

Orientations Budgétaires 2021

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

A V I S



15 Décembre 2020

Rapporteur
Jacques CABUZEL
Président de la Commission Finances et Fonctionnement

Assisté de Christiane GAU

Sur le Budget Principal

Avis adopté à l'unanimité des 50 Conseillers présents

Sur le Budget Annexe « Aéroport d'Avignon »

Avis adopté à la majorité par 41 voix pour, 6 voix contre (groupe Environnement) et 3 abs-
tentions (CFDT)

dans le cadre d'une saisine obligatoire

Budget Principal

Introduction

Le Débat d'Orientations Budgétaires (DOB), matérialisé par un Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB) est une étape préalable obligatoire avant le vote du budget primitif de la Région. Elle doit permettre d'apporter les informations et éclairages nécessaires portant sur les grandes orientations politiques de l'exécutif régional pour l'année à venir. Pour 2021, elle s'inscrit dans un contexte mondial, national et local, de crise sanitaire qui a de graves conséquences sociales et économiques dans une situation qui appelle des choix politiques et des réponses budgétaires fortes.

Sur saisine du Président du Conseil régional, Renaud MUSELIER, le CESER émet le présent avis sur les Orientations Budgétaires régionales pour 2021.

1. Données pour 2021 présentées par la Région

1.1 Les grands objectifs pour 2021

Dans un cadre de construction de son Budget 2021 fortement modifié et impacté par la crise sanitaire, la région présente 7 grands axes de la politique qu'elle compte mener en 2021 :

- 1- La Cop d'avance et l'adaptation de notre région aux changements climatiques
- 2- le redressement et la relance de l'économie régionale
- 3- La sécurité et la lutte contre la radicalisation, avec la promotion de la citoyenneté et de l'éducation
- 4- Le soutien au monde culturel en région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- 5- L'aide au développement de tous les territoires, tant urbains que ruraux
- 6- Des grandes programmations pluriannuelles d'investissement : Contrat d'avenir 2021-2027 et fonds européens
- 7- La préparation de l'émergence de nouvelles compétences régionales en matière de santé

1.2 Les projections financières pour 2021

Alors qu'un redressement avait été amorcé ces dernières années, le contexte sanitaire exceptionnel va conduire à une dégradation de la situation financière de la collectivité.

Pour 2021 et les années à venir, la région va enregistrer une baisse de ses recettes, tout en faisant face à des dépenses supplémentaires, engagées dans le cadre du plan d'urgence dès le mois de mars 2020, pour soutenir l'économie régionale et amortir les impacts de la crise, qui se poursuivront en 2021 et au-delà.

Dans ce contexte, la Région présente les éléments suivants :

- Une dégradation de l'épargne brute attendue pour 2020 : 13 à 14 % (contre 22.3 % au CA 2019 et 17.4% prévu au BP 2020)
- Un recours à l'emprunt plus important, portant l'encours de la dette à 2.7 Md€, entraînant un allongement de la durée moyenne de désendettement en raison de la volonté de la Région de renforcer le niveau de ses dépenses d'investissement
- Au niveau des recettes régionales : La ressource de TVA devient prépondérante dans les recettes fiscales de la Région à partir de 2021 (plus de 60 % des recettes fiscales régionales) à la suite de la suppression de la CVAE régionale et sa compensation par une fraction de TVA de même montant.
- Au niveau des dépenses : Hormis un paragraphe conséquent sur les dépenses de personnel qui devraient progresser de 2% et un catalogue d'intentions dans de nombreux secteurs de l'action régionale, le rapport présente peu d'indications sur la répartition et les niveaux de dépenses envisagés pour les différentes politiques régionales.

La Région annonce néanmoins un objectif de retour à la normale, avec la poursuite de ses objectifs d'amélioration de sa capacité de désendettement, en contenant l'encours de sa dette, pour revenir à un niveau d'épargne brute de 20%. Cela est assorti d'une annonce de maîtrise des dépenses qui se traduira par des arbitrages entre les montants qui seront alloués au BP 2021 aux différentes politiques régionales.

