

Le Budget Supplémentaire 2020

*Budget Principal
et Budget annexe « Aéroport d'Avignon »*

A V I S



16 juin 2020

Président de la Commission Finances et Fonctionnement
Jacques CABUZEL

Assisté de Christiane GAU, Chargée de mission

Sur le Budget Principal et sur le Budget annexe « Aéroport d'Avignon »
Avis adopté à la majorité par 46 voix pour et 4 abstentions

dans le cadre d'une saisine obligatoire

Budget supplémentaire 2020 du Budget Principal

Le Budget Supplémentaire 2020 présenté par la Région intègre l'affectation du résultat 2019, procède à l'inscription de dépenses nouvelles et à des opérations de régularisations, d'ajustements et de transferts.

Depuis l'arrêté des comptes 2019, et lors de la construction du présent Budget Supplémentaire, une situation d'exception a été rencontrée à l'échelle mondiale avec la crise sanitaire liée à l'épidémie Covid 19. Ses conséquences sur l'économie et l'emploi commencent à se manifester et une récession économique est annoncée avec un très fort recul du PIB français.

Dans ce contexte, des mesures sont d'ores et déjà prises par la Région dès ce Budget supplémentaire, pour tenter d'atténuer les premiers effets économiques et sociaux de cette crise. Elles sont inscrites au présent Budget supplémentaire 2020.

D'autres mesures ont également fait l'objet d'annonces publiques (presse et médias, site internet de la Région...), pour un montant de 1.4 Milliard qui a intrigué les représentants de la société civile. Ces annonces seront commentées dans le présent avis.

1. Synthèse des éléments présentés par la Région et inscrits au Budget Supplémentaire

1. 1. Au niveau des engagements pluriannuels

1. 1. 1. Une augmentation des Autorisations de Programme (AP) et des Autorisations d'Engagement (AE) et un redéploiement des autorisations existantes

Le document comptable du BS 2020 présente des montants supplémentaires de 131.8 M€ en AP et de 45.2 M€ en AE. Seule une partie de ces autorisations supplémentaires est destinée à financer les programmes nouveaux créés spécifiquement pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. L'autre partie vient abonder des programmes existants, sans précision sur leur lien éventuel à la crise ou si ces autorisations vont dans la continuité des programmes liés à l'activité normale.

On relève également un grand nombre de redéploiement d'autorisations à travers des transferts entre programmes.

1. 1. 2. La mise en place d'un plan pluriannuel régional d'investissement régional de 480 millions d'euros destiné à préparer « l'après-COVID »

Les premières mesures de ce plan sont inscrites au BS 2020 pour les opérations suivantes :

- Opérations d'investissement immédiates dans les lycées, notamment en matière numérique : 50 M€
- Abondement d'un fonds de participation en faveur des énergies renouvelables, des innovations et grandes filières industrielles : 17 M€

Pour financer ces opérations, la région annonce qu'elle aura recours à l'autofinancement généré grâce aux résultats positifs constatés au CA 2019, et à un nouvel emprunt de 86.3 M€.

1. 2. Au niveau des crédits de paiement

1. 2. 1. Une révision à la baisse de recettes fiscales régionales attendue dès 2020 et qui se poursuivra au moins sur 2021 et 2022

En raison de l'impact sur l'économie, dès 2020 : diminution des recettes de TVA, cartes grises, TICPE ainsi que des recettes liées au transports, pour un total de 60.5 M€.

1.2.2. Et une révision à la hausse d'autres postes de recettes

Les recettes de CVAE attendues sont supérieures à l'estimation faite lors du Budget Primitif 2020 (en raison du décalage d'impact), il est de même pour des subventions et participations. Le solde final des révisions de recettes opérées au Budget Supplémentaire est positif : 28 M€ de recettes de fonctionnement supplémentaires.

