

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Félix DESPLAN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hiest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°19) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN EFFORT FINANCIER SOUTENU EN FAVEUR DES OUTRE-MER	8
A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE EN AUGMENTATION	8
1. <i>Une évolution budgétaire en faveur du développement de l'outre-mer</i>	8
2. <i>Une progression constante des crédits en faveur des outre-mer</i>	12
B. UNE MISSION QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL EN FAVEUR DES OUTRE-MER	13
II. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE	15
A. UNE SITUATION CONTRASTÉE ENTRE LES DIFFÉRENTS DÉPARTEMENTS	15
1. <i>Les spécificités de l'immigration illégale à Mayotte et en Guyane</i>	15
2. <i>L'augmentation de la pression migratoire en Guadeloupe</i>	17
3. <i>Une situation modérée en Martinique et à La Réunion</i>	18
B. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLEGALE	19
1. <i>Le renforcement des moyens humains, matériels et opérationnels</i>	19
2. <i>Le nécessaire renforcement de la coopération régionale</i>	20
C. UNE LENTE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION	24
III. LA LENTE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	27
A. UNE SITUATION CARCÉRALE PRÉOCCUPANTE	27
1. <i>La persistance d'une surpopulation carcérale</i>	27
2. <i>Des établissements pénitentiaires aux conditions de vie difficiles</i>	30
a) <i>Des phénomènes accrus de violence</i>	30
b) <i>Les situations de détresse des détenus</i>	33
3. <i>La question des personnels pénitentiaires</i>	34
B. UNE AMÉLIORATION NÉANMOINS NOTABLE DE LA SITUATION PÉNITENTIAIRE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	36
1. <i>La mise en place d'une politique immobilière pragmatique et efficace dans un contexte budgétaire contraint</i>	37
2. <i>La nécessité d'appliquer une politique d'aménagement des peines</i>	40
3. <i>L'importance de la formation professionnelle pour la réinsertion des détenus</i>	41
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, mardi 5 novembre 2013¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 20 novembre 2013², sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Félix Desplan, les crédits consacrés aux **départements d'outre-mer** au sein de la mission *outre-mer* du projet de loi de finances pour 2014.

Le rapporteur s'est félicité que, dans un contexte budgétaire contraint, la mission *outre-mer* soit en augmentation, reflétant la volonté du Gouvernement de prendre en compte les difficultés économiques et sociales des départements d'outre-mer. Rappelant que les crédits de la mission *outre-mer* représentent 2,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,06 milliards d'euros en crédits de paiement, le rapporteur a déploré que la mission ne représente qu'une part modeste de l'effort total de l'État en faveur de l'outre-mer. Il a précisé que cet effort budgétaire devrait être relayé en 2014 par l'examen d'un projet de loi sur la modernisation du financement des économies ultramarines et la mise en œuvre du pacte national pour la croissance.

Sur la question de la pression migratoire clandestine, le rapporteur a rappelé qu'elle était modérée en Martinique et à La Réunion, en progression en Guadeloupe et demeurait élevée en Guyane et à Mayotte. Les caractéristiques géographiques de ces territoires, en particulier leur forte proximité avec des pays au niveau de vie bien inférieur, y rendent l'immigration illégale très élevée et la mise en œuvre de politique de contrôle difficile. Les moyens humains, matériels et opérationnels devront y être renforcés. Il a estimé que ces actions ne sauraient avoir d'efficacité sans la mise en œuvre de politiques de coopération régionale.

Le rapporteur a relevé la persistance de la surpopulation carcérale dans les établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer, à l'exception notable de La Réunion. La promiscuité, associée à la vétusté des locaux, favorise la violence entre personnes détenues ou à l'encontre des personnels. Il a noté toutefois une amélioration de la situation pénitentiaire, avec la poursuite d'opérations immobilières de grande ampleur. Il a estimé que la mise en place d'une politique d'aménagement des peines et assortie d'alternatives à la détention et d'une formation professionnelle renforcée afin de favoriser la réinsertion des personnes détenues permettrait de mettre fin à la surpopulation carcérale.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *outre-mer* inscrits au projet de loi de finances pour 2014.

¹ Le compte rendu de l'audition de M. Victorin Lurel est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131104/lois.html#toc2>

² Le compte rendu de la réunion de la commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'examen de projet de loi de finances pour 2012, la mission *outre-mer* fait l'objet de deux avis budgétaires distincts : le premier consacré aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et confié à notre collègue M. Christian Cointat, le second qui donne lieu au présent rapport consacré aux départements d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion. Il est l'occasion pour votre rapporteur pour avis de porter un regard sur la situation économique, sociale et institutionnelle de chacun de ces territoires qui connaissent des contextes locaux différents sur le plan financier comme sur le plan statutaire.

Le projet de loi de finances pour 2014 confirme l'intérêt porté par le Gouvernement aux outre-mer puisque, à la suite de la nomination d'un ministre de plein exercice pour les outre-mer, l'administration centrale du ministère a été pleinement reconnue avec la création d'une direction générale des outre-mer en lieu et place de l'ancienne délégation générale.

En outre, ce projet de loi de finances pour 2014 marque la volonté continue du Gouvernement, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, de soutenir le développement des outre-mer. Si les collectivités ultramarines participent à l'effort de maîtrise des déficits publics à travers l'ensemble des missions budgétaires qui contiennent des crédits à destination des territoires ultramarins, la mission *outre-mer* connaît une augmentation de ses crédits. Au regard du contexte financier, vos rapporteurs pour avis se félicitent que le Gouvernement, avec constance, ait prouvé son intention de tenir compte des spécificités des outre-mer et des difficultés économiques et sociales auxquelles ils font face.

Cet effort budgétaire devrait être relayé en 2014 par l'examen d'un projet de loi sur la modernisation du financement des économies ultramarines et la mise en œuvre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ainsi que d'une réforme statutaire des collectivités d'outre-mer de l'océan Atlantique, que le ministre des outre-mer a annoncés lors de son audition par votre commission.

Ces textes prolongeraient une activité législative notable en 2013 pour les outre-mer qui a conduit à l'adoption, à l'unanimité du Sénat et de l'Assemblée nationale, de la loi organique permettant la création d'une autorité locale de concurrence en Nouvelle-Calédonie et l'actualisation du statut de ce territoire et de la loi portant diverses dispositions relatives aux outre-mer pour lesquels votre commission, saisie au fond, sera particulièrement attentive à leur application.

I. UN EFFORT FINANCIER SOUTENU EN FAVEUR DES OUTRE-MER

Cette première partie est commune au présent rapport et à celui de M. Christian Cointat, consacré aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF. En effet, ces deux avis prennent appui sur la mission *outre-mer* du projet de loi de finances pour 2014.

A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE EN AUGMENTATION

En préambule, vos rapporteurs pour avis constatent que les réponses à leurs questionnaires budgétaires n'ont pas été envoyées dans le délai fixé par la loi organique relative aux lois de finances. A la date du 10 octobre 2013, trente réponses n'avaient toujours pas été adressées à vos rapporteurs pour avis. Une réponse, relative au bilan de l'action des commissaires au développement endogène de l'outre-mer, n'a toujours pas été envoyée, malgré les nombreuses relances de vos rapporteurs pour avis. Ils notent toutefois une amélioration globale de la qualité des réponses envoyées par les services du ministère des outre-mer.

1. Une évolution budgétaire en faveur du développement de l'outre-mer

La mission *outre-mer* regroupe l'ensemble des dotations allouées aux territoires ultra marins - départements et régions d'outre-mer, collectivités d'outre-mer, Nouvelle-Calédonie et TAAF confondus - inscrites au budget du ministère des outre-mer.

Le projet de loi de finances pour 2014 fixe leur montant à **2,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une diminution de 1,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, et à **2,06 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** représentant une hausse de 1,1 %. Ainsi, comme l'a rappelé M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, lors de son audition devant votre commission, les crédits de la mission augmentent de 1 %, par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, soit une progression de 20 millions d'euros, alors que le budget de l'État, pour la première fois, est en baisse.

Les crédits de la mission *outre-mer* se répartissent entre deux programmes :

- le programme 138 *emploi outre-mer* ;
- le programme 123 *conditions de vie outre-mer*.

Le **programme 138 emploi outre-mer** vise à faciliter la création d'emplois et l'accès au marché du travail des ultramarins, la réalité économique en outre-mer se caractérisant par un taux de chômage très élevé, (25 % en moyenne de la population active) et une part très élevée de chômeurs de longue durée, de bénéficiaires du RMI/RSA et des jeunes de moins de 30 ans.

Ce programme est doté de **1,404 milliard d'euros en AE** et **1,388 milliard d'euros en CP** et regroupe :

- d'une part, l'ensemble des crédits destinés aux aides aux entreprises ultramarines (aide au fret, aide à la rénovation hôtelière, compensation des exonérations de charges sociales issues de la LODEOM¹ qui représentent la moitié des crédits de la mission) ;

- d'autre part, les crédits destinés aux actions en faveur de l'inclusion dans l'emploi et de la formation professionnelle (formation en mobilité, service militaire adapté - SMA -, actions de formation et d'insertion dans les collectivités françaises du Pacifique).

Les crédits du programme 138 sont répartis entre trois actions :

- l'**action n° 1 « soutien aux entreprises »** qui vise à diminuer les coûts de production, notamment ceux du travail, *via* des exonérations de charges sociales et patronales et la création d'emplois pérennes par les entreprises du secteur marchand des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon par un alignement de leurs charges d'exploitation ;

- l'**action n° 2 « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »** dont l'objectif est de financer les principaux dispositifs d'insertion sociale des jeunes ultramarins : le service militaire adapté (SMA) et l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ;

- l'**action n° 3 « pilotage des politiques des outre-mer »** qui regroupe les crédits de fonctionnement du ministère.

Répartition des crédits du programme 138 par action

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action n° 1 Soutien aux entreprises	1 156 249 559	1 147 749 559
Action n° 2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	244 794 781	236 996 281
Action n° 3 Pilotage des politiques des outre- mer	2 904 000	2 904 000
Total	1 403 948 340	1 387 649 840

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2014 - Outre-mer

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique outre-mer, dite LODEOM.

