économie notamment, dans les départements aux populations fragilisées dont le cas du département du Nord est particulièrement illustratif.

---

<sup>50</sup> Numéro 76 d'Expertises financières locales du printemps 2020.

<sup>51</sup> Rapport sur la refonte de la fiscalité locale de la mission « FINANCES LOCALES » - mai 2018 notamment, pp. 74 et suivantes.

## Annexe n° 4. Détail des dépenses de fonctionnement au titre des Solidarités humaine et territoriale

Tableau n° 12 : Dépenses de fonctionnement Solidarités humaines et territoriales 2016-2019

En M€	2016	2017	Evolution 2017/2016	2018	Evolution 2018/2017	2019	Evolution 2019/2018	Evolution 2019/2016
<b>SOLIDARITE HUMAINE</b>	<b>1862,04</b>	<b>1894,48</b>	<b>1,7%</b>	<b>1915,66</b>	<b>1,1%</b>	<b>1945,24</b>	<b>1,5%</b>	<b>4,5%</b>
<b>Enfance, famille, jeunesse</b>	<b>462,32</b>	<b>443,29</b>	<b>-4,1%</b>	<b>449,15</b>	<b>1,3%</b>	<b>467,09</b>	<b>4,0%</b>	<b>1,0%</b>
Acompagnement et accueil en établissement	254,336	235,637	-7,4%	226,991	-3,7%	243,458	7,3%	-4,3%
Accueil familial	140,971	144,344	2,4%	144,796	0,3%	146,257	1,0%	3,7%
Prévention, accompagnement à la parentalité	4,879	5,054	3,6%	5,043	-0,2%	5,167	2,5%	5,9%
Prévention et autonomie des jeunes	34,567	32,622	-5,6%	31,018	-4,9%	29,448	-5,1%	-14,8%
Projet pour l'enfant	9,027	7,029	-22,1%	5,077	-27,8%	5,142	1,3%	-43,0%
Soutien à domicile enfance	18,543	18,605	0,3%	36,225	94,7%	37,613	3,8%	102,8%
<b>Actions d'insertion</b>	<b>702,95</b>	<b>721,44</b>	<b>2,6%</b>	<b>722,32</b>	<b>0,1%</b>	<b>718,77</b>	<b>-0,5%</b>	<b>2,3%</b>
Allocation RSA	653,689	668,702	2,3%	667,3	-0,2%	665,535	-0,3%	1,8%
Insertion sociale et professionnelle	38,087	44,336	16,4%	49,44	11,5%	47,65	-3,6%	25,1%
Solidarité au titre du logement et de l'habitat (FSL)	11,171	8,4	-24,8%	5,58	-33,6%	5,58	0,0%	-50,0%
<b>Personnes âgées</b>	<b>284,83</b>	<b>297,07</b>	<b>4,3%</b>	<b>297,81</b>	<b>0,2%</b>	<b>310,94</b>	<b>4,4%</b>	<b>9,2%</b>
Allocation APA	196,3	208,97	6,5%	212,868	1,9%	228,873	7,5%	16,6%
Hébergement des PA	80,159	74,764	-6,7%	75,656	1,2%	70,803	-6,4%	-11,7%
Prévention et soutien à domicile des PA	6,524	13,288	103,7%	9,248	-30,4%	11,185	20,9%	71,4%
Subventions au titre des PA	1,85	0,047	-97,5%	0,036	-23,4%	0,0795	120,8%	-95,7%
<b>Personnes handicapées</b>	<b>339,50</b>	<b>357,36</b>	<b>5,3%</b>	<b>366,70</b>	<b>2,6%</b>	<b>367,09</b>	<b>0,1%</b>	<b>8,1%</b>
Allocation PCH et ACTP	108,45	115,953	6,9%	125,036	7,8%	125,517	0,4%	15,7%
Etablissements et services PH	211,492	221,539	4,8%	227,74	2,8%	227,21	-0,2%	7,4%
Fonctionnement de la MDPH	6,021	6,494	7,9%	4,223	-35,0%	4,521	7,1%	-24,9%
Soutien à domicile des PH	0,819	1,764	115,4%	1,689	-4,3%	1,702	0,8%	107,8%
Subventions au titre des PH	0,691	0,0498	-92,8%	0,0538	8,0%	0,0545	1,3%	-92,1%
Transport des personnes en situation de handicap	12,026	11,564	-3,8%	7,961	-31,2%	8,085	1,6%	-32,8%
<b>Actions de santé</b>	<b>4,90</b>	<b>4,29</b>	<b>-12,5%</b>	<b>4,33</b>	<b>0,8%</b>	<b>4,57</b>	<b>5,7%</b>	<b>-6,8%</b>
PMI et planification familiale	2,716	2,189	-19,4%	2,215	1,2%	2,494	12,6%	-8,2%
Service de prévention santé (hors PMI et plan. Fam.)	2,185	2,1	-3,9%	2,11	0,5%	2,076	-1,6%	-5,0%
<b>Collégiens</b>	<b>67,53</b>	<b>71,03</b>	<b>5,2%</b>	<b>75,35</b>	<b>6,1%</b>	<b>76,79</b>	<b>1,9%</b>	<b>13,7%</b>