2. Avis du CESER

2.1. Avis sur les politiques sectorielles

Au regard des indications figurant dans le ROB, le CESER relève :

Sur la cop d'avance et l'adaptation de notre région aux changements climatiques : On observe un « verdissement » des politiques régionales dans les domaines de l'agriculture, des transports ou encore du logement (amélioration de la qualité de l'air, transports moins polluants, agriculture plus respectueuse de l'environnement, amélioration énergétique de l'habitat...) avec une forte mobilisation de fonds pour répondre aux urgences climatiques, sanitaires, économiques et sociales.

Sur le redressement et la relance de l'économie régionale et de l'emploi : Ces orientations pour 2021 couvrent les 5 axes prioritaires du plan de relance et des actions prévues dans le cadre du contrat d'avenir, avec un accent mis sur la reconquête industrielle et la relocalisation. Il est cependant attendu un effort de présentation de la répartition des financements au titre de ces différentes programmations. Il en va de même pour les mesures de soutien à l'emploi. Le CESER sera également attentif aux données relatives au renouvellement de l'expérimentation du dispositif « Pack Sud Relocalisation », et au nombre d'emplois directs et indirects créés dans le cadre des OIR.

On relève l'articulation des politiques de l'Etat et de la Région dans la mise en œuvre du plan de reconquête emploi/formation mais un manque de clarté quant aux engagements financiers respectifs.

On constate encore :

- Un manque d'informations sur les bilans des dispositifs déjà en vigueur pour favoriser le maintien et l'insertion dans l'emploi ;
- Une prise en compte insuffisante des jeunes sans qualification, qui sont les plus éloignés de l'emploi ;
- Un fort soutien des formations du sanitaire en lien avec le « Ségur » de la santé.

Sur les grandes programmations d'investissement : On note l'effort supplémentaire annoncé sur la compétence « Lycées » avec la mise en place d'une programmation rigoureuse et ambitieuse pour la réhabilitation des 3 000 000 m² du patrimoine bâti des lycées et l'annonce de la réalisation de trois nouveaux établissements : deux créations nettes et une reconstruction. Le CESER espère pouvoir disposer des éléments qui lui permettront d'apprécier la mise en œuvre effective de ces propositions. Il souligne que le programme de mise en accessibilité, au titre de la loi de 2005, des établissements scolaires sous compétence de la région aurait dû être plus explicitement exprimé dans ces orientations pour 2021.

En matière de transport, le CESER constate l'absence d'investissements programmés en 2021 dans les infrastructures (ce qui semble être en lien avec la prolongation calendaire des projets portés dans le cadre de l'actuel CPER 2015-2020). L'action régionale devrait donc se limiter à la gestion de l'existant et à la poursuite des projets déjà engagés. Elle devra également assumer les travaux préalables à l'ouverture à la concurrence des lignes TER régionales.

En matière d'aménagement du territoire : le CESER note positivement la poursuite des CRET et des FRAT en soutien des collectivités pour aider les territoires ruraux ou urbains, bien que les niveaux de ces soutiens risquent d'être impactés par la nécessaire contribution de la Région à la reconstruction des vallées détruites des Alpes Maritimes."

2.2. Avis sur les données budgétaires

Le ROB présente le BP 2021 comme un budget de relance.

L'impact financier des plans d'urgence et de relance et leur étalement dans le temps sont peu explicites.

Le rapport ne précise pas le cadencement calendaire des mesures annoncées, que ce soit en termes d'engagements pluriannuels ou de crédits de paiement. Ainsi, il est annoncé que sur les 1.4 Md€ du plan de relance régional, 1 Md€ des dépenses s'étaleront sur 6 à 10 ans, alors que seul un montant de 400 K€ serait réellement engagé à court terme, de fin 2020 au début 2021.