En comparaison de la loi de finances initiale pour 2013, ce programme fait l'objet de deux modifications de son périmètre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 :

- d'une part, dans le cadre de l'action n° 1, de nouvelles mesures d'aides seront définies en lien avec le prochain projet de loi relatif au développement et à la modernisation de l'économie des outre-mer à hauteur, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs pour avis, de 16 millions d'euros en AE et de 7,5 millions d'euros en CP ;

- d'autre part, l'action n° 2 bénéficie du transfert des crédits du ministère du travail et de l'emploi correspondant aux actions de formation professionnelle organisées dans l'hexagone par LADOM dans le cadre du marché spécifique État-AFPA pour les publics ultramarins. Ces crédits étaient jusqu'à présent inscrits dans la mission « travail et emploi ». Des crédits de 21,4 millions d'euros en AE et 16,3 millions d'euros en CP seront désormais rattachés à cette action. D'après le ministère des Outre-mer, ce transfert a pour objectif d'améliorer le pilotage et rationaliser la gestion des mesures de formation en mobilité gérées par LADOM.

Le programme 123 conditions de vie outre-mer représente **744 millions d'euros en AE**, soit une **baisse de 5,1 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, et **673 millions d'euros en CP**, représentant une **hausse de 4,2 %**.

Le programme, répartis entre huit actions¹, regroupe les crédits destinés, d'une part, au financement des dispositifs d'intervention spécifique à l'outre-mer (aides au logement, continuité territoriale, coopération régionale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux) et, d'autre part, à l'accompagnement des collectivités territoriales dans leur effort en termes d'investissement (aménagement du territoire et politiques contractuelles, dotations d'investissement aux collectivités, fonds exceptionnel d'investissement et appui à l'accès au financement bancaire au travers des prêts octroyés aux collectivités).

¹ Les huit actions sont : logement ; aménagement du territoire ; continuité territoriale ; sanitaire, social, culture, jeunesse et sports ; collectivités territoriales ; insertion économique et coopérations régionales ; fonds exceptionnel d'investissement.

Répartition des crédits du programme 123 par action

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action n° 1 Logement	272 758 664	245 000 000
Action n° 2 Aménagement du territoire	146 864 843	164 310 000
Action n° 3 Continuité territoriale	51 450 000	51 450 000
Action n° 4 Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	4 803 807	5 203 807
Action n° 6 Collectivités territoriales	186 156 052	171 694 407
Action n° 7 Insertion économique et coopération régionales	1 920 100	1 920 100
Action n° 8 Fonds exceptionnel d'investissement	50 000 000	25 900 000
Action n° 9 Appui à l'accès aux financements bancaires	30 000 000	7 225 834
Total	743 953 466	672704 148

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2014 – Outre-mer

Le programme 123 connaît les modifications suivantes :

- en raison des besoins des communes de Mayotte en matière de constructions scolaires liés à une démographie dynamique, est prorogée la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires dans le projet de loi de finances pour 2014. Celle-ci, portée par le programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est désormais inscrite au programme 123 afin d'améliorer le pilotage de cette dotation par l'État, à hauteur de 10,45 millions d'euros en AE et CP ;

Une modification du pilotage de ces crédits et du suivi des opérations ainsi que son mode d'attribution et de gestion est proposé dans le projet de loi de finances pour 2014.

Actuellement versée de manière forfaitaire au budget du syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte (SMIAM) qui assure seul la programmation des chantiers, cette dotation sera désormais versée sous forme de subventions sur projets décidées, à l'instar des financements sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), par le préfet.

Un décret, s'inspirant des modalités d'attribution de la DETR versée aux communes, devrait préciser les conditions d'attribution de ces subventions.

- au sein de l'action n° 6, la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte mise en place pour pallier l'absence de fiscalité locale ne sera pas reconduite en 2014, en raison de l'application de la fiscalité de droit commun dans ce département, à compter du 1^{er} janvier 2014.

2. Une progression constante des crédits en faveur des outre-mer

Entre 2008 et 2013, d'après les informations fournies par le ministère des outre-mer, les crédits de la mission *Outre-mer* ont progressé de 25 % en AE et de 19 % en CP. Après une baisse des crédits entre 2010 et 2012, l'augmentation constatée en 2013 a confirmé la priorité en faveur des outre-mer dans le respect de la contrainte budgétaire globale.

L'effort engagé depuis 2008 est poursuivi par le projet de loi de finances pour 2014. Par ailleurs, les lignes directrices de l'action du ministère des outre-mer s'inscrivent dans les orientations fixées par le Gouvernement et visent en particulier à un développement solidaire des outre-mer par la relance de la production et de l'emploi, une ambition nouvelle pour la jeunesse et la lutte contre la vie chère.

Ainsi que M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, l'a présenté devant votre commission, le dispositif des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer fait actuellement l'objet d'un projet de réforme dans le souci de le recentrer sur les plus bas salaires pour améliorer son efficience sans que l'équilibre général ne soit bouleversé et en maintenant les seuils d'exonération totale.

De même, des mesures nouvelles pour les entreprises destinées à améliorer leur compétitivité seront définies en cohérence avec le futur projet de loi sur la modernisation du financement des économies ultramarines et la mise en œuvre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

L'effort en faveur de la jeunesse et de la formation professionnelle est maintenu : le service militaire adapté (SMA) poursuit l'accroissement de ses effectifs dans un contexte de montée en puissance du SMA 6000 tout en maintenant son effort de productivité. Les moyens d'intervention de LADOM sont préservés et son action s'inscrit dans la norme de productivité demandée à l'ensemble des opérateurs de l'État.

L'effort en faveur de l'investissement public et du développement des territoires ultramarins est renforcé dans le cadre du programme 123, notamment par :

- les moyens de paiement de la ligne budgétaire unique (LBU) progressent de 18 millions d'euros et ses capacités d'engagement préservées à 273 millions d'euros ;

- les moyens d'engagement de la politique contractuelle sont renforcés avec une hausse de 10 millions d'euros ;

- les moyens du plan de rattrapage des investissements structurants sont maintenus à 50 millions d'euros en AE et 25.9 millions d'euros en CP ;

- enfin, les aides à la bonification des prêts d'investissement des collectivités territoriales sont préservées.

Évolution des crédits de la mission *Outre-mer* depuis 2008

	LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		PLF 2013		PLF 2014		Évolution 2008-2014 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP								
En millions d'euros																
Mission <i>outre-mer</i>	1 653	1 619	1 962	1 871	2 168	2 023	2 156	1 977	1 985	1 833	2190	2041	2148	2060	30	27,2
Programme 138	991	998	1 192	1 192	1 312	1 303	1 351	1 331	1 313	1 338	1405	1395	1404	1388	41,7	39,1
Programme 123	662	621	770	680	856	721	805	647	805	628	784	646	744	673	12,4	8,4

Source : Ministère des outre-mer

Vos rapporteurs pour avis se félicitent que, dans un contexte de contraintes budgétaires, la mission *outre-mer* continue de bénéficier d'une hausse de ses crédits, reflet de l'importance que revêtent les territoires ultramarins dans la politique du Gouvernement. Ils seront en revanche très attentifs à l'utilisation du budget de la mission afin qu'elle permette le développement des territoires ultramarins.

B. UNE MISSION QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL EN FAVEUR DES OUTRE-MER

Selon le document de politique transversale consacré à l'outre-mer, **l'effort budgétaire global de l'État en faveur des outre-mer est estimé à 14,3 milliards d'euros en AE et 14,2 milliards d'euros en CP** dans le cadre du projet de loi de finances 2014, soit un montant identique à celui de 2013 mais en augmentation par rapport à 2012 (14,2 milliards d'euros en AE et 14,1 milliards d'euros en CP en exécution pour 2012).

Cette enveloppe comprend les crédits de la mission *Outre-mer* qui s'élèvent à 2,1 milliards d'euros en AE et en CP. Ainsi, la mission *Outre-mer* représente 15 % en AE et en CP de l'ensemble des dépenses budgétaires de l'État consacrée à l'outre-mer, soit la deuxième mission contributrice à l'effort total de l'État en faveur des outre-mer après la mission *Enseignement scolaire* (32,3 %). Les deux tiers de cet effort de l'État sont constitués par ces deux missions et celles *Relations avec les collectivités territoriales* (14 %) et *Sécurité* (6,7 %).

Il convient aussi de prendre en compte les dépenses fiscales qui s'élèvent à 3,98 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2014,

pour estimer l'effort financier total de l'État à 18,3 milliards d'euros en AE et 18,2 milliards d'euros en CP.

Par ailleurs, la politique transversale de l'État outre-mer est aujourd'hui portée par 89 programmes relevant de 27 missions pour l'exercice 2014, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes (PSR). En comparaison de l'exercice 2013, le programme 128 *Coordination des moyens de secours* a été supprimé et fondu dans le programme 161 *Sécurité civile*.