1.2.3. En réponse aux conséquences de la crise sanitaire, des premières mesures de soutien en faveur des habitants, des associations et des entreprises de Provence-Alpes-Côte d'azur

a) Des dépenses immédiates pour un montant de 149 M€

Ces mesures se déclinent dans les programmes suivants :

Abondement du fonds national de solidarité pour les TPE, micro-Entrepreneurs, indépendants et professions libérales : 34.6 M€ ; création d'un fonds COVID RESISTANCE en partenariat avec la Banque des territoires, les Conseils départementaux, les Métropoles et les EPCI pouvant aller jusqu'à 37M€ ; mobilisation des dispositifs régionaux en faveur des entreprises : 20 M€ ; mise en place d'aides au secteur culturel : 5.0 M€ ; au tourisme : 7.1 M€ ; à l'agriculture : 6.0 M€ ; aux étudiants : 9.7 M€ ; aux communes (FRAT COVID) : 10.0 M€ ; abondement du dispositif de prêts-rebond en faveur des entreprises : 9.7 M€ ; Engagement en faveur des entreprises et organismes prestataires de la collectivité en matière de formation professionnelle et de transports de voyageurs : 25.0 M€ ; versement aux bénéficiaires des Subventions attendues (même si les

projets n'ont pu être menés à terme, pour un montant estimé de 60 M€) ; et enfin l'achat d'équipements et produits de protection (masques, gel notamment) : 12.1 M€

b) Le financement de ces mesures

Le financement des mesures annoncées en 2020 sera couvert grâce à des redéploiements de crédits pour 70.6 M€ et par des inscriptions en dépenses nouvelles pour 78.4 M€ qui feront, au moins pour partie, l'objet d'emprunts.

Le dispositif de prêts-rebond en faveur des entreprises sera financé par la transformation en avances remboursables d'une partie des préfinancements européens, à hauteur de 9.7M €.

2. Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional

2. 1. Remarques générales

2. 1. 1. Les décisions dans le cadre du Budget Supplémentaire 2020

Si le CESER peut noter la réactivité de la Région pour annoncer la mise en œuvre d'un soutien à la population et à l'économie régionale pour amortir les conséquences négatives de la crise sanitaire, en revanche les annonces faites par la Région, à la fois dans le cadre des propositions inscrites au présent Budget Supplémentaire, mais plus largement dans le cadre de sa communication publique, conduisent à s'interroger sur le contenu concret de ces annonces.

En effet, des mesures et dépenses nouvelles sont affichées comme des soutiens post crise sanitaire alors même qu'ils font partie de l'activité classique de la région. Par exemple, le versement du solde des subventions, sans justification d'achèvement de l'action financée est, certes une décision louable en soutien aux structures associatives souvent fragiles, mais les fonds attribués étaient déjà, à priori, budgétés...- Il en est de même pour les versements aux prestataires de transports.

Un changement de modalités ou de règles du jeu est présenté comme un effort nouveau, ce qui est assez discutable.

2. 1. 2. L'annonce publique d'un plan de 1,4 Milliard

La Région a annoncé un plan extrêmement ambitieux de 1.4 Milliard d'euros.

Un regard plus approfondi sur les mesures prévues dans ce plan indique que :

- Ce plan s'étalera sur 5 ans au moins et suppose un soutien de l'Etat
- Qu'il s'agit d'opérations qui étaient, pour une part importante, déjà prévues et en cours de planification

- Que le lien direct entre ces opérations et le soutien post crise sanitaire ne parait pas évident.

2. 2. La nécessité d'un suivi analytique et d'une évaluation

La Région affiche une ambition forte pour accompagner les habitants et le territoire dans les conséquences de cette crise sanitaire. Cependant, comme l'a déjà réclamé le CESER, notamment au sujet du suivi du plan climat, la Région doit nécessairement mettre en place dès à présent les outils qui permettront d'avoir une lisibilité :

- Des dépenses nouvelles consacrées au plan COVID
- Des réaffectations budgétaires opérées.

Et le CESER revendique une nouvelle fois, son implication dans une démarche indispensable d'évaluation des politiques publiques.

Conclusion

Le CESER exprime l'inquiétude de la société civile quant aux conséquences de cette crise sanitaire pour les finances de l'ensemble des collectivités.

Si l'on peut apprécier la réactivité de la Région face à cette crise inédite, les mesures annoncées seront-elles à même de répondre aux besoins nouveaux, tout en permettant à la Région de maintenir l'exercice de ses compétences obligatoires ?

On notera que les Régions sont en attente d'un geste de solidarité budgétaire très fort de l'Etat, sous la forme notamment d'un mécanisme de garantie des recettes, qui devra concerner en premier lieu la baisse prévisible des recettes futures provenant de la CVAE et de la TVA.