De plus, sur la base d'un rapport qui nous est également présenté pour avis - relatif à la possibilité offerte aux collectivités d'étaler à titre exceptionnel les dépenses opérées en 2020 au titre de la crise sanitaire - on relève que la Région ne propose « que » 37 M€ de charges à étaler en 2020. Ce qui pourrait laisser penser qu'un certain nombre de dépenses estampillées « crise sanitaire » relèveraient finalement du fonctionnement normal et courant de l'institution...

Le CESER attire l'attention sur le caractère « fragile » et éphémère des ressources sur lesquelles la Région compte s'appuyer pour financer son plan de relance ; outre des fonds européens exceptionnels, il faudra recourir à des nouveaux emprunts bancaires ou obligataires et à des prêts (qu'il faudra rembourser) accordés par l'UE, pour intervenir sur les conséquences de la crise sanitaire et des événements climatiques.

Le CESER note une multiplicité des contrats, protocoles, plans de relance et un manque d'harmonisation entre les durées de ces différents contrats : CPER 2015-2020 qui va être prolongé sur le volet transports, CPER 2021-2027 ou « contrat d'avenir », protocoles Etat Région, plan de relance régional post Covid, nouvelle programmation des fonds européens 2021 – 2027 ...

Face à cette multiplicité, le CESER demande la mise en place d'une déclinaison précise de ces plans, afin de voir, parmi les crédits qui seront inscrits au BP 2021 (et au-delà), ceux qui relèvent de tel ou tel dispositif. Le CESER avait déjà formulé une demande similaire, à l'occasion de précédents avis, et notamment concernant la lisibilité budgétaire et le suivi des actions de la « cop d'avance ». Une présentation analytique du budget permettrait pourtant de constater les montants déclinés par dispositifs, d'afficher l'effort propre de la région et de mesurer l'effet levier de toutes ces contractualisations.

Le CESER réitère sa demande d'une meilleure lisibilité dans la traduction budgétaire des politiques annoncées.

Par ailleurs, le CESER s'interroge sur les conditions dans lesquelles un retour à une durée de désendettement de 8 ans est envisageable et les arbitrages qui en découleront.

Concernant les engagements pluriannuels : Il est annoncé un montant d'autorisations de programme restant à mandater à fin 2020 de 1.860 Md€, contre 1.770 Md€ à fin 2019. Ce total devrait générer un besoin de crédits de paiement de 380 M€ en 2021, contre 360 M€ annoncés dans le ROB 2020. Ces 20 M€ d'écart conduisent à s'interroger sur l'importance réelle des nouveaux montants engagés pour la crise sanitaire.

Conclusion

Le CESER tient à remercier Robert BENEVENTI, Conseiller régional Rapporteur du Budget, Frank-Olivier LACHAUD, Directeur Général des Services, Agnès GERI, Directrice des Finances et Frédéric AMEVET, Directeur Adjoint des Finances, pour leur participation à la réunion en Visio conférence de présentation de ces Orientations Budgétaires pour 2021 et pour les échanges avec les représentant du CESER.

Le CESER constate la volonté affichée de la Région d'apporter un soutien à l'ensemble des acteurs du territoire pour amortir les effets de la crise sanitaire. Toutefois, le CESER s'interroge sur les inévitables arbitrages à venir et sera très attentif sur ce point lors de l'examen du budget primitif pour 2021.

La Région a choisi de mettre un terme au litige qui l'oppose à la SNCF, par un protocole transactionnel, qui se traduira par le versement d'une indemnité de 37.8 M€. Le CESER demande à avoir communication de ce protocole.

Enfin, le CESER réitère ses multiples demandes d'une véritable participation à l'évaluation des politiques décidées et mises en œuvre par la Région.

Le CESER prend acte du ROB 2021 qui lui est soumis dans ce contexte inédit de crise sanitaire.

Budget annexe

« Aéroport d'Avignon »

Les orientations pour 2021 se déclinent de la manière suivante :

- En fonctionnement : des dépenses liées au fonctionnement normal et à l'exploitation
- En investissement : la poursuite du programme d'investissement et notamment des opérations de maintien en état de la piste principale, indispensables pour conserver l'habilitation délivrée par la DGAC. Ces investissements seront financés par des contributions de la communauté d'agglomération du Grand Avignon, du Conseil départemental du Vaucluse, et par un emprunt dont le montant n'est pas encore connu. Il est également annoncé qu'en raison de la crise sanitaire et des incertitudes sur l'avenir de l'activité aéronautique et du trafic passagers, le projet de reconstruction du bâtiment de l'aérogare a été repoussé.