En euros	Autorisations d'engagement			Évolution	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
Par territoire					
Guadeloupe	1 027 938 362	1 030 626 545	1 035 916 445	0,3 %	0,5 %
Guyane	841 846 790	876 925 655	884 107 877	4,2 %	0,8 %
Martinique	1 066 343 575	977 042 164	981 326 075	- 8,4 %	0,4 %
Saint-Martin	18 482 775	18 927 941	18 935 591	2,4 %	0,0 %
Saint-Barthélemy	1 466 381	1 481 370	1 482 523	1,0 %	0,1 %
Total Antilles Guyane	2 956 077 883	2 905 003 673	2 921 768 512	- 1,7 %	0,6 %
La Réunion	1 979 668 947	1 932 842 798	1 947 314 843	- 2,4 %	0,7 %
Mayotte	421 672 652	447 288 376	454 823 673	6,1 %	1,7 %
Nouvelle-Calédonie	744 315 699	749 201 848	754 603 094	0,7 %	0,7 %
Polynésie Française	806 059 955	818 318 797	817 281 395	1,5 %	- 0,1 %
Wallis et Futuna	55 268 227	55 243 862	55 332 414	0,0 %	0,2 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	43 294 291	43 628 365	43 123 066	0,8 %	- 1,2 %
TAAF	7 112 797	6 311 089	6 351 398	- 11,3 %	0,6 %
Non réparti	31 886 780	29 482 823	30 345 981	- 7,5 %	2,9 %
Total (ensemble des territoires)	7 045 357 230	6 987 321 631	7 030 944 376	- 0,8 %	0,6 %

Source : Document de politique transversale - PLF 2014

Vos rapporteurs pour avis regrettent, comme ils l'avaient déjà indiqué dans leurs avis budgétaires précédents, que les crédits de la mission *outre-mer* ne représentent qu'une infime partie de l'effort total de l'État en faveur des outre-mer sur lequel le ministère des outre-mer ne dispose d'aucune autorité. Cette situation ne permet pas à ce dernier de disposer d'une visibilité suffisante de l'ensemble des crédits en faveur des collectivités ultramarines. M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, lors de son audition devant votre commission, a également regretté son absence d'autorité sur l'ensemble des crédits consacrés aux collectivités ultramarines, bien que la situation se soit améliorée en comparaison de la loi de finances initiale pour 2013. C'est pourquoi vos rapporteurs pour avis appellent de nouveau de leurs vœux que le ministère des outre-mer soit plus étroitement associé par les autres ministères à la définition des politiques publiques ultramarines et soit considéré par eux comme un pilote pour leur exécution.

II. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE

A. UNE SITUATION CONTRASTÉE ENTRE LES DIFFÉRENTS DÉPARTEMENTS

Les départements d'outre-mer présentent, en raison de leur situation économique favorable dans un ensemble régional en difficultés, une attractivité plus importante que l'Hexagone, comme en atteste les données liées à la reconduite à la frontière dans ces départements, malgré la diminution de ces dernières.

Ainsi, en 2011, 26 876 personnes ont fait l'objet d'une reconduite à la frontière en outre-mer, soit une diminution de 13,13 % par rapport à 2010. En 2012, 23 983 personnes ont été reconduites à la frontière, soit une baisse de près de 11 % par rapport à l'année précédente. D'après les informations recueillies auprès du ministère des outre-mer, au 31 août 2013, 12 944 personnes ont fait l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière.

Toutefois, les départements d'outre-mer ne sont pas soumis à la même pression migratoire.

1. Les spécificités de l'immigration illégale à Mayotte et en Guyane

Les spécificités géographiques de **Mayotte** et de la **Guyane**, en particulier leur forte proximité avec des pays au niveau de vie inférieur, y rendent la pression migratoire exceptionnellement élevée et la mise en œuvre de toute politique de contrôle de l'immigration plus difficile. Ainsi, la Guyane représente un territoire d'attractivité économique pour les populations des États du Brésil, du Suriname et du Guyana. Le produit intérieur brut par habitant est trois à quatre fois plus élevé en Guyane qu'au Suriname ou dans l'État frontalier brésilien de l'Amapa.

Cette particularité se traduit notamment, pour ces deux départements, par :

- une proportion de ressortissants étrangers dans la population totale beaucoup plus forte qu'en métropole et dans les autres départements d'outre-mer.

En Guyane, elle atteint près de 30 % de la population soit entre 40 000 et 60 000 personnes dont 3500 à 5000 vivent en forêt et travaillent sur les sites d'orpaillage clandestin.

La situation particulière de **Mayotte** en matière d'immigration illégale a fait l'objet de nombreux développements dans le rapport consécutif à la mission de votre commission à laquelle a participé votre rapporteur

pour avis en mars 2012¹. Cette île subit une forte pression migratoire en provenance principalement de l'Union des Comores, plus particulièrement de l'île d'Anjouan, et également depuis Madagascar, *via* les Comores. L'estimation du nombre d'immigrés clandestins à **Mayotte** est rendue difficile en raison de son insularité, qui ne facilite pas la surveillance des frontières. La population immigrée clandestine est estimée entre 50 000 et 60 000 personnes, soit environ un tiers de la population officielle mahoraise.

- des éloignements d'étrangers en situation irrégulière en nombre plus important.

Mayotte et la Guyane totalisent à elles-seules près de 95 % du total des reconduites. De surcroît, en 2012, les nationalités comorienne, brésilienne et surinamais, qui sont frontalières avec ces deux départements, ont représenté plus de 88 % du volume des éloignements en outre-mer.

En Guyane, le taux d'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière y est élevé et supérieur à 97 % pour les nationalités brésilienne et surinamaïse. Le nombre d'éloignements en Guyane est en légère hausse en 2012 (9 741 contre 9 410 en 2011).

À Mayotte, le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une reconduite à la frontière demeure important malgré une diminution constante. En 2012, la baisse a été de 20,6 % contre 19,85 % en 2011. Le nombre total de personnes reconduites s'élève à 16 707 dont 3 706 mineurs contre 21 763 personnes et 5 389 mineurs en 2011. S'agissant de la lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime, 412 embarcations de type « *kwassa kwassa* » ont été interceptées en 2012 à Mayotte, contre 449 en 2011, soit une baisse de 8,24 %, représentant 10 134 migrants interpellés, soit une baisse de 10,14 % par rapport à 2011. Pour mémoire, 100 embarcations avaient été interceptées en 2006, 179 en 2007, 256 en 2008, 290 en 2009, 341 en 2010 et 449 en 2011.

¹ Rapport d'information n° 675 (2011-2012) de MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, « Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis », fait au nom de la commission des lois. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-675-notice.html>.

Reconduites à la frontière en Guyane							
2011		2012		Évolution		2013 (janvier à juillet)	
9 410		9 757		3,69%		4 416	
Brésilienne	5 137	Brésilienne	5 211	Brésilienne	3 409	Brésilienne	2 065
Surinamienne	3 561	Surinamienne	3 070	Surinamienne	1 981	Surinamienne	1 536
Guyanienne	341	Guyanienne	764	Guyanienne	511	Guyanienne	421
Haïtienne	135	Haïtienne	391	Haïtienne	293	Haïtienne	201
Chinoise	79	Chinoise	136	Chinoise	82	Chinoise	107

Source : Ministère des outre-mer

Reconduites à la frontière à Mayotte							
2011		2012		Évolution		2013 (janvier à juillet)	
16 374		13 001		-20,60 %		6 502	
Comorienne	16 094	Comorienne	12 818	Comorienne	7 404	Comorienne	6 461
Malgache	280	Malgache	181	Malgache	108	Malgache	41
		Camerounaise	1	Tanzanienne	1		
		Tanzanienne	1	Camerounaise	1		

Source : Ministère des outre-mer

2. L'augmentation de la pression migratoire en Guadeloupe

La **Guadeloupe** est également touchée par une pression migratoire clandestine, mais sans commune mesure avec celle de la Guyane et de Mayotte. Entre 10 000 et 20 000 personnes seraient en situation irrégulière, représentant 2,5 % de la population de ce département. En 2012, malgré les contraintes législatives liées à la « directive retour »¹ et la tendance à la baisse de la pression migratoire, les services de la police aux frontières ont interpellé 1 149 étrangers en situation irrégulière, soit une hausse de 10 % par rapport à 2011.

La population étrangère en situation irrégulière est majoritairement composée d'haïtiens, pour lesquels les mesures d'éloignement avaient été suspendues pendant plus d'une année par les autorités françaises, en raison du séisme ayant touché cette île en 2010. Ce moratoire a été levé en juin 2011 pour les ressortissants haïtiens en situation irrégulière. Toutefois, conformément aux préconisations du Haut-commissaire aux droits de

¹ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables aux États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

l'homme et du Haut-commissaire pour les réfugiés, les reconduites ne s'appliquent pas aux personnes fragiles, avec la prise en compte de leur état de santé, de leur âge et de leur éventuel isolement dans leur pays.

La levée de ce moratoire s'est naturellement accompagnée de l'augmentation du nombre de reconduites des ressortissants haïtiens. Ainsi, en 2012, la Guadeloupe a enregistré une augmentation de 68,25 % des éloignements par rapport à 2011.

Reconduites à la frontière en Guadeloupe											
2011		2012		Évolution		2013 (janvier à juillet)		Évolution			
211		355		68,25%		224		145		- 35,3%	
Dominiquaise	152	Dominiquaise	226	Dominiquaise	140	Dominiquaise	90				
Haïtienne	39	Haïtienne	89	Haïtienne	65	Haïtienne	39				
Dominicaine	6	Dominicaine	26	Dominicaine	14	Dominicaine	10				
Sainte-Lucienne	4	Sainte-Lucienne	5	Sainte-Lucienne	4	Sainte-Lucienne	1				
Néerlandaise	3	Vénézuélienne	3	Jamaïquaine	1	Vénézuélienne	1				

Source : Ministère des outre-mer

3. Une situation modérée en Martinique et à La Réunion

La Martinique et La Réunion sont beaucoup moins concernées par le phénomène d'immigration illégale.

La part des étrangers en situation irrégulière en **Martinique** représente environ 2 000 personnes. La pression migratoire que connaît ce département est principalement originaire de Sainte-Lucie et d'Haïti. Le nombre d'éloignements depuis la Martinique, en 2012, est en légère progression par rapport à 2011 (+ 9,90 %).

Reconduites à la frontière en Martinique											
2011		2012		Évolution		2013 (janvier à juillet)		Évolution			
454		499		9,91%		275		191		- 30,5%	
Sainte-Lucienne	339	Sainte-Lucienne	333	Sainte-Lucienne	173	Sainte-Lucienne	127				
Haïtienne	46	Haïtienne	121	Haïtienne	80	Haïtienne	35				
Dominiquaise	25	Dominiquaise	18	Vénézuélienne	9	Vénézuélienne	10				
Vénézuélienne	16	Vénézuélienne	17	Dominiquaise	7	Dominiquaise	10				
Colombienne	6	Grenadienne	4	Grenadienne	3	Grenadienne	3				

Source : Ministère des outre-mer

La Réunion est, quant à elle, relativement protégée des grands flux migratoires. Aucun objectif de reconduite à la frontière n'est d'ailleurs assigné à la préfecture.