Les décisions budgétaires qui seront prises par l'Etat à l'occasion du 3^{ème} projet de loi de finances rectificative pour 2020 et du projet de loi des finances pour 2021 pourraient amener le Conseil Régional à présenter une nouvelle décision modificative en 2020.

Budget supplémentaire 2020

du Budget annexe

« Aéroport d'Avignon »

Le Budget Supplémentaire 2020 du Budget annexe « Aéroport d'Avignon » présenté par la Région intègre l'affectation du résultat 2019.

Il ne procède à aucun transfert et ne présente ni dépenses ni recettes nouvelles.

On notera la décision de ne pas recourir à l'emprunt qui avait été prévu au BP 2020.

Ce Budget Supplémentaire n'appelle pas de remarques particulières du CESER.

Positions des Collèges

Position du 1^{er} Collège

Ce Budget avec un résultat de 131 M€ est notamment motivé par la crise COVID.

Sont identifiées des dépenses supplémentaires : 36 M€ pour les lycées, 22 M€ pour les transports régionaux, 16 M€ dépenses diverses COVID, qui participent au déploiement des 277 M€ de mesures de soutien immédiat à l'économie que la Région a dépensé à partir du mois d'avril, cette réactivité est à saluer, même si 150 M€ d'aide aux entreprises sur le volet 2 et FRAT COVID sont limités.

Ce plan de soutien est financé par 50 M€ de l'Europe, 70 M€ de redéploiement de crédits, 78 M€ de crédits complémentaires et 86 M€ d'endettement.

Concernant les 1.2 milliards complémentaires du plan de relance annoncé, ils sont conditionnés à l'hypothétique garantie de l'Etat des ressources des Régions et à la négociation du futur CPER sur lequel nous n'avons pas d'éléments.

On peut regretter que le Président de la Région n'ait pas été plus clair sur les conditions d'engagement du plan de soutien de 1.4 milliard en indiquant qu'il s'agit, si les conditions ci-dessus sont remplies, d'un plan d'investissements sur 5 ans d'environ 240 M€/an en complément des mesures de soutien immédiates.

Ce plan comprend des mesures programmées ou en cours d'étude depuis plusieurs mois.

Le 1^{er} Collège remercie Messieurs BENEVENTI et LACHAUD représentant l'Exécutif de la Région pour leur présentation claire et détaillée, mais regrette de ne pas pouvoir comparer facilement Budget Primitif plus Décision Modificative au Compte Administratif.

Restent nos interrogations légitimes sur les perspectives de forte dégradation des finances de la Région (dépenses supplémentaires et recettes en berne) pour les années à venir qui vont conduire à un endettement jamais connu dans l'histoire de l'institution.

Position du 2^{ème} Collège

Le Budget Supplémentaire 2020 anticipe une baisse des recettes financières de la Région résultant des conséquences de la crise sanitaire et économique qui touche le pays. Dans ce contexte le 2^{ème} Collège s'interroge sur les capacités de la Région à traduire dans les faits les annonces de 1,2 milliard de programme de soutien à l'activité et de relance, faite durant la crise sanitaire.

Si le 2^{ème} Collège a bien conscience de la dépendance budgétaire de la région vis-à-vis de l'État et de ses décisions à venir, il tient toutefois à attirer l'attention sur les nécessaires arbitrages qui doivent intervenir en faveur d'une réponse nécessaire aux besoins des populations et des territoires, quitte à remettre en cause la rigueur budgétaire prônée jusque-là par l'Exécutif visant à réduire l'endettement.

Position des 3^{ème} et 4^{ème} Collèges

Il est curieux de constater que le rapport de présentation du Compte Administratif 2019 ne fait jamais référence aux prévisions budgétaires (Budget Primitif ou Budget Primitif + Budget Supplémentaire) alors même que la vocation du Compte Administratif est de faire le rapprochement entre les prévisions et leur réalisation effective, avec d'éventuels éléments explicatifs de non-réalisation (en plus ou en moins, s'agissant aussi bien des recettes que des dépenses, de la section de fonctionnement comme de la section d'investissement.).

Ceci étant, nous constatons avec satisfaction que les documents (volumineux) ont été fournis dans les délais convenables. Lors de la rencontre entre les représentants du CESER et ceux du Conseil régional, des échanges fructueux ont permis d'avoir, sur les sujets évoqués, des explications souvent précises.