Avis du CESER

Le CESER relève la décision de programmer un investissement générant un besoin de crédits de paiement de 3 M€, avant d'avoir finalisé son plan d'investissement et déterminé le niveau d'emprunt nécessaire.

En revanche, le CESER approuve la décision d'avoir reporté l'investissement lié à la reconstruction de l'aérogare dans ce contexte d'incertitudes.

Le CESER prend acte des éléments présentés.

Explications de vote

1^{er} Collège

Alain GARGANI

2^{ème} Collège

Emilie CANTRIN

3^{ème} et 4^{ème} Collèges

Serge DAVIN
Benjamin KABOUCHE

Intervention d'Alain GARGANI au nom du 1^{er} Collège

C'est dans des conditions très particulières que nous sont présentées les orientations budgétaires 2021.

En effet à la crise économique et sanitaire majeure que nous subissons s'ajoute l'échéance électorale du mandat régional en 2021.

7 orientations politiques sont présentées dans le rapport d'orientation :

La poursuite du programme COP d'avance, le soutien à l'économie, la sécurité notamment face au radicalisme islamique, le soutien à la culture, la prise en compte des territoires, l'importance des investissements du contrat Etat Région « contrat d'avenir », l'évolution vers la Région de la compétence santé.

Le 1^{er} collège soutient sans réserve ces orientations.

Plus précisément sont évoqués :

La chute de l'épargne brute (de 22.4% en 2019 à 15% en 2020 et sans doute encore moins en 2021) du fait des mesures de soutien à l'économie en période COVID qui conduit à une forte limitation des investissements à venir. On doit noter que la Région avait, avant crise, largement amélioré ce ratio très dégradé par la mandature précédente.

L'accroissement de l'endettement (6 années en 2020 et 10 années de remboursement en 2021) : là aussi dû aux mesures indispensables de soutien à l'économie et à l'emploi. Il faut aussi noter que la mandature avait dû faire face à une gestion précédente très dégradée (9.6 ans en 2015)

La relance et le soutien à l'économie et l'emploi en 2020 a été massif : 149M€ nouveaux et réalloués et le résultat positif de 2019 de 139 M€ ont été mobilisés. On peut malheureusement craindre que les défaillances d'entreprises surviendront en nombre, à la fin ou quand il faudra rembourser les aides consenties sous forme de prêts ou de reports de charges.

Même si ces efforts ne peuvent compenser les pertes de certains secteurs : TPE, PME, artisans, commerçants, restaurateurs et bars, événementiel, le 1^{er} collège apprécie la réactivité et l'importance de l'effort budgétaire consentis par la Région dans son accompagnement aux mesures prises par l'Etat.

Le 1^{er} collège est en revanche plus réservé sur les économies de structure, particulièrement de la masse salariale qui n'a cessé d'accroître la dépense publique régionale tout au long du mandat avec une augmentation prévisionnelle de 2% en 2021.

Enfin le 1^{er} collège, à l'instar de l'avis, ne peut que faire part de son inquiétude sur le devenir financier de la Région : épargne brute quasi nulle, endettement de 120%, démobilité de crédits habituels, recettes à venir en berne, d'autant que la crise sanitaire et économique est encore devant nous.

Le 1^{er} collège votera l'avis

Intervention d'Emilie CANTRIN au nom des groupes CGT, FSU et Solidaires (2^{ème} Collège)

Ce rapport d'Orientation Budgétaire soumis à avis du CESER peut se résumer ainsi : « Business, sécurité, green washing ». Car c'est bien de cela dont il s'agit, habiller en vert une politique axée essentiellement sur le soutien sans condition au business et sur le dogme sécuritaire.