Toutefois, la libéralisation des transports aériens a contribué à ouvrir l'île sur son environnement régional immédiat (Madagascar, les Comores et Maurice) dont le niveau de vie est nettement inférieur. Le problème de l'immigration irrégulière commence à se poser désormais à La Réunion, mais dans une ampleur moindre que dans les autres départements d'outre-mer. En effet, les éloignements ne concernent que quelques dizaines d'étrangers en situation irrégulière.

Reconduites à la frontière à La Réunion								
2011		2012		Évolution	2012		2013 (janvier à juillet)	Évolution
74		70		- 5,41 %	34		47	+ 38,2 %
Comorienne	55	Comorienne	49	Comorienne	21	Comorienne	24	
Mauricienne	11	Mauricienne	14	Mauricienne	7	Mauricienne	12	
Malgache	5	Malgache	6	Malgache	6	Malgache	11	
Chinoise	3	Marocaine	1					

Source : Ministère des outre-mer

B. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLEGALE

Afin d'endiguer l'immigration clandestine, a été mise en place une politique active de reconduite à la frontière qui s'est concrétisée par un renforcement des moyens humains, matériels et opérationnels.

Toutefois, votre rapporteur pour avis estime que toute politique de lutte contre l'immigration illégale, consistant à renforcer les moyens de répression, doit être couplée à une **politique de coopération régionale**. Plusieurs projets sont actuellement mis en œuvre, notamment en Guyane et à Mayotte, et qui représentent une avancée bienvenue.

1. Le renforcement des moyens humains, matériels et opérationnels

Dans les départements d'outre-mer, les effectifs de la police aux frontières ont été significativement renforcés, principalement en Guyane et à Mayotte.

Ainsi, en Guyane, ils ont augmenté de près de 46 % entre 2004 et 2010 et à Mayotte, au cours de la même période, de 337 %.

Par ailleurs, entre 2006 et 2009, la police aux frontières a fait évoluer ses structures : par exemple, une nouvelle antenne a été créée en Guyane, à Saint-Georges de l'Oyapock, dans le cadre de l'achèvement de la construction du pont frontière entre le Brésil et la France.

À **Mayotte**, différents moyens opérationnels ont été mis en œuvre afin de lutter efficacement contre l'immigration irrégulière. La surveillance des eaux territoriales est actuellement assurée par quatre radars fixes assurant la couverture d'une grande partie du territoire. Toutefois, un cône d'ombre subsiste dans le sud de l'île (Petite terre à l'Est, M T'Sahara au Nord, Accoua à l'Ouest et Choungui au Sud).

La surveillance des eaux mahoraises est également assurée par deux vedettes de la gendarmerie nationale, une de la gendarmerie maritime, une de la marine nationale, une des douanes, deux vedettes de la police aux frontières. Un hélicoptère de la gendarmerie nationale, un groupe d'intervention régional (GIR) au niveau de la gendarmerie et une brigade mobile de recherche (BMR) au sein de la police aux frontières complètent utilement le dispositif.

Outre la lutte contre l'immigration illégale, l'accent est également mis, en Guyane, sur la répression des réseaux de trafiquants, en raison, à la frontière brésilienne, de la convergence entre orpillage clandestin et immigration irrégulière.

Au premier semestre 2013, la direction départementale de la police aux frontières de Guyane a initié onze opérations « Harpie » de lutte contre l'immigration irrégulière liée à l'orpillage illégal. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, ces opérations ont permis la garde à vue de 53 immigrés clandestins, dont quatre sont écroués, 54 reconduites à la frontière, la saisie de 1 124,70 grammes d'or et 550 grammes de mercure, et la destruction de 5 700 litres de carburant, de 38 moteurs, de 53 carbets, de 12 armes à feu et de 4,5 tonnes de marchandises.

2. Le nécessaire renforcement de la coopération régionale

L'immigration clandestine en direction des départements d'outre-mer étant essentiellement d'origine régionale, les principales actions de coopération régionale sont organisées en matière de formation, d'audits et d'échanges de bonnes pratiques. Ces différentes actions complètent les accords de réadmission déjà existants ou facilitent, dans certains cas, leur signature. Les officiers de liaisons en poste dans les pays d'où est originaire l'immigration illégale jouent à cet égard un rôle déterminant.

Ainsi, parmi les actions menées, on retiendra :

- les actions de formation pour lutter contre la fraude documentaire au profit des services d'émigration et des personnels des compagnies aériennes (avec la République Dominicaine et Haïti notamment) ;

- les actions de formation pour lutter contre les filières (avec le Guyana) ;

- les audits de gestion des frontières terrestres, maritimes et aériennes (avec Haïti) ;

- et les échanges de bonnes pratiques (avec le Brésil).

Selon les informations fournies par le Gouvernement, plusieurs actions de coopération sont actuellement menées en **Guyane** avec ses voisins.

Une **commission mixte transfrontière** réunit chaque année la France et le **Brésil** et de nombreux accords ont été signés entre les deux pays. La France et le Brésil ont ainsi conclu, le 15 juillet 2005, un accord relatif à la construction d'un pont routier sur le fleuve Oyapock, reliant la Guyane française et l'État de l'Amapa (Brésil). Suite à cet accord, a été créé un centre de coopération policière (CCP) installé en territoire français, ayant pour mission l'échange d'informations en appui aux services territoriaux, à l'exclusion de toute coopération opérationnelle. Ce CCP a ouvert le 1^{er} août 2010. La France, qui a mis à disposition des locaux, le matériel et des effectifs, y est représentée par un fonctionnaire de la police aux frontières. Un représentant brésilien a intégré cette structure en juillet 2013 ; deux fonctionnaires brésiliens sont déjà en poste à Saint-Georges et à Cayenne.

Par ailleurs, un **séminaire sur l'immigration illégale** dans le plateau des Guyanes a été organisé en octobre 2011, réunissant la France, le Surinam, le Guyana et le Brésil, afin de mettre en place une approche coordonnée de cette problématique. Lors du **séminaire régional sur la criminalité transfrontalière et l'entraide pénale internationale**, qui s'est tenu à Paramaribo, du 19 au 21 juin 2013, regroupant des représentants du Suriname, du Brésil, du Guyana et de la France, il a été proposé au Guyana des formations dispensées par la police aux frontières dans les domaines de la fraude documentaire et de la sûreté aéroportuaire. A également été évoquée la problématique d'éloignement des ressortissants guyaniens en situation irrégulière sur le territoire national, notamment pour les personnes troublant l'ordre public.

Enfin, un **groupe de travail franco-brésilien de concertation sur les questions migratoires** a été mis en place en 2010. Sa cinquième réunion s'est tenue à Paris le 29 janvier 2013. Les travaux des deux délégations portent essentiellement sur la circulation des personnes entre le Brésil et la Guyane, avec la création d'un régime spécial pour les frontaliers, et les points de passage frontaliers.

Les commissions mixtes transfrontalières sont plus récentes avec le **Suriname** et le **Guyana**. Toutefois, la nécessité d'un mécanisme d'échanges bilatéral tendant au règlement des problématiques préoccupant ces pays (notamment en matière de santé, d'éducation, de sécurité...) a abouti à la tenue de la première commission mixte franco-surinamienne le

24 novembre 2009 à Paramaribo et à la première commission mixte France-Guyana le 10 mai 2010.

En outre, à la suite de la signature en juin 2006 d'un accord relatif à la coopération transfrontalière en matière policière - cet accord n'ayant toujours pas été ratifié par le Suriname - des patrouilles mixtes sont organisées depuis 2007 sur le fleuve Maroni afin de renforcer la lutte contre les flux clandestins vers la Guyane. La commission mixte France-Suriname a, entre autres, permis la **création d'un conseil du fleuve** chargé de définir les moyens visant à faciliter les échanges aux abords du Maroni et l'amélioration de l'organisation des patrouilles militaires fluviales conjointes. Ce conseil participe à l'amélioration des relations bilatérales portant notamment sur la coopération opérationnelle, avec l'organisation de patrouilles fluviales entre les services de la police aux frontières et la police militaire du Suriname.

Il n'existe pas d'accord bilatéral de coopération en matière de sécurité intérieure avec le **Guyana**. La police aux frontières de Guyane entretient des relations ponctuelles de coopération policière bilatérale avec ce pays, se traduisant principalement par des visites réciproques de délégations. L'ambassade de France à Paramaribo a reçu en juin 2011 un accord de principe pour l'affectation d'un officier de liaison guyanien à Cayenne au sein de la « maison de la coopération policière » France-Guyana-Suriname. Ce projet n'a cependant toujours pas abouti.

Bien qu'il n'existe aucun accord de coopération en matière de sécurité intérieure avec **Haïti**, la police aux frontières entretient des relations régulières de coopération avec les services haïtiens, notamment la direction de l'immigration et de l'émigration. Un « expert technique international », chef de projet et d'appui aux autorités haïtiennes en matière de contrôle des frontières, a pris ses fonctions en Haïti en novembre 2012, avec pour principale mission d'engager des actions de formation dans le domaine de la police aux frontières. A l'issue de sa mission (novembre 2013), ce poste devrait être transformé en poste d'officier de liaison immigration avec une compétence à la fois sur Haïti et la République Dominicaine, afin de renforcer la lutte contre les flux en provenance ou transitant par cette île. Enfin, la police aux frontières a proposé son assistance pour la création d'un centre de coopération policière et douanière à la frontière entre ces deux pays.