Accompagnement des collégiens	8,537	10,834	26,9%	10,624	-1,9%	10,904	2,6%	27,7%
Collèges numériques	2,25	2,97	32,0%	2,339	-21,2%	2,774	18,6%	23,3%
Dotations de fonctionnement aux collèges publics	19,868	19,717	-0,8%	20,113	2,0%	20,397	1,4%	2,7%
Maintenance - GER	5,173	5,603	8,3%	7,317	30,6%	5,812	-20,6%	12,4%
Sport pour les collégiens	4,38	3,671	-16,2%	3,357	-8,6%	3,178	-5,3%	-27,4%
Tvx, acquisition, reconstruction, construction collèges	0	0		0,0298		0	-100,0%	
Proprété des collèges	0	1,366		4,899	258,6%	7,012	43,1%	
Forfaits d'externat	27,325	26,871	-1,7%	26,672	-0,7%	26,709	0,1%	-2,3%
<b>SOLIDARITE TERRITORIALE</b>	<b>224,27</b>	<b>192,71</b>	<b>-14,1%</b>	<b>130,77</b>	<b>-32,1%</b>	<b>129,00</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-42,5%</b>
<b>Infrastructures et réseaux</b>	<b>102,63</b>	<b>68,91</b>	<b>-32,9%</b>	<b>8,66</b>	<b>-87,4%</b>	<b>8,30</b>	<b>-4,2%</b>	<b>-91,9%</b>
Port de Gravelines	0,1	0,054	-46,0%	0,020	-63,9%	0,089	355,9%	-11,1%
Préservation du patrimoine et projets dev. Locaux	7,674	6,766	-11,8%	6,312	-6,7%	6,77	7,3%	-11,8%
Réseau de transport	92,897	59,884	-35,5%	0	-100,0%	0		-100,0%
Service hivernal	1,961	2,207	12,5%	2,327	5,4%	1,438	-38,2%	-26,7%
<b>Projets stratégiques co-financés</b>	<b>0,42</b>	<b>0,52</b>	<b>23,2%</b>	<b>0,67</b>	<b>29,3%</b>	<b>0,26</b>	<b>-60,7%</b>	<b>-37,3%</b>
BA 103	0,14	0,195	39,3%	0,305	56,4%	0	-100,0%	-100,0%
Très haut débit (THD)	0,278	0,32	15,1%	0,361	12,8%	0,262	-27,4%	-5,8%
<b>Développement territorial et cadre de vie</b>	<b>16,50</b>	<b>16,34</b>	<b>-1,0%</b>	<b>13,55</b>	<b>-17,0%</b>	<b>11,99</b>	<b>-11,5%</b>	<b>-27,3%</b>
Aide à la création d'activité, soutien à l'innovation	3,314	2,341	-29,4%	0,019	-99,2%	0	-100,0%	-100,0%
Attractivité touristique	2,369	2,31	-2,5%	2,235	-3,2%	2,263	1,3%	-4,5%
Développement et aménagement rural	0,02	1,18	5800,0%	1,272	7,8%	1,279	0,6%	6295,0%
Environnement	0,774	0,878	13,4%	0,73	-16,9%	0,731	0,1%	-5,6%
Espaces naturels sensibles (hors RH)	3,112	2,035	-34,6%	2,034	0,0%	1,605	-21,1%	-48,4%
Habitat, politiques urbaines et planification	0,78	0,777	-0,4%	0,789	1,5%	0,784	-0,6%	0,5%
Laboratoire public départemental	0,891	0,809	-9,2%	0,716	-11,5%	0,51	-28,8%	-42,8%
Maison du tourisme	1,097	1,072	-2,3%	1,093	2,0%	0,109	-90,0%	-90,1%
Promotion et développement activités sportives	2,141	2,998	40,0%	2,862	-4,5%	2,986	4,3%	39,5%
Val Joly	2	1,935	-3,3%	1,8	-7,0%	1,721	-4,4%	-14,0%
Plan de Recherche Innovation pour Dev. Durable (PRIDD)	0	0		0		0,003		
<b>Culture</b>	<b>12,77</b>	<b>12,89</b>	<b>1,0%</b>	<b>13,34</b>	<b>3,5%</b>	<b>13,89</b>	<b>4,1%</b>	<b>8,7%</b>
Equipements culturels et patrimoniaux déptx	6,154	6,321	2,7%	7,138	12,9%	7,589	6,3%	23,3%
Mise en valeur du patrimoine	6,615	6,57	-0,7%	6,198	-5,7%	6,296	1,6%	-4,8%
<b>Aide aux territoires</b>	<b>1,96</b>	<b>2,06</b>	<b>5,1%</b>	<b>2,06</b>	<b>0,4%</b>	<b>2,07</b>	<b>0,2%</b>	<b>5,8%</b>
Ingénierie territoriale	1,41	1,5	6,4%	1,5	0,0%	1,5	0,0%	6,4%
Inord	0,545	0,555	1,8%	0,564	1,6%	0,568	0,7%	4,2%
<b>SDIS - contribution</b>	<b>90</b>	<b>92</b>	<b>2,2%</b>	<b>92,5</b>	<b>0,5%</b>	<b>92,5</b>	<b>0,0%</b>	<b>2,8%</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du programme pluriannuel de fonctionnement du département du Nord.





# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## DÉPARTEMENT DU NORD *Tome 1 – La situation financière*

Exercices 2016 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Jean-René Lecerf : réponse de 4 pages.

*« 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).*





Le Président

Direction générale des Services

Direction des Finances et du  
Conseil en Gestion

Tél : 03.59.73.53.76

[matthieu.barbier@lenord.fr](mailto:matthieu.barbier@lenord.fr)

Réf. : DFCEG/2020/26

Dossier suivi par : Matthieu BARBIER

Courrier arrivé  
Greffe CRC Hauts-de-France  
N° 993 du 10-12-2020

Monsieur Frédéric ADVIELLE  
Président de la Chambre Régionale des  
Comptes Hauts-de-France  
Hôtel du Bois de Fosseux  
14, rue du Marché au Filé  
62012 ARRAS Cedex

Lille, le

**/ 9 DEC. 2020**

Monsieur le Président,

J'ai lu avec beaucoup d'attention le rapport définitif relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Département du Nord, que vous nous avez fait parvenir.

Ce document fait à la fois le bilan de la mandature que j'ai l'honneur de présider, mais trace aussi des perspectives pour l'avenir. Permettez-moi d'aborder l'un puis l'autre de ces sujets.

\*\*\*

Concernant le bilan du mandat qui se termine, je retiens du rapport proposé un satisfecit sur la gestion de la collectivité sur la période de contrôle, à savoir les exercices 2016 et suivants. En effet, le rapport définitif fait mention d'une seule préconisation – celle l'invitant à formaliser et mettre en œuvre un plan d'économies visant, à l'horizon de trois ans, à l'amélioration de l'efficacité de la dépense. A titre de comparaison, le dernier rapport, publié en octobre 2016 portant sur les exercices 2010 à 2015, mettait en avant 20 recommandations.

Cette conclusion ne me surprend pas. Depuis 2015, l'impératif du redressement de la situation financière du Département s'imposait à tous. Fin 2019, l'épargne brute est de 275 M€, contre 106 M€ en début de période. Dans le même temps, l'endettement a diminué de 217 M€ et la capacité de désendettement est passée de 13,3 à 4,3 années. En d'autres termes, nous avons réussi à basculer d'une situation proche d'une « faillite » départementale, qui aurait conduit le Préfet à saisir votre institution, à une situation budgétaire soutenable.

J'apporterai en revanche quelques nuances sur l'explication de cette hausse. Sans mésestimer les efforts faits par la collectivité, la synthèse précise que le Département « *a avant tout bénéficié du dynamisme des recettes de fonctionnement, servi par une conjoncture économique favorable, dont principalement les droits de mutation à titre onéreux* ». Cette présentation me semble un résumé partiel des évolutions que notre institution a connues.

Suivant la présentation du rapport, j'évoquerais d'abord les recettes, pour parler ensuite des dépenses.

Concernant les recettes, il est vrai que nous avons pu compter sur les droits de mutation à titre onéreux, qui ont progressé de 93,5 M€ et ont participé au redressement de la situation financière de la collectivité. Mais les autres hausses de recettes dont la collectivité a pu bénéficier doivent beaucoup à l'effort de la collectivité et des habitants.

