



N° 74-2020

Document mis
en distribution

Le 31 JUIL. 2020

ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Enregistré au secrétariat général de l'assemblée le

31 JUIL. 2020

RAPPORT

SUR LE PROJET DE LOI DU PAYS FIXANT LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES COMMUNES, LES CENTRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX D'ACTION SOCIALE ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE PEUVENT INTERVENIR EN MATIÈRE D' ACTIONS SOCIALES À RAISON DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ENGENDRÉES, POUR LES PERSONNES PHYSIQUES, PAR LA CRISE SANITAIRE LIÉE À LA PROPAGATION DU VIRUS DÉNOMMÉ « SARS-COV-2 » OU « COVID-19 », ET DÉTERMINANT LE CONCOURS FINANCIER DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE À CE TITRE,

présenté au nom de la commission des institutions, des affaires internationales et européennes et des relations avec les communes

par M. Yves CHING,

*Représentant à l'assemblée de la Polynésie française,
Rapporteur du projet de loi du pays.*

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 4454/PR du 22 juillet 2020, le Président de la Polynésie française a transmis aux fins d'examen par l'assemblée de la Polynésie française, un projet de loi du pays fixant les conditions dans lesquelles les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent intervenir en matière d'actions sociales à raison des difficultés économiques et sociales engendrées, pour les personnes physiques, par la crise sanitaire liée à la propagation du virus dénommé « SARS-CoV-2 » ou « COVID-19 », et déterminant le concours financier de la Polynésie française à ce titre.

Le projet de loi du pays entend encadrer la possibilité donnée aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi qu'aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale, respectivement par la loi organique statutaire et par le code général des collectivités territoriales (CGCT), d'intervenir en matière d'action sociale, dans le contexte de crise sanitaire liée à la circulation du virus « SARS-CoV-2 », aussi dénommé COVID-19.

Il a reçu un avis favorable du Conseil économique, social, environnemental et culturel¹, dont les quelques recommandations émises ont été prises en compte.

I- Contexte général

Devant la propagation rapide du COVID-19, l'État et la Polynésie française ont pris la décision partagée de mettre en place un confinement à domicile de l'ensemble de la population polynésienne.

Si elle a permis d'assurer une protection sanitaire optimale des cinq archipels polynésiens et de maîtriser la contamination, cette mesure de confinement généralisé, engagée à partir du 21 mars 2020 et achevée le 21 mai 2020 inclus, a engendré des conséquences économiques et sociales négatives.

En effet, l'essentiel des activités économiques ont été drastiquement restreintes ou arrêtées temporairement dans l'attente de la fin de la crise sanitaire. C'est ainsi que de nombreuses familles et personnes, souvent déjà dans la difficulté sociale, se sont retrouvées, quasiment du jour au lendemain, sans activité ni revenu, et par conséquent dans une situation de grande précarité.

Pour pallier ces répercussions négatives, la Polynésie française a élaboré un Plan de sauvegarde économique et mis en œuvre diverses mesures de soutien économique, d'aides à l'emploi et d'actions sociales pour l'ensemble des Polynésiens², financées par la mobilisation exceptionnelle d'une trentaine de milliards de francs pacifiques³.

Compte tenu de l'urgence de la situation, certaines communes ont décidé d'accompagner les efforts de l'État et de la Polynésie française en engageant diverses actions sociales en faveur de leurs administrés en grande difficulté.

En tout, ce serait plus de 152 millions de francs pacifiques qui auraient été engagés par les communes dans ce but, toutes dépenses prises en compte⁴.

¹ Avis n° 42/2020 du 19 juin 2020.

² A titre d'illustration, se référer aux lois du pays n° 2020-9 du 27 mars 2020 portant modification du contrat de soutien à l'emploi (CSE) et portant création des dispositifs de sauvegarde de l'emploi mobilisables en cas de circonstances exceptionnelles et n° 2020-12 du 20 avril 2020 portant diverses mesures d'urgence en matière économique en raison de l'épidémie de covid-19.