A **Mayotte**, afin de faciliter la circulation des personnes entre les Comores et Mayotte, l'antenne consulaire située sur l'île d'Anjouan a réouvert en décembre 2008. Il n'existe pas, en revanche, d'accord bilatéral de coopération en matière de sécurité intérieure. Toutefois, un groupe de travail de haut niveau (GTHN) franco-comorien a été créé en 2007 afin de dégager des pistes d'amélioration de la circulation des personnes et des biens dans cet archipel et lutter plus efficacement contre les flux clandestins. En juin 2012, une mission d'audit de la BRIMAD (Brigade mixte anti-drogue)

de la police comorienne a été menée par un expert de la police aux frontières de Mayotte.

L'État a engagé des négociations avec les Comores pour un accord global sur la normalisation des relations et l'intensification des échanges entre les îles de l'archipel. Le 21 juin 2013 à Paris, les chefs d'État français et comorien ont signé la **déclaration de Paris sur l'amitié et la coopération** ainsi qu'un **Document Cadre de Partenariat** qui comporte des stipulations sur la sécurité et la défense, mettant l'accent sur la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure, la lutte contre le trafic des êtres humains et l'immigration illégale.

Enfin, conformément aux préconisations du rapport de nos collègues MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur pour avis, la coopération régionale en faveur des Comores est orientée sur des projets de développement locaux.

Les dispositifs législatifs spécifiques applicables en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les départements d'outre-mer sont régies par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), sous réserve de certaines adaptations justifiées par les caractéristiques et les contraintes particulières.

L'entrée et le séjour des étrangers à Mayotte sont régis par l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000. Cette dernière devra être modifiée prochainement, en raison du changement de statut de Mayotte au niveau européen, qui deviendra une région ultrapériphérique (RUP), à partir du 1^{er} janvier 2014.

Les dispositifs législatifs spécifiques applicables en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte portent sur :

- l'absence de la commission du titre de séjour en Guyane ;
- l'absence du délai d'un jour franc après notification de l'arrêté de reconduite à la frontière pour son exécution, sauf demande expresse de l'autorité consulaire, en Guyane et en Guadeloupe ;
- le caractère non suspensif des recours contentieux contre les mesures de reconduite à la frontière : absence de sursis à exécution de l'arrêté de reconduite à la frontière en cas de saisine du tribunal administratif, sauf demande expresse du requérant en Guyane et en Guadeloupe ;
- l'éloignement d'office de la Guyane des membres des navires se livrant à des activités de pêche illicite, avec leur accord, à destination du Venezuela, du Brésil, du Suriname ou du Guyana selon qu'ils ont la nationalité de l'un de ces États ;
- l'extension à certaines routes de Mayotte, de Guyane et de Guadeloupe du régime des visites sommaires des véhicules dans une bande frontalière ou littorale, en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ;
- la faculté de détruire les embarcations maritimes non immatriculées servant au transport d'étrangers en situation irrégulière en Guyane ;
- l'immobilisation de véhicules terrestres et d'aéronefs par la neutralisation de tout moyen indispensable à leur fonctionnement en Guyane et en Guadeloupe ;

- le relevé et la mémorisation des empreintes digitales et de la photographie des personnes dépourvues de titre de séjour lors du franchissement de la frontière à Mayotte pour les étrangers en situation irrégulière ou faisant l'objet d'une mesure d'éloignement ;

Par ailleurs, d'autres textes prévoient des dispositifs spécifiques en matière de lutte contre l'immigration irrégulière :

- l'article 78-2 du code de procédure pénale dispose que l'identité de toute personne peut être contrôlée en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi :

- à Mayotte, l'article 78-3 étend la durée maximale de retenue d'une vérification d'identité, à huit heures à compter du contrôle effectué en application de l'article 78-2 ;

- la destruction immédiate des embarcations dépourvues de pavillon ayant servi à commettre des infractions d'entrée et de séjour irréguliers sur autorisation du procureur de la République.

Une concertation interministérielle est actuellement en cours sur la mise en place d'une représentation de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à Mayotte.

C. UNE LENTE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION

La Cour des comptes¹ a critiqué la politique immobilière peu cohérente de l'État envers les centres de rétention administrative (CRA) et les locaux de rétention administrative (LRA) et a dénoncé le dispositif global de rétention existant en Guyane et à Mayotte notamment. Ce constat a été confirmé aussi bien par notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, lors de leur mission en Guyane, en Guadeloupe et en Martinique², en 2011, et par nos collègues MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur pour avis, lors de leur déplacement à Mayotte et à La Réunion, en 2012.

Les dispositifs de rétention dans les départements d'outre-mer se répartissent entre :

- les quatre **centres de rétention administrative** (CRA), situés en Guadeloupe (morne Vergain), en Guyane (Matoury), à La Réunion (Le Chaudron) et à Mayotte (Pamandzi) ;

- les quatre **locaux de rétention administrative** (LRA) (un en Guadeloupe, un en Guyane et deux en Martinique), qui sont conformes à la législation en vigueur en matière d'accueil.

¹ Ce rapport sur la gestion des centres de rétention administrative avait été demandé à la Cour des comptes par la commission des finances du Sénat, à l'initiative de MM. André Ferrand puis de Pierre Bernard-Reymond, successivement rapporteurs spéciaux de la mission « Immigration, asile et intégration », en application de l'article 58 2° de la LOLF. La Cour des comptes a remis sa communication le 22 juin 2009.

² Rapport d'information n° 410 (2010-2011) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, « Guyane, Martinique, Guadeloupe : l'évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle », fait au nom de la commission des lois. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-410-notice.html>.

Les quatre locaux de rétention administrative présents dans les départements d'outre-mer.

L'expertise des locaux de rétention administrative (LRA) existants, par la Cour des comptes et par diverses missions interministérielles, a conclu à la conformité des quatre LRA des départements d'outre-mer à la réglementation au regard des prescriptions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

La **Guadeloupe** est dotée, depuis mai 2008, d'un LRA d'une capacité de dix places. Il est situé dans les locaux du service de la police aux frontières à Saint Martin et géré par cette dernière.

La **Guyane** dispose d'un LRA situé à Saint Georges de l'Oyapock. Mis en service en 2005, il offre une capacité de six places réparties en trois chambres. L'implantation d'un second LRA est à l'étude sur la commune de Saint-Laurent-du-Maroni. Un LRA était déjà implanté sur ce site jusqu'en 2008, avant sa suppression en raison de sa non-conformité aux normes d'accueil exigées par la réglementation.

La **Martinique** n'est pas dotée de CRA mais dispose de deux LRA :

- le premier est situé à l'aéroport Aimé Césaire, et est constitué d'une chambre d'une capacité de six places ;

- le second est à l'Hôtel de police du Lamentin : ce LRA comporte deux chambres offrant une capacité d'hébergement de neuf places.

L'occupation des LRA est détaillée dans le tableau ci-après.

	Capacité	Nombre de placements		
		2011	2012	1 ^{er} semestre 2013
Guadeloupe	10	105	64	56
Martinique	6	322	329	118
Martinique	9	-	17	7
Guyane	6	-	0	0
TOTAL	31	427	410	181

Source : Ministère des outre-mer

La **Guadeloupe** dispose d'un centre de rétention administrative (CRA) situé au morne Vergain, dans la commune des Abymes. Ce CRA offre une capacité de quarante places réparties en dix chambres. Selon les informations fournies par le Gouvernement, un programme d'amélioration des conditions d'hébergement, conforme aux normes du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, a été réalisé récemment.

La **Guyane** dispose également d'un CRA, situé dans la commune de Matoury, d'une capacité de trente-huit places pouvant accueillir dix-huit hommes et vingt femmes. Un projet de construction d'un nouveau CRA d'une capacité de soixante-quatre places, a été envisagé, avec la destruction de l'actuel CRA, avant d'être écarté au profit d'une mise aux normes des

bâtiments existants afin d'améliorer la qualité de vie en rétention. La Cour des comptes avait en effet souligné le « *gaspillage manifeste* » de ce projet, en rappelant que ce CRA avait déjà fait l'objet d'une mise aux normes en 2007 pour un coût total de 1,7 million d'euros. Le projet d'extension consistant à détruire le site existant pour en construire un nouveau s'élevait à 7,3 millions d'euros. Ainsi, le CRA actuel a fait l'objet d'une réhabilitation importante tendant à la mise en conformité de l'infirmierie, de la salle de restauration, des locaux de visites, des sanitaires et la création d'une laverie.

Aujourd'hui, un projet d'extension et de restructuration est en cours afin de porter la capacité d'accueil de ce CRA à quarante-cinq places avec des places réservées aux familles. Ainsi, les actuels locaux du CRA seront adaptés aux spécificités de la Guyane, notamment les contraintes climatiques. Ils prendront en compte la durée du séjour au CRA (1,6 jour en moyenne, nettement inférieur au séjour moyen dans les CRA de métropole). Enfin, une attention particulière sera apportée à l'amélioration de la sécurité du CRA. La livraison des locaux est envisagée au cours de l'année 2014.

Le CRA de **La Réunion** est implanté sur le site du commissariat de la commune du Chaudron. Repris au 1^{er} septembre 2008 en gestion par la police aux frontières, le centre offre une capacité d'hébergement de six places réparties entre deux chambres. Cette structure demeure peu sollicitée avec un taux d'occupation inférieur à 30 % et une durée moyenne de séjour en rétention de l'ordre de quatre jours.

Le CRA de **Mayotte**, situé dans la commune de Pamandzi, offrait initialement une capacité d'hébergement de soixante places. Toutefois, la commission de sécurité incendie a ensuite porté cette capacité à 140, compte-tenu des travaux réalisés et de la durée de séjour très réduite (inférieure à une journée). Un arrêté préfectoral du 20 décembre 2012 a finalement abaissé sa capacité à cent places. Cette structure s'avère ponctuellement insuffisante pour accueillir le nombre de personnes admises qui peut varier considérablement au cours d'une même journée. La mission de votre commission à laquelle a participé votre rapporteur pour avis en mars 2012 avait dénoncé les conditions de vie dégradantes des personnes retenues au sein de ce CRA, malgré leur courte durée de passage au sein de ce centre (moins d'une journée).