Effort des habitants d'abord, puisque le redressement des finances départementales a été permis par l'augmentation du taux de la Taxe Foncière sur les propriétés bâties en 2016. Cet effort était nécessaire, à court terme pour pouvoir équilibrer le budget de la collectivité et à long terme pour mettre en œuvre les mesures d'économies. Vous insistez d'ailleurs sur le niveau de ce taux en le comparant avec la moyenne nationale (12,6 % contre 21,5 %). Malgré tout, je partage l'importance de limiter la pression fiscale sur nos concitoyens et je me suis attaché à réduire ce taux de 10% dès que les résultats de la politique de redressement financier me l'ont permis à savoir 2018. La TFPB est ainsi passée de 21,5% à 19,3%.

Effort de la collectivité ensuite qui a développé une culture de la recette durant tout le mandat. Un seul exemple : les fonds de péréquation des droits de mutation qui progressent de 38 M€. Je vous sais gré de reprendre mes propos quand j'affirme que ce dynamisme a été conforté grâce à l'impact du travail de pédagogie et de conviction, à l'Assemblée des Départements de France. Il m'a semblé important d'y défendre la nécessité d'accentuer le niveau de la péréquation en faveur des Départements dont les charges ont été plus impactées par la situation économique sur les années passées.

Par ailleurs, je rappelle que s'agissant des dotations et compensations d'État, le manque à gagner cumulé est de 512 M€ pour les années 2016 à 2019, plus élevé que les gains liés à la hausse des DMTO (185 M€) ou encore la hausse du taux de TFPB (306 M€).

Concernant les dépenses cette fois-ci, la Chambre souligne les efforts faits par la collectivité dans toutes les politiques publiques. Je ne peux que souscrire à ce bilan qui reflète l'importance des efforts faits durant tout le mandat pour rationaliser la dépense publique.

Néanmoins, la Chambre ne note qu'une « stabilisation » des dépenses, laissant à penser que le Département se serait contenté de ne pas dépenser plus. A titre de comparaison, les dépenses de l'Etat ont cru sur la même période de 20%.

En effet, pour bien comprendre la dynamique « naturelle » des dépenses de fonctionnement, il convient de mettre en avant plusieurs effets :

- les revalorisations annuelles mécaniques constatées toutes choses égales par ailleurs sur les dépenses de fonctionnement (les allocations dont le montant est réévalué annuellement en fonction de l'inflation, l'inflation qui pèse sur les achats, le GVT qui grève sa masse salariale, la hausse des dépenses dans les structures que le Département finance (établissements enfance/PA/PH, SDIS...) pour lesquelles ces mêmes effets s'appliquent) ;
- l'effet volume de certaines politiques que le Département ne maîtrise que partiellement, notamment l'APA dont la hausse est fortement corrélée au vieillissement de la population ;
- les nouvelles dépenses imposées par l'Etat telles que les mineurs non accompagnés (MNA, dont le budget direct est passé de 6,4M€ en 2017 à 24,4 M€ en 2019), les accords PPCR, la mise en œuvre de la loi ASV à partir de 2017 (APA à domicile, droit au répit) ou la revalorisation forfaitaire du RSA de +10% entre 2013 et 2017, soit 242 M€ par rapport à 2013 ;

- la réduction des arriérés RSA et hébergement qu'il a fallu financer sur la période (16 M€ sur l'Enfance, 17 M€ sur les Personnes Agées, 3 M€ sur les Personnes Handicapées, 21 M€ sur le RSA, soit 57 M€ au total entre 2016 et 2019).

**Compte tenu de tous ces éléments, la simple stabilisation en valeur des dépenses correspond à un effort drastique auquel a contribué l'ensemble des politiques publiques. Je tiens à souligner ce point, tant pour la collectivité qui s'est fortement investie dans cette démarche, que pour les habitants qui ont été sollicités au travers de la hausse de la taxe foncière.**

Mais ce qu'il faut retenir avant tout, c'est que cet effort a été réalisé dans un souci constant d'efficience et de performance de nos politiques publiques, au plus près de l'évolution des besoins et des attentes des Nordistes.

Pour prendre un exemple emblématique, l'action volontariste du Département en matière de maîtrise de la dépense RSA a favorisé l'insertion professionnelle (déploiement des Maisons Départementales de l'insertion et l'emploi (MDIE)). Les chiffres démontrent l'efficacité de cette politique : entre juin et août 2020, le nombre de bénéficiaire du RSA a augmenté de seulement 2,5% par rapport à l'année dernière, soit la plus faible hausse de France métropolitaine où la moyenne s'établit à 7,8% (source CNAF).