³ Délibérations n° 2020-12 APF du 26 mars 2020 portant modification n° 1 de la délibération n° 2019-99 APF du 10 décembre 2019 approuvant le budget général de la Polynésie française pour l'exercice 2020 et n° 2020-13 APF du 26 mars 2020 portant modification n° 1 de la délibération n° 2019-100 APF du 10 décembre 2019 approuvant les budgets des comptes spéciaux pour l'exercice 2020.

⁴ Selon une estimation fournie par le Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française.

II- Fondement et économie générale du projet de loi du pays

Le projet de loi du pays s'appuie sur les dispositions de l'article 43-II de la loi organique statutaire qui autorise, dans des conditions définies par loi du pays notamment, l'intervention des communes ou des EPCI en matière d'aide sociale notamment. Ces dernières prévoient aussi la possibilité pour la Polynésie française de mettre à leur disposition les moyens utiles à cette intervention, par le biais d'une loi du pays.

S'agissant des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, l'article L. 2573-32 du CGCT leur donne vocation à « *intervenir en matière d'action sociale* », dans le respect de la réglementation applicable.

Ces fondements, organique et législatif, dans lesquels le projet de loi du pays s'inscrit, sont rappelés par l'article LP 1 qui ménage néanmoins la compétence de principe du Pays puisqu'il précise que les actions sociales sont mises en œuvre par les communes, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale et les EPCI « *sans préjudice de celles réalisées par la Polynésie française* ».

L'article LP 1 précise par ailleurs que ces interventions s'inscrivent dans le contexte exceptionnel des conséquences résultant de la crise sanitaire liée à la propagation du COVID-19.

La structure du projet de loi du pays reflète ses deux axes principaux :

- son chapitre I détermine les conditions auxquelles sont assujetties les actions sociales servies par les communes, leurs centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les EPCI pour relever de dispositif prévu ;
- son chapitre II vient organiser le concours de la Polynésie française pour financer ces actions sociales.

III- Description des dispositions du projet de loi du pays

L'article LP 1 ainsi que les articles LP 2 à LP 4 regroupés au sein du chapitre I du projet de loi du pays sécurisent juridiquement les actions sociales réalisées tandis l'article LP 5 met en place, dans un chapitre II, le dispositif de concours financier de la Polynésie française.

Les dispositions liées aux actions sociales servies et aux conditions pour qu'elles puissent relever des dispositions mises en place

Au sein du chapitre I, l'article LP 2 précise le champ d'application du projet de texte dont les dispositions sont applicables aux actions sociales servies par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les EPCI, à compter du 21 mars 2020 et jusqu'au 21 mai 2020 inclus, date de mise en œuvre du déconfinement généralisé.

Afin de couvrir les actions précitées menées depuis le début de l'état d'urgence sanitaire, il est prévu, à titre exceptionnel, de conférer au projet de loi du pays une portée rétroactive. Cette rétroactivité est, exceptionnellement, envisageable, compte tenu de la situation d'état d'urgence sanitaire⁵.

L'article LP 3 identifie trois types d'actions sociales touchant à « *des besoins de première nécessité* » accordées par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les EPCI et susceptibles de bénéficier des dispositions du présent projet de loi du pays :

- les aides alimentaires de toute nature et sous toutes les formes (a) ;
- les menus équipements de protection individuelle et les produits sanitaires, de toilette et d'hygiène corporelle (b) ;
- les services d'accompagnement, les prestations effectuées pour garantir la continuité pédagogique au profit des élèves sans solution numérique adaptée et celles touchant à l'hébergement et à la surveillance des personnes sans domicile fixe (c).