Afin de répondre aux besoins en termes de capacité et de qualité des conditions d'hébergement, mais aussi de respect des contraintes règlementaires du CESEDA, a été programmée la construction d'un nouveau CRA à Petite Terre, d'une capacité de 136 places et d'une zone d'attente de 12 places. Ce projet est couplé à la construction de nouveaux locaux pour la police aux frontières de Mayotte. Pour ce nouveau projet, il est envisagé une conception modulaire avec des unités de capacité réduite (12 ou 24 places) pour les hommes et les femmes, et une unité de 40 places (10 chambres de 4 personnes) pour les familles. L'objectif est d'améliorer les conditions d'accueil des familles au CRA et de prévoir des modalités particulières

d'accueil des enfants. La mise en service du nouveau CRA est prévue pour l'année 2015. Le permis de construire a été signé le 12 septembre 2013.

Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de ce projet, attendu par votre commission depuis plusieurs années, les conditions d'accueil dans l'actuel CRA étant contraires aux principes de notre République.

Le tableau ci-après dresse l'état d'occupation des CRA situés dans les départements d'outre-mer :

Centre de rétention administrative	Capacité	Taux d'occupation 2011 (%)	Taux d'occupation 2012 (%)	Taux d'occupation 1 ^{er} semestre 2013 (%)
Guadeloupe	40	2,0	2,34	1,8
Guyane	38	17,6	42,34	34,3
La Réunion	6	1,4	1,04	0,3
Mayotte	100	100,9	45,64	38,3
TOTAL	224	48,0	35,56	28,3

Source : Ministère des outre-mer

III. LA LENTE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation et de liberté, a considéré que, si la situation pénitentiaire est, en France, relativement préoccupante, elle est, dans les départements et les collectivités d'outre-mer, « *nettement plus sérieuse* ».

La surpopulation carcérale qui caractérise les établissements pénitentiaires dans les départements d'outre-mer est préjudiciable aussi bien pour les personnels pénitentiaires que les détenus pour lesquels elle ne garantit pas le respect de leurs droits fondamentaux. Elle n'est par ailleurs pas sans conséquence sur l'efficacité du système carcéral en matière de réinsertion des détenus.

A. UNE SITUATION CARCÉRALE PRÉOCCUPANTE

1. La persistance d'une surpopulation carcérale

D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, le ministère de la Justice dispose de 3 108 places dans les huit établissements

pénitentiaires présents dans les cinq départements d'outre-mer (contre 3 023 places en 2012), soit une augmentation de 2,8 % en un an.

Au 1^{er} août 2013, 3 821 personnes étaient détenues, contre 3 719 personnes au 1^{er} août 2012, correspondant à une hausse de 2,7 % du nombre de détenus en une année. Ainsi, le nombre de places théoriques dans les établissements pénitentiaires domiens ne couvrent que 80 % des besoins. En d'autres termes, la situation carcérale dans les départements d'outre-mer connaît, depuis plusieurs années, **une surpopulation carcérale chronique**.

Ce phénomène couvre en réalité de profondes disparités entre les cinq départements d'outre-mer, comme le montre le tableau suivant.

Capacités des établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer au 1^{er} août 2013

	Établissements	Nombre de détenus	Places opérationnelles	Taux d'occupation
Guadeloupe	Centre pénitentiaire de Baie-Mahault	693	504	138 %
	Maison d'arrêt de Basse-Terre	184	130	142 %
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	935	569	164 %
Guyane	Centre pénitentiaire de Remire-Montjoly	696	614	113 %
La Réunion	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	547	575	95 %
	Centre de détention Le Port	449	490	92 %
	Maison d'arrêt de Saint-Pierre	122	121	101 %
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	195	105	186 %

Source : Statistique mensuelle des personnes écrouées (DAP/PMJ5)

Ainsi, la maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte se distingue des autres établissements pénitentiaires par un taux de surpopulation élevé, égal à 186 %. Il convient toutefois de relever la diminution de ce taux qui s'élevait, en août 2012, à 229 %, soit une diminution de 43 points.

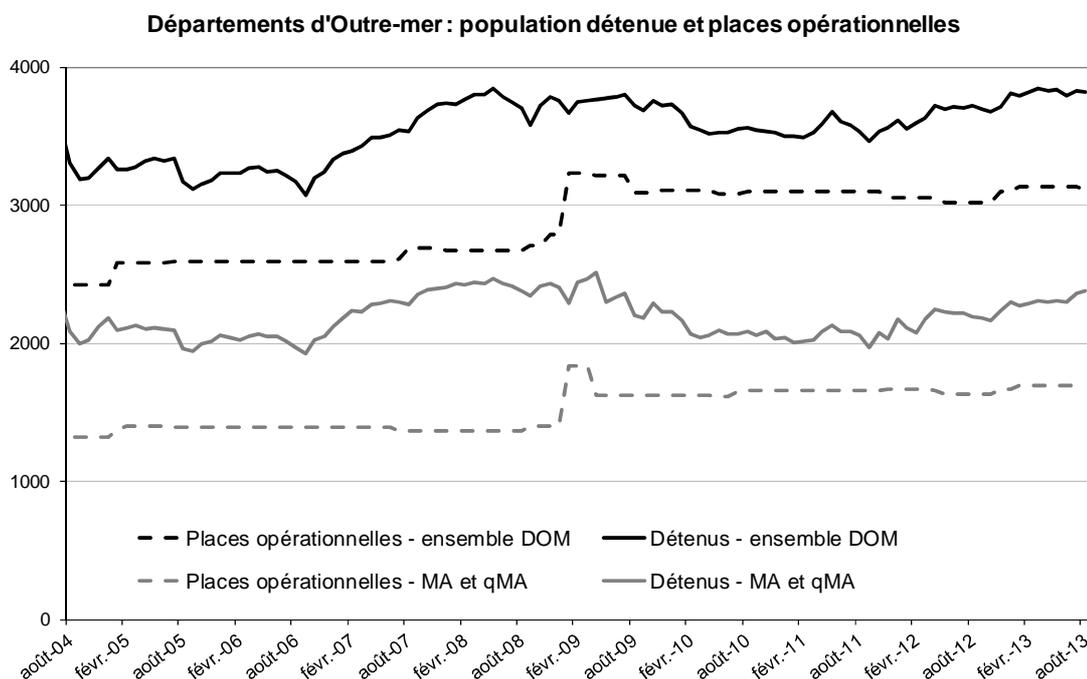
Le taux de surpopulation carcérale est également élevé, dans une moindre proportion, dans les établissements pénitentiaires de la Guadeloupe (centre pénitentiaire de Baie-Mahault et maison d'arrêt de Basse-Terre), de la Martinique (centre pénitentiaire de Ducos) et de la Guyane (centre pénitentiaire de Remire-Montjoly) : il s'échelonne entre 113 % pour le centre

pénitentiaire de Remire-Montjoly et 164 % pour le centre pénitentiaire Ducos en Martinique.

En revanche, le centre pénitentiaire de Saint-Denis, le centre de détention du Port et la maison d'arrêt de Saint-Pierre à La Réunion se distinguent par un taux d'occupation inférieur ou égal à 100 %.

M. Jean-Marie Delarue a indiqué à votre rapporteur pour avis que, parmi la trentaine de prisons dont la surpopulation carcérale est supérieure à 150 %, quatre d'entre elles sont situées en outre-mer, dont deux dans les départements d'outre-mer : Majicavo à Mayotte et Ducos en Martinique. Pour mémoire, le taux moyen d'occupation des prisons françaises (métropolitaines et ultramarines) s'élève à 117 %. Ainsi, la moitié des établissements pénitentiaires situés dans les départements d'outre-mer présente un taux de population carcérale supérieur à la moyenne nationale.

Ce phénomène est récent. En effet, certains établissements pénitentiaires domiens ne connaissaient pas de surpopulation carcérale il y a trente ans. A titre d'exemple, on dénombrait, en 2002, 640 détenus au centre pénitentiaire de Ducos en Martinique contre 935 aujourd'hui, soit une augmentation de 46 % en dix ans.



MA : Maison d'arrêt ; qMA : quartier de maison d'arrêt

Source : Statistique mensuelle des personnes écrouées (DAP/PMJ5)

L'analyse de ces données conduit à une distinction par quartiers au sein d'un même établissement pénitentiaire : la surpopulation carcérale concerne exclusivement les maisons d'arrêt tandis qu'elle est moindre dans

les centres de détention. Ainsi, d'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le taux de population carcérale dans les maisons d'arrêt s'élève, au 1^{er} août 2013, à 170 % à Baie-Mahault, en Guadeloupe, à 223 % à Ducos, en Martinique et à 137 % à Remire-Montjoly en Guyane, contre 101 %, 130 % et 89 % dans les centres de détention desdits établissements pénitentiaires, malgré le *numerus clausus* qui s'applique à ces centres.

En revanche, s'agissant du centre pénitentiaire de Saint-Denis, la maison d'arrêt de Saint-Denis présente un taux d'occupation de 94 %, quasi-égal à celui du centre de détention pour lequel il s'élève à 95 %.

Cette situation a conduit certains établissements à recourir à des couchages de fortune dans les cellules, afin de pouvoir loger l'ensemble des détenus. Au centre pénitentiaire de Baie-Mahault, comme votre rapporteur pour avis a pu le constater lors d'une visite le 3 octobre 2013, deux matelas sont rajoutés dans des cellules conçues pour quatre détenus, fixant à six le nombre de détenus par cellule. Selon les informations fournies par la direction de l'administration pénitentiaire, on dénombre actuellement 114 couchages au centre pénitentiaire de Ducos, 108 à celui de Baie-Mahault, 2 à la maison d'arrêt de Saint-Pierre et 11 à celle de Majicavo.

2. Des établissements pénitentiaires aux conditions de vie difficiles

Le deuxième facteur caractéristique des établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer est la vétusté et l'état dégradé de l'immobilier.

Les personnes entendues par votre rapporteur pour avis ont souligné les conditions de vie difficiles dans ces établissements, liées à la surpopulation carcérale, mais également aux conditions climatiques, source de chaleur et d'humidité et au manque d'hygiène (prolifération de cafards).