Une crise sans précédent va impacter la population et les travailleurs de notre région mais l'exécutif ne sait que reproduire ce qu'il a mis en place depuis son arrivée à la tête de la région. Dans son rapport sur l'« après COVID », le CESER affirmait la nécessité d'une rupture. Nous serions bien en peine d'en trouver la moindre trace dans les orientations budgétaires pour 2021.

Alors que l'état des lieux pointe la montée du chômage, la baisse du pouvoir d'achat, l'augmentation brutale des inégalités de niveaux de vie au détriment des plus modestes ..., rien dans ce document ne permet de détecter ne serait-ce que le début d'une réponse à cette situation. Bien au contraire, l'exécutif reste ancré sur sa certitude qu'il suffit d'arroser les entreprises avec des dizaines de millions d'euros d'aides, sans contrepartie, pour répondre aux besoins des territoires et créer des emplois.

Le constat est également fait d'une forte augmentation de la précarité notamment chez les jeunes. Pourtant la seule réponse apportée relève de la stigmatisation. Les jeunes sont vus soit comme victimes de l'insécurité et on continue à dépenser des millions d'euros dans l'installation de caméras dans les lycées alors même que l'entretien des bâtiments laisse à désirer, soit ils sont vus comme vecteurs potentiels d'insécurité via le risque de radicalisation. Mais sur leur situation réelle : précarité, chômage, pauvreté, difficulté à trouver des logements, difficultés financières ... rien !

Dans ce contexte comment se satisfaire de la baisse des impôts de production (637 millions d'euros pour PACA sur un an) qui aura pour conséquence de faire supporter, à travers la compensation par reversement de TVA, le poids de cette taxe particulièrement injuste par les ménages qui sont déjà lourdement touchés par les conséquences de la crise... Ces 637 millions auraient pu permettre de mener une tout autre politique économique, véritable En privant les collectivités de cette somme, on les prive de la possibilité de mener une véritable politique économique véritablement volontariste. Comment l'exécutif peut-il accepter d'être privé, à moyen ou à long terme, de ces moyens d'agir ?

Depuis plusieurs exercices le CESER a alerté la Région au sujet du litige avec la SNCF et du manque d'anticipation budgétaire à ce sujet. Aujourd'hui ce sont 300 millions d'euros qui doivent être mis sur la table alors qu'on nous a toujours dit ces dernières années que le litige était en voie de règlement au profit de la région...

L'absence de réponses sur la façon dont la Région pense tenir la trajectoire budgétaire fixée dans ses orientations budgétaires est très inquiétante. Des arbitrages devront être réalisés en 2021 dont il aurait été nécessaire que le CESER puisse avoir connaissance. Car ces arbitrages ne seront pas neutres pour la région et sa population....

La diabolisation de la dette ne peut que conduire à l'impasse. En effet, pour conduire une politique de relance et de lutte contre les conséquences sociales de la crise il faut se sortir de cette diabolisation. La question devrait être un endettement pour quoi faire ? Satisfaire les injonctions du capital ou répondre aux besoins de la population et des territoires ?

Les groupes CGT, FSU et Solidaires voteront l'avis.

Intervention de Didier SERNA au nom du groupe CFDT (2^{ème} Collège)

Nous retrouvons dans les avis proposés, l'esprit de consensus qui doit nous animer afin que l'ensemble de la société civile composant le CESER puisse s'exprimer.

Notre intervention se portera plus particulièrement sur l'avis sur les Orientations Budgétaires ainsi que sur le plan d'Avenir.

Nous traversons une crise inédite tant par sa longueur que par son impact social et économique. L'affichage volontariste de la Région en matière budgétaire doit être regardé par notre institution avec le recul nécessaire.

La Région a fait le choix d'aider et de soutenir l'économie régionale. Cela va impacter ses ressources et augmenter ces dépenses.

Nous nous méfions des effets d'annonces tant sur les fonds européens que le recours aux aides nationales et à leur affectation. Nous déplorons toujours le peu de visibilité des documents portés à notre connaissance.