⁵ C'est aussi en vertu des circonstances exceptionnelles nées de la propagation du COVID-19 et des mesures d'urgence nécessaires pour y faire face, qu'interrogé sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, le Conseil d'État a estimé que l'intérêt général justifiait la rétroactivité d'une des mesures prévues (*CE avis, commission permanente, 18 mars 2020, n° 399873*).

L'article LP 4 définit les personnes physiques éligibles au bénéfice des actions sociales réalisées par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les EPCI, à savoir les personnes physiques placées « dans une situation matérielle et morale précaire et de vulnérabilité ». Il faut en outre, que ces dernières résident ou aient résidé, durant la période définie par l'article LP 2, d'une manière permanente ou à titre occasionnel, sur le territoire d'une commune ou d'une commune membre d'un EPCI.

Les dispositions liées au concours financier de la Polynésie française

Au sein du chapitre II, l'article LP 5 aborde l'ensemble des questions touchant à l'octroi d'un concours financier du Pays, comme soutien et marque de reconnaissance de ce dernier à l'effort fourni par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les EPCI.

En premier lieu, au regard des règles budgétaires et comptables en vigueur, ce concours financier prendra la forme d'une « participation limitée à la couverture des dépenses éligibles » engagées par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les EPCI, à savoir :

- les dépenses de fonctionnement afférentes à la constitution et à la fourniture à leurs bénéficiaires des actions sociales prévues au a) de l'article LP 3, c'est-à-dire les aides alimentaires (alinéa 2) ;
- et les dépenses de fonctionnement afférentes à la constitution et à la fourniture à leurs bénéficiaires des actions sociales prévues aux b) et c) de l'article LP 3, c'est-à-dire les menus équipements de protection individuelle et les produits sanitaires ainsi que les services d'accompagnement, les prestations visant à garantir la continuité pédagogique et celles touchant à l'hébergement et à la surveillance des personnes sans domicile fixe (alinéa 3).

Il a été décidé d'exclure de l'assiette des dépenses éligibles, les dépenses de rémunération et de cotisations sociales des personnels communaux dans la mesure où :

- d'une part, les personnels communaux mobilisés par les actions sociales ont avant tout été momentanément distraits de leurs tâches courantes, sans que cela induise pour leur employeur de coût additionnel, sinon marginal ;
- d'autre part, les heures « consommées » par les personnels communaux désignés pour servir les actions sociales considérées constituent, pour chacun de leurs employeurs, des pertes définitives, insusceptibles d'être « récupérées » pour effectuer, dans le reste de l'année 2020, les tâches courantes initialement prévues d'être accomplies ;
- enfin, le Pays, à travers ses dotations au Fonds intercommunal de péréquation (FIP), principale ressource des communes a déjà largement contribué au financement de la rémunération des personnels en cause. Il ne saurait contribuer deux fois à la même dépense de rémunération.

Concernant les aides alimentaires, ne seront éligibles au concours financier de la Polynésie française, que les dépenses touchant à « la production et à la fourniture [...] de plats et de repas prêts à consommer élaborés en régie communale ou par des prestataires ». Sont donc exclues de l'assiette des dépenses éligibles, toute autre forme d'aide alimentaire (panier, kit, bons, etc.).

Par ailleurs, pour éviter tout éventuel effet d'aubaine, les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les EPCI ne peuvent cumuler plusieurs concours financiers au titre d'une même dépense. Parmi les entités dont les concours financiers ne sont pas cumulables, figurent le syndicat mixte du contrat de ville de l'agglomération de Papeete et l'État.

En effet, le conseil syndical du syndicat mixte du contrat de ville de l'agglomération de Papeete, qui est intercommunal, a décidé d'appuyer les interventions de ses membres réalisées au profit des personnes résidant dans les limites de leurs quartiers prioritaires. De même, l'État a-t-il prévu, sous certaines conditions, de soutenir financièrement les achats des collectivités locales en masques de protection.