Nos Collèges insistent sur l'intérêt pour l'avenir de disposer d'une comptabilité analytique des grandes politiques mises en œuvre, selon une présentation homogène des documents budgétaires et comptables (Compte Administratif, Budget Primitif) qui devrait faciliter aussi une évaluation dont on ne peut que regretter l'absence, une fois de plus, en redisant que le CESER doit, de par la loi, y être associé.

En outre les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges se félicitent de la décision de la Région qui versera les subventions prévues en 2020 aux associations, même si toutes les actions prévues ne sont pas réalisées.

Nos Collèges ne peuvent en outre que constater, dans la période actuelle « d'après (?) Covid, 19 » quelques incertitudes sur l'avenir : rendement de la CVAE, attente d'un nouveau CPER, les conséquences de la réforme de l'apprentissage, incertitudes sur l'aide (garantie de ressources) que l'Etat pourrait apporter sur l'après Covid... Ils observent, comme le fait l'avis, que les bons résultats comptables de l'exercice 2019 sont portés notamment par une recette exceptionnelle (liée à la vente d'actions) qui a conduit à moins emprunter en 2019.

Mais la diminution affichée des dépenses nous conduit à poser la question de l'efficacité des politiques suivies, qui ne saurait se réduire à l'aspect comptable : force est de relever que la mise en œuvre de ces politiques n'a pas jusqu'ici permis de réduire l'écart avec les moyennes nationales pour le taux de chômage, le taux de pauvreté ou les inégalités sociales. Et cela repose aussi et de façon majeure le problème lancinant de l'évaluation.

Ceci étant, les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges sont bien conscients, qu'en 2020, la situation de crise économique et sociale qui fait suite à la crise sanitaire génère des risques majeurs et appellera des arbitrages auxquels nos Collèges seront très attentifs.

Explication de vote

Intervention du groupe CFDT (2^{ème} Collège)

Dans « le monde d'après », le temps de l'écologie, malheureusement le temps de l'évaluation des politiques régionales n'est pas encore arrivé (bien que le CESER devrait dorénavant être chargé de cette compétence).

Les recettes fiscales des Régions étant maintenant liées à l'activité économique, elles sont donc fluctuantes et dépendantes de la santé des entreprises et du marché.

La crise sanitaire et sociale que nous vivons va s'installer économiquement de manière durable.

Au moment, où les Régions de France sortent une brochure sur l'intelligence économique territoriale dont la Région Sud Paca a été partie prenante, le manque de prospective, l'absence d'interpellation des corps intermédiaires (comme les syndicats de salariés), et de la société civile, ne laisse pas beaucoup de place à une vision dynamique pour repenser « le monde d'après ».

Répondre au défi qui s'annonce, se préparer à un nouveau monde aurait pu être la ligne directrice de la Région.

Mais elle a préféré, par un simple transfert de lignes budgétaires et sans concertation, faire de l'affichage politique.

La CFDT est consciente qu'à moyens constant des choix doivent être fait pour redéployer des recettes ou abandonner des projets : ces choix sont peu lisibles dans les documents présentés.

Associer la société civile, notamment le CESER et avec une véritable évaluation des politiques publiques, afin de coconstruire notre futur ne fait pas partie de l'ADN de nos élus. Il reste donc la critique qui, espérons-le, sera constructive.

Le Budget Supplémentaire 2020 nous laisse perplexe. Nous partageons les inquiétudes soulevées dans l'avis proposé, mais n'est-il pas venu de montrer notre exaspération face à l'autisme de la Région en matière d'évaluation des politiques publiques.

Enfin concernant l'avis sur l'aéroport d'Avignon, la CFDT s'abstiendra. Cet avis n'appelle pas de notre part de remarques particulières, mais la situation actuelle doit nous interroger sur le modèle économique des lignes aériennes en concurrence avec le TGV sur les moyennes distances nationales.

Ainsi pour toutes ces raisons le groupe CFDT s'abstiendra sur ces avis.



27, Place Jules Guesde - CS 80255 - 13235 Marseille Cedex 02
Téléphone : 04 91 57 53 00

e.mail : ceser@maregionsud.fr
Site web: www.ceserpaca.fr
Site Newsletter : ceser@regionpaca.com