Pour mémoire l'investissement des Régions en matière de CFA avait été mis en avant. Or la réalité a montré qu'au titre des années 2017 2018 par manque d'ambition, notre Région (7^{ème} Région de France) est au 12^{ème} rang en matière d'investissement dans les CFA.

Enfin concernant l'avis sur l'aéroport d'Avignon, nous nous abstiendrons comme les années précédentes et pour les mêmes motifs. Ces avis n'appellent 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.

Le groupe CFDT votera l'avis sur les OB et s'abstiendra sur l'aéroport d'Avignon.

Intervention de Serge DAVIN au nom des 3^{ème} et 4^{ème} Collèges

Le R.O.B. 2021 s'inscrit dans un contexte difficile, largement affecté par la crise sanitaire de 2020: baisse des recettes, dépenses exceptionnelles de soutien à l'économie, conduisant logiquement à une dégradation de l'épargne brute, un recours plus important à l'emprunt mais aussi, selon le

Conseil Economique, Social et Environnemental Régional Provence Alpes Côte d'Azur
document présenté, à une « maîtrise des dépenses », ainsi affichée sans davantage de précisions.

Or, dans un objectif « d'orientations budgétaires » les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges du CESER considèrent cette absence de précisions comme très problématique dès ce stade de la procédure budgétaire: quels seront les domaines affectés par une « maîtrise des dépenses » c'est à dire une baisse de crédits? et cela alors même que le rapport est très précis sur l'évolution probable des recettes comme sur les priorités clairement affichées (et qui d'ailleurs recueillent notre approbation au regard de la réalité et des ressentis des habitants de la Région)

C'est dire que nous serons TRES ATTENTIFS pour trouver dans les chiffres du BP2021 la traduction budgétaire des priorités affichées, en indiquant que cette préoccupation, appelle de notre part trois principales observations :

- d'une part en effet, dans une Région qui continue, hélas, au plan national, à se caractériser par des éléments d'inégalité, de pauvreté et de chômage qui, au surplus se sont dégradés avec la crise sanitaire (en dépit des initiatives, nombreuses, qui se sont alors manifestées) les efforts de solidarité en direction des publics en difficulté et des associations qui leur viennent en aide et participent ainsi au maintien de la cohésion sociale, ne doivent pas être affectés par les priorités régionales;

- d'autre part, la Région, selon les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges, a un rôle majeur à jouer pour une mise en cohérence des politiques publiques dans divers domaines (social, logement, aides à des publics spécifiques, maintien des services publics...) en développant les concertations avec les autres collectivités et d'autres partenaires (CAF, principaux bailleurs sociaux...) pour une indispensable coordination et éviter les politiques parallèles et parfois contradictoires auxquelles les citoyens ne comprennent rien, se détournant alors de la chose publique (« res publica »)

La CTAP, présidée par le président du Conseil Régional peut être l'organe - légal- de cette indispensable concertation/coordination et mise en cohérence pour « faire région » sur différents domaines d'action publique.

- enfin, il paraît nécessaire que la Région ne consacre ses ressources que sur les compétences que la loi lui a confiées et ne s'« aventure » pas dans des domaines (investissements en santé, sécurité...) qui ne sont pas de sa compétence, pour pouvoir consacrer des efforts financiers plus importants dans des politiques d'intervention qui sont bien dans ses compétences légales.

Les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges du CESER, qui représentent notamment, dans sa diversité, le monde associatif, seront naturellement attentifs aux échos que pourront susciter ces observations qui correspondent aussi à une forte attente des habitants de SUD/Paca.

Les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges voteront l'avis.

Intervention de Benjamin KABOUCHE au nom du groupe Environnement (3^{ème} et 4^{ème} Collèges)

Le contexte post-covid 19 et l'impact écologique de la filière aéronautique sur le climat auraient été une opportunité pour réfléchir sur le destin de l'aéroport d'Avignon.

Par ailleurs, les financements ne sont pas conditionnés par des critères sociaux et environnementaux.

Pour cela, les environmentalistes du 3^{ème} Collège voteront contre.



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