Les conditions de vie difficiles des détenus sont à l'origine de phénomènes prégnants de violence entre les détenus et à l'égard des personnels pénitentiaires. En outre, les détenus sont confrontés à des situations de détresse, en raison de leurs faibles revenus et du taux élevé d'illettrisme. Les conditions de travail des personnels pénitentiaires est à cet égard particulièrement difficile, bien que leur situation soit souvent oubliée.

a) Des phénomènes accrus de violence

La violence dans les établissements pénitentiaires domiens est un phénomène plus prégnant que dans les établissements métropolitains. Les personnes entendues par votre rapporteur pour avis ont indiqué que celle-ci était liée principalement à la promiscuité, favorisée par la surpopulation carcérale, et la vétusté des locaux. En outre, la population pénale y est

relativement jeune, avec une grande proportion de personnes poursuivies u condamnées pour des faits de violence.

Les établissements pénitentiaires des Antilles et de la Guyane sont particulièrement touchés par des faits de violence tandis que ceux situés à La Réunion apparaissent relativement épargnés.

On distingue plusieurs catégories d'actes de violence.

Entre personnes détenues, sont recensés des homicides, des agressions sexuelles, des prises d'otage, des actes de tortures et de barbarie, des violences avec arme ou objet ou projection, humiliation, coups isolés, morsures et rixes racket. **A l'encontre des personnels**, les phénomènes de violence se caractérisent par des prises d'otage, des agressions graves, des coups avec armes et objet, des coups et bousculades, des morsures, crachats et griffures et des projections d'objet. Ces violences se déroulent majoritairement en cellule ou lors des promenades. Celles commises à l'encontre des personnels sont en général plus élevées en nombre et en gravité, dans les quartiers de maisons d'arrêt que dans ceux des centres de détention, en raison d'un taux de surpopulation carcérale plus élevé. Ainsi, à Ducos, les violences à l'encontre des personnels sont 2,7 fois plus importantes au quartier maison d'arrêt qu'au centre de détention à Ducos. En revanche, les violences entre personnes détenues sont proches dans les maisons d'arrêt et les centres de détention. Il convient de préciser que les départements d'outre-mer se caractérisent par un problème particulier d'éloignement et d'isolement, qui limite la possibilité de répartition des détenus dans d'autres établissements pénitentiaires. Par conséquent, le phénomène de surpopulation carcérale touche également les établissements pour peine, y compris dans le cas des longues peines, alors que, sur le territoire hexagonal, l'administration pénitentiaire parvient à y faire respecter le principe de l'encellulement individuel.

Toutefois, M. Delarue estime que, malgré l'ampleur inquiétante de certaines formes de violence, on relève dans les outre-mer, particulièrement dans les départements domiens, un respect de l'autorité plus fort qu'en métropole, avec un taux moins élevé d'agression des personnels.

Cette appréciation doit être cependant nuancée selon les établissements pénitentiaires. Ainsi le centre pénitentiaire de Baie-Mahault est un établissement violent, avec, en moyenne, 4,5 agressions physiques à l'encontre du personnel par mois. En revanche, les agressions entre détenus sont généralement plus faibles. Ce constat est à mettre en perspective avec l'évolution de la population pénale hébergée qui a progressé de 13 % depuis 2010. Votre rapporteur pour avis, lors de sa visite du centre pénitentiaire de Baie-Mahault, a constaté « l'imagination » des détenus dans la confection d'armes de fabrication artisanale, appelés « pics », qui contribuent à l'extrême violence régnant dans l'établissement.

Au centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, les violences globales à l'encontre des personnels ont diminué de 20 % par rapport à 2012. En revanche, les violences entre personnes détenues, après avoir connu une diminution notable en 2011, ont de nouveau progressé : plus de la moitié d'entre elles sont des rixes entre détenus, un quart des violences des coups isolés et un cinquième est liée à l'utilisation d'armes artisanales.

Au centre pénitentiaire de Ducos, 90 % des violences à l'encontre des personnels sont verbales : un agent est insulté ou menacé chaque jour. En revanche, les violences entre les personnes détenues ont été multipliées par cinq en quatre ans, liées à la hausse particulièrement préoccupante du taux d'occupation du centre.

La maison d'arrêt de Basse-Terre, qui fait exception dans les établissements pénitentiaires situés aux Antilles et en Guyane : les agressions à l'encontre du personnel y sont rares, en raison de la parfaite connaissance de la population pénale par ce dernier. En revanche, les violences entre personnes détenues y connaissent une hausse importante, avec une multiplication par 4,5 en quatre ans.

Les établissements pénitentiaires de La Réunion se caractérisent par la marginalité des phénomènes de violence, liés le plus souvent à des problèmes de cohabitation, de trafics internes ou aux profils de certains détenus présentant des troubles du comportement.

Dans certains établissements, les **mineurs** sont responsables d'une part importante des faits de violence enregistrés. Ainsi, au centre pénitentiaire de Saint-Denis, alors que les mineurs ne représentent que 5 % de la population pénale hébergée, ils sont à l'origine de 25 % des violences constatées envers le personnel et de 54 % de celles entre personnes détenues.

Outre la jeunesse de la population pénale, la difficulté à séparer les personnes détenues du fait de la **configuration de certains établissements** (dortoirs) sont des éléments accentuant l'augmentation des violences dans certains établissements comme à la maison d'arrêt de Basse-Terre.

M. Jean-Marie Delarue a indiqué à votre rapporteur pour avis l'existence de **rivalité entre catégories de détenus**, à l'origine de « luttes » entre nationalités, conduisant à des règlements de compte sanglants. Des phénomènes de violence entre **représentants de divers gangs** participent également à ce phénomène de violence, comme en atteste le meurtre d'un détenu au centre pénitentiaire de Baie-Mahault, le 1^{er} novembre dernier. Les gangs violents, existant à l'extérieur, se reconstituent derrière les murs de la prison tandis que se développent les trafics en tout genre (de produits interdits, de substances illicites, de téléphones portables clandestins), que les moyens humains ou matériels des établissements pénitentiaires ne parviennent pas à endiguer.

b) Les situations de détresse des détenus

La population carcérale détenue dans les établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer se caractérise par son **extrême pauvreté**, reflet de la situation économique des populations ultramarines. Les revenus des détenus sont peu élevés et proviennent, pour l'essentiel, de mandats envoyés par leur famille, qui disposent le plus souvent de faibles ressources. On évalue entre 70 et 80 % la part des détenus indigents dans les établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer.

En outre, le **taux d'illettrisme** y est particulièrement élevé ce qui ne favorise pas l'insertion de certains détenus dans les dispositifs de qualification ou de travail qui sont proposés dans les établissements pénitentiaires. C'est pourquoi, pour dispenser une formation professionnelle, il est souvent nécessaire de prévoir un enseignement primaire permettant aux détenus de bénéficier d'une connaissance de base nécessaire pour pouvoir accéder à des formations professionnelles. Comme l'a regretté M. Jean-Marie Delarue, en raison des difficultés économiques des territoires dominiens, les services pénitentiaires rencontrent des difficultés pour démarcher des entreprises pour l'organisation d'ateliers de formation en faveur des détenus. C'est pourquoi le taux d'emploi de la population carcérale est particulièrement peu élevé dans les territoires ultra-marins : à titre d'exemple, 2,4 % de la population détenue est en atelier au centre de détention de Baie-Mahault.

Votre rapporteur pour avis, dans une récente question écrite adressée au garde des sceaux¹, a regretté le **manque de travail ou d'activités proposées aux détenus**, qui sont ainsi contraints de rester la quasi-totalité du temps dans des cellules ou des dortoirs. Ces différents facteurs rendent difficile l'insertion à l'issue de la remise en liberté.

À cela s'ajoute un **relatif isolement des détenus**, notamment ceux d'origine étrangère dont les familles ne vivent pas à proximité et pour lesquels la barrière de la langue est souvent un handicap. À Remire-Montjoly, la proportion de détenus étrangers (guyaniens, brésiliens, surinamais) s'établit à 75 %, taux largement supérieur à la moyenne nationale qui est de 18 % des détenus. M. Jean-Marie Delarue estime que cette proportion élevée est source de complications : les non-francophones sont, en général, mal traités par les autres détenus et parfois, par le personnel pénitentiaire. Par ailleurs, leur prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) est rendue plus difficile.

L'**accès aux soins** des détenus est également plus difficile. Les établissements pénitentiaires en général, ceux situés dans les départements d'outre-mer en particulier, peinent à trouver des volontaires parmi les

¹ Question écrite n° 09101 de M. Félix Desplan, publiée dans le Journal Officiel Sénat du 7 novembre 2013 – page 3211.

professionnels de santé. En outre, l'effectif des surveillants ne permet pas toujours la mise en service de service médico psychiatrique régional (SMPR).

En matière de discrimination, dans l'ensemble des établissements pénitentiaires ultramarins, aucune cellule n'est aménagée pour la prise en charge des détenus en situation de handicap qui ne bénéficient pas, par ailleurs, d'une prise en charge spécifique.

Pour les mineurs, en dépit de la loi pénitentiaire de 2009¹, on constate l'**absence d'unité de visite familiale** dans certains établissements pénitentiaires domiens, ainsi que la difficulté à organiser régulièrement des parloirs.

Enfin, on constate la quasi-absence de visiteurs de prison et le manque d'associations humanitaires dans ces établissements.

3. La question des personnels pénitentiaires

La situation des personnels de la fonction publique pénitentiaire dans les départements d'outre-mer n'est, en principe, pas différente de celle des personnels en métropole.

Toutefois, comme votre rapporteur pour avis l'a précisé précédemment, ils font l'objet de phénomènes de violence, verbales ou physiques, plus marqués de la part des détenus.