Enfin, pour être suivies d'effet, les demandes de bénéfice du concours financier de la Polynésie française devront impérativement avoir été déposées en une seule fois, avant le 15 octobre 2020, auprès de la direction de la solidarité, de la famille et de l'égalité, service administratif chargé du suivi et de la mise en œuvre du dispositif. Il y sera fait droit dans la limite des crédits disponibles.

La participation financière de la Polynésie française est fixée à 40 % des dépenses éligibles certifiées par le comptable public. Elle est en outre plafonnée à la somme maximale de dix millions de francs pacifiques (10 000 000 F CFP) par commune, centre communal ou intercommunal d'action sociale et EPCI bénéficiaire.

Le Pays a veillé à fixer un taux de participation suffisant qui cependant ne « territorialise » pas l'effort de finance communale et ne minimise pas l'engagement des communes et de leurs EPCI vis-à-vis des bénéficiaires.

Le montant global estimé des dépenses pour le Pays devrait être de l'ordre de 50 à 70 millions de francs pacifiques, et sera imputé sur le chapitre des « dépenses imprévues » nécessitées par la crise sanitaire.

Enfin, c'est un arrêté pris en conseil des ministres qui attribuera le concours financier de la Polynésie française à son bénéficiaire.

*
* *

Examiné en commission des institutions, des affaires internationales et européennes et des relations avec les communes le 31 juillet 2020, le projet de loi du pays fixant les conditions dans lesquelles les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent intervenir en matière d'actions sociales à raison des difficultés économiques et sociales engendrées, pour les personnes physiques, par la crise sanitaire liée à la propagation du virus dénommé « SARS-CoV-2 » ou « COVID-19 », et déterminant le concours financier de la Polynésie française à ce titre, tel qu'amendé, a recueilli un vote favorable des membres de la commission.

En conséquence, la commission propose à l'assemblée de la Polynésie française d'adopter le projet de loi du pays ci-joint.

LE RAPPORTEUR

Yves CHING



ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

LOI ORGANIQUE N° 2004-192 DU 27 FÉVRIER 2004

SESSION [ORDINAIRE OU EXTRAORDINAIRE]

PROJET DE LOI DU PAYS

(NOR : DDC 2000297 LP)

fixant les conditions dans lesquelles les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent intervenir en matière d'actions sociales à raison des difficultés économiques et sociales engendrées, pour les personnes physiques, par la crise sanitaire liée à la propagation du virus dénommé « SARS-CoV-2 » ou « COVID-19 », et déterminant le concours financier de la Polynésie française à ce titre

L'assemblée de la Polynésie française a adopté le projet de loi du pays dont la teneur suit :

Travaux préparatoires :

- Avis n° 42/2020/CESEC du 19 juin 2020 du Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française ;
 - Arrêté n° 1102 CM du 22 juillet 2020 soumettant un projet de loi du pays à l'assemblée de la Polynésie française ;
 - Examen par la commission des institutions, des affaires internationales et européennes et des relations avec les communes le 31 juillet 2020 ;
 - Rapport n° du de M. Yves CHING, rapporteur du projet de loi du pays ;
 - Adoption en date du
-

Article LP 1.- En application des dispositions de l'article 43-II de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française et sans préjudice des dispositions de l'article L. 2573-32 du code général des collectivités territoriales applicable en Polynésie française, les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent intervenir, dans les conditions définies par la présente loi du pays, afin de réaliser des actions sociales en faveur des personnes physiques définies à l'article LP 4 suivant.

Ces actions sociales sont mises en œuvre par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale sans préjudice de celles réalisées par la Polynésie française, collectivité compétente au premier chef en la matière.

Ces interventions s'inscrivent dans le contexte exceptionnel des conséquences résultant de la crise sanitaire liée à la propagation du virus dénommé « SARS-CoV-2 » ou « COVID-19 ».