Mais cette démarche a été étendue à bien d'autres domaines : le déploiement de solutions alternatives au placement en établissement, notamment grâce à l'accueil familial qui s'est développé dans le champ de l'autonomie (soutien du maintien à domicile pour les personnes âgées, développement de l'habitat inclusif pour les personnes en situation de Handicap, etc) ; le paiement net qui permet d'appliquer le principe de subsidiarité à la gestion de l'hébergement pour les bénéficiaires à l'aide sociale ; la contractualisation en CPOM avec les établissements qui permet d'améliorer le pilotage des établissements tout en leur donnant de la visibilité.

La Chambre elle-même dans son rapport mentionne d'autres exemples de transformation de politiques pour mieux correspondre aux besoins évolutifs des populations, comme la refonte des modalités de prise en charge des enfants et des jeunes, en privilégiant l'accueil en famille et l'accompagnement à domicile par rapport à l'accueil en établissement.

Enfin, en privilégiant le rétablissement de son épargne, le Département a amélioré sa capacité d'investissement. Sa contribution au financement propre de l'investissement a ainsi augmenté, passant de 36 % en 2016 à 60 % en 2019. Après des années de baisses successives liées à la situation financière de plus en plus dégradée pour la collectivité, l'exécutif a choisi de stabiliser des dépenses le temps d'améliorer les ratios financiers et de récupérer la confiance des banques. Ces efforts ont permis de relancer une politique d'investissement à partir de 2019 qui devrait produire des résultats meilleurs encore en 2020.

\*\*\*

S'agissant cette fois-ci de l'avenir, je partage vos préoccupations quant aux effets de la crise sanitaire. Si la collectivité devrait conserver des ratios convenables en 2020 et 2021, la vigilance s'impose pour les années à venir. Comme indiqué dans votre rapport, de grandes incertitudes demeurent tant sur les recettes (CVAE, fonds de péréquation, DMTO) que sur les dépenses de fonctionnement (RSA, APA).

En conclusion, quand la Chambre affirme que « *La réduction de la dépense constitue le seul véritable levier du Département pour préserver son avenir financier.* », elle énonce une réalité budgétaire, dès lors que le Département n'a plus de marge de manœuvre sur les recettes.

Comme le Nord l'a montré, les Départements sont prêts à développer des politiques d'économies pour limiter leurs dépenses. Néanmoins, ce travail ne peut pas être mené indéfiniment et la Chambre peine d'ailleurs à trouver de nouvelles pistes d'économie à mettre en œuvre : la proposition de stabilisation du budget du SDIS minore les efforts faits depuis plusieurs années au travers de la stabilisation de sa dotation. Quant à l'évolution de la masse salariale, il serait intéressant que la Chambre précise les domaines dans lesquels une réduction des effectifs est souhaitable.

Les Départements ne pourront pas indéfiniment mener des plans d'optimisation pour absorber l'effet de ciseau de ressources qui évoluent structurellement beaucoup moins vite que leurs charges, comme l'a encore rappelé, après la Cour des Comptes, le rapport Cazeneuve et sans pour autant que le Gouvernement ne se soit saisi du sujet.

Ils ne pourront pas continuer à se voir transférer des dépenses sans compensation totale : la prime de feu que vous évoquez dans votre rapport en est un exemple, mais la création de la PCH parentalité ou la réforme de l'assurance chômage qui fera implicitement basculer des bénéficiaires vers le RSA en sont d'autres illustrations.

Ils ne pourront pas être appelés par l'Etat pour financer des dispositifs pérennes via le plan pauvreté et le plan Taquet par exemple, si ces dispositifs perdurent, mais que l'aide de l'Etat disparaît après 2 ou 3 années.

Surtout, ils ne pourront pas participer à la relance économique de ces prochaines années s'ils sont, comme c'est le cas aujourd'hui, considérés comme les parents pauvres des dispositifs de subventionnement comme le CPER ou le plan de relance.

En synthèse, si les départements ne disposent pas rapidement d'un nouveau levier fiscal, qui ne peut être désormais qu'un pouvoir de taux sur les DMTO, ils ne pourront pas faire face à la situation financière qui s'annonce, ni aux besoins des habitants et du territoire qui vont se faire jour dans cette période de crise.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs *et les plus cordiaux.*



**Jean-René LECERF**  
**Président du Département du Nord**



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Hauts-de-France  
sont disponibles sur le site :  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-France](http://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 méI : [hautsdefrance@ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ccomptes.fr)