CHAPITRE I - DES ACTIONS SOCIALES ET DE LEURS CONDITIONS

Article LP 2.- Les dispositions de la présente loi du pays sont applicables aux actions sociales servies par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale à compter du 21 mars 2020 et jusqu'au 21 mai 2020 inclus, date de mise en œuvre du déconfinement généralisé décidé par l'autorité compétente pour l'ensemble de la Polynésie française.

Article LP 3.- Les actions sociales qui sont servies par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale répondent à des besoins de première nécessité et se déclinent dans les rubriques suivantes :

- a) les aides alimentaires, sous quelque forme que ce soit (paniers ou kits de produits alimentaires à cuisiner, bons alimentaires, repas ou plats prêts à consommer) ;
- b) les menus équipements de protection individuelle et les produits sanitaires (dont les masques et les solutions hydroalcooliques), de toilette et d'hygiène corporelle ;
- c) les services d'accompagnement (activités de transport de personnes vers des lieux essentiels, tels que des magasins d'alimentation générale, des centres d'accès à des soins, des pharmacies,...) ; les prestations effectuées pour garantir la continuité pédagogique au profit des élèves sans solution numérique adaptée et celles touchant à l'hébergement et à la surveillance des personnes sans domicile fixe.

Article LP 4.- Sont éligibles aux actions sociales servies par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale, les personnes physiques placées, du fait de la crise sanitaire liée à la propagation du virus dénommé « SARS-CoV-2 » ou « COVID-19 », dans une situation matérielle et morale précaire et de vulnérabilité, qu'elles résident ou aient résidé, durant la période prévue à l'article LP 2 ci-dessus, d'une manière permanente ou à titre occasionnel, sur le territoire d'une commune ou sur celui de l'une des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale.

CHAPITRE II - DU CONCOURS FINANCIER DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Article LP 5.- Dans la limite des crédits disponibles, la Polynésie française apporte son concours financier aux communes, aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale et aux établissements publics de coopération intercommunale qui ont servi des actions sociales dans les conditions prévues par la présente loi du pays. Ce concours financier revêt la forme du versement d'une participation limitée à la couverture des dépenses ci-après éligibles.

Au titre du a) de l'article LP 3 de la présente loi du pays, ne sont éligibles à ce concours financier que les seules dépenses de fonctionnement (hors frais de rémunération et de cotisations sociales des agents municipaux) exécutées par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale afférentes à la production et à la fourniture à leurs bénéficiaires de plats et de repas prêts à consommer élaborés en régie communale ou par des prestataires.

Sont par ailleurs éligibles à ce concours financier, les seules dépenses de fonctionnement (hors frais de rémunération et de cotisations sociales des agents municipaux) exécutées par les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale afférentes à la constitution et à la fourniture à leurs bénéficiaires des actions sociales prévues aux b) et c) de l'article LP 3 de la présente loi du pays.

Les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale ne peuvent solliciter de la Polynésie française un concours financier dès lors qu'elles ont parallèlement reçu, pour la même dépense, un financement de la part de l'État, du syndicat mixte du contrat de ville de l'agglomération de Papeete ou d'un quelconque autre organisme.

Les demandes des communes, des centres communaux et intercommunaux d'action sociale et des établissements publics de coopération intercommunale tendant à bénéficier de ce concours financier sont à adresser en une seule fois, avant le 15 octobre 2020, à la direction de la solidarité, de la famille et de l'égalité (D.S.F.E), service administratif chargé du suivi et de la mise en œuvre du présent dispositif, en y joignant un état récapitulatif des dépenses éligibles dûment acquittées visé du comptable public.

La Polynésie française prend à sa charge 40 % des sommes ainsi justifiées ; sa participation est plafonnée à un montant maximal de dix millions de francs pacifiques (10 000 000 F.CFP) par bénéficiaire.

Un arrêté pris en conseil des ministres octroie le bénéfice du présent concours financier.

Délibéré en séance publique, à Papeete, le

La secrétaire,

Béatrice LUCAS

Le président,

Gaston TONG SANG