Par ailleurs, les personnes originaires des départements d'outre-mer et intégrant la fonction publique pénitentiaire sont affectés, comme premier poste, dans un établissement pénitentiaire hexagonal. Après un certain nombre d'années, ils bénéficient d'une mutation dans leur département d'origine. Toutefois, cette attente est souvent source de désinvestissement. En outre, bien que, au moment de leur affectation dans un établissement ultramarin, ils aient acquis une expérience certaine faisant d'eux des personnels aguerris et expérimentés, certains d'entre eux présentent également des difficultés d'adaptation car ils n'ont pas toujours conscience des spécificités de la population carcérale des départements d'outre-mer.

La surpopulation carcérale rend les conditions de travail difficiles et est à l'origine d'un taux d'absentéisme élevé. Ainsi, en 2012, au centre pénitentiaire de Baie-Mahault, le taux d'absentéisme du personnel de surveillance s'élevait à 19,27 % au titre des congés maladie, à 2,63 % pour les congés longue maladie et à 13,51 % pour les accidents du travail. Chaque mois, une vingtaine des membres du personnel de surveillance n'est pas en mesure d'assurer ses missions.

Par ailleurs, M. Jean-Marie Delarue a relevé dans certains établissements une proximité excessive avec les détenus susceptible de

¹ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

déboucher sur des pratiques contraires aux exigences de la fonction publique. Ce constat ne saurait être généralisé et ne concerne qu'une minorité des personnels. Votre rapporteur tient à saluer la qualité de leur travail en dépit des conditions difficiles de leur travail.

**Effectifs de personnels dans les établissements des départements
d'outre-mer au 1^{er} août 2013**

Établissements	Surveillants	Surveillantes	Premiers surveillants et majors	Premières surveillantes et majors	Officiers	Total
CP Baie-Mahault	136	31,6	19,8	3	8	198,4
CP Ducos	151	43,8	16	6	9	225,8
CP Le Port	147	12,2	22	1	9	191,2
CP Remire-Montjoly	120	57,5	19	6,5	8	211
CP Saint-Denis	171	27,2	25	5	8,8	237
MA Basse-Terre	54,3	6	7	1	1,8	70,1
MA Majicavo	39	9	12	0	2	62
MA Saint-Pierre	39	5,8	8	0	3	55,8
DISP Mission <i>outre-mer</i>	5	3	1	0	2	11
TOTAL	862,3	196,1	129,8	22,5	51,6	1262,3

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Votre rapporteur pour avis attire l'attention de la commission sur le statut particulier des personnels pénitentiaires de la maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte.

En application de l'article 64-1 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, les cinquante-huit agents de la fonction publique territoriale de Mayotte affectés au service pénitentiaire sont progressivement intégrés ou titularisés, depuis 2005, dans les corps de la fonction publique de l'État correspondant à leur emploi. Toutefois, plusieurs décrets et lois ont modifié les dispositions relatives à l'intégration des agents techniques et administratifs de Mayotte dans les corps des agents administratifs et techniques des administrations de l'État à Mayotte avec une phase transitoire prévue jusqu'en 2014 et une nouvelle grille indiciaire. Ce contexte a renforcé les revendications statutaires des personnels de surveillance mahorais. C'est pourquoi il a été décidé de mettre fin à la disparité de traitement entre le

corps des surveillants mahorais et ceux des agents administratifs et agents techniques de Mayotte et de réduire la durée de la période d'intégration dans la grille État¹. Il a également été procédé à une intégration plus rapide des agents dans le corps des personnels de surveillance de métropole du fait d'un échelonnement indiciaire qui a été accéléré. Ainsi, l'ensemble de cette réforme a permis de réduire la phase transitoire. L'intégration du corps transitoire qui concernerait trente-trois surveillants mahorais au sein du corps d'État des surveillants pénitentiaires actuellement en service au Département de Mayotte devrait aboutir fin 2015.

B. UNE AMÉLIORATION NÉANMOINS NOTABLE DE LA SITUATION PÉNITENTIAIRE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Ainsi que l'a rappelé la direction de l'administration pénitentiaire à votre rapporteur pour avis, les établissements pénitentiaires dans les départements d'outre-mer sont visés par la politique de rénovation et de construction menée depuis plusieurs années par le ministère de la justice. On citera, pour mémoire, les projets de rénovation, de réhabilitation ou de reconstruction du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane, de Ducos en Martinique et de Baie-Mahault en Guadeloupe. Le centre pénitentiaire de Saint-Denis est une véritable réussite architecturale, comme votre rapporteur pour avis a pu le constater dans le cadre de sa mission effectuée à La Réunion en mars 2012 avec nos collègues MM. Jean-Pierre Sueur et Christian Cointat².

D'autres projets sont actuellement en cours dans les départements d'outre-mer, parmi lesquels on citera la maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte.

Votre rapporteur pour avis prend acte de la mise en place d'un groupe de travail réunissant onze parlementaires ultramarins³, par Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, le 10 septembre 2013. Les questions abordées concernent la politique pénale, la population carcérale, l'activité et l'insertion des détenus, la santé, l'immobilier pénitentiaire, la

¹ Décret n° 2011-362 du 1^{er} avril 2011 modifiant le décret n° 2005-143 du 17 février 2005 relatif au statut du corps des surveillants pénitentiaires de l'État pour l'administration de Mayotte et fixant les conditions d'intégration des agents titulaires et de titularisation des agents non titulaires de la collectivité départementale de Mayotte mis à disposition des services pénitentiaires dans des corps de la fonction publique de l'État.

² Rapport d'information n° 676 (2011-2012) de MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, « Services publics, vie chère, emploi des jeunes : La Réunion à la croisée des chemins », fait au nom de la commission des lois.

³ Les parlementaires membres de ce groupe de travail sont : M. Serge Larcher, président de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, sénateur de la Martinique ; M. Jean-Claude Fruteau, président de la délégation des outre-mer de l'Assemblée nationale, député de La Réunion ; M. Daniel Gibbes, député de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ; M. Patrick Lebreton, député de La Réunion ; Mme Hélène Vainqueur-Christophe, députée de la Guadeloupe ; M. Philippe Gomes, député de Nouvelle-Calédonie ; M. Napolé Polutele, député de Wallis-et-Futuna ; M. Maurice Antiste, sénateur de la Martinique ; M. Jean-Etienne Antoinette, sénateur de la Guyane ; M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur de Mayotte ; M. Richard Tuheiaoa, sénateur de la Polynésie française.

situation particulière des mineurs et la coopération régionale. Les conclusions sont attendues pour fin mai 2014.

Votre rapporteur pour avis tient également à saluer le rôle indispensable du défenseur des droits dont la mission est de veiller, dans les établissements pénitentiaires, à éviter toute rupture d'égalité de traitement entre les détenus, à renforcer le dialogue entre les surveillants et les personnes détenues et à maintenir les liens familiaux des détenus, élément important de leur réinsertion sociale et professionnelle.

Votre rapporteur pour avis tient également à souligner le rôle actif de M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, pour favoriser le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Par ailleurs, ses rapports publics sur les prisons de Majicavo et de Nouméa ont permis une accélération de la réhabilitation de ces prisons en soulignant les conditions de vie inacceptables des détenus.

1. La mise en place d'une politique immobilière pragmatique et efficace dans un contexte budgétaire contraint

Le ministère de la Justice dispose de 3 648 places théoriques en outre-mer (collectivités d'outre-mer comprises) réparties dans quatorze établissements pénitentiaires. D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, 4 611 personnes écrouées détenues étaient recensées au 1^{er} juin 2013.

Le programme immobilier du ministère de la justice a permis d'améliorer la situation pénitentiaire dans les départements d'outre-mer, en faisant passer le nombre de places opérationnelles de 2 674 au 1^{er} août 2008 à 3 023 au 1^{er} août 2012, soit une augmentation de 13,1 % en quatre ans. Dans le même temps, le taux d'occupation global a diminué, passant de 139 % à 123 %, en raison de la stagnation de la population détenue (+ 0,3 % entre 2008 et 2012).

En opérant une distinction selon le type de quartier, cette évolution apparaît plus marquée. Rapporté aux seuls maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt, le taux d'occupation est passé de 174 % à 140 % entre 2008 et 2012. En revanche, ce taux a légèrement augmenté de 100 % à 103 % pour l'ensemble des autres types d'établissement (centres de détention et quartiers centre de détention).

La vétusté de certains établissements pénitentiaires dans les départements d'outre-mer, en raison notamment du sous-investissement en termes d'entretien et de mise en conformité, et de l'état de sur-occupation, qui accélère le vieillissement des structures, appelle, selon les cas, la réhabilitation ou l'extension des prisons existantes ou la construction de nouvelles structures.

Plusieurs opérations immobilières de grande ampleur ont été mises en œuvre au cours des dernières années. Ainsi, en **Martinique**, au regard de la situation de surencombrement du centre pénitentiaire de Ducos, une extension de 80 places en maison d'arrêt pour hommes, à l'intérieur de l'enceinte de cette prison, a été achevée en 2007, réaménageant une partie du bâtiment des ateliers qui étaient inutilisés.

À **La Réunion**, au centre de détention du Port, une opération de réaménagement intérieur a permis la création de 25 places de détention supplémentaires. Elle a consisté en la récupération de places de détention par le déplacement des locaux du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et du service médico-psychologique régional (SMPR) ainsi que par le réagencement des espaces disponibles. L'opération a permis en outre de centraliser les services de santé en rapprochant le SMPR de l'unité de consultation des soins ambulatoires (UCSA). La livraison de ces nouvelles places est intervenue début août 2008. L'état de vétusté de la cuisine va nécessiter sa restructuration, une étude étant actuellement en cours.

Par ailleurs, en **Guyane**, au centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, la construction de 75 places supplémentaires a été réceptionnée le 24 octobre 2012 pour un budget de 5,6 millions d'euros. Cette extension faisait suite à une première extension de 78 places, livrée en 2008, mais qui n'avait pas permis de faire à la situation récurrente de surpopulation que connaît cet établissement.

Au regard des contraintes budgétaires pesant sur le budget triennal 2013-2015, deux critères précis ont été priorisés dans l'arbitrage de la chancellerie sur la définition du programme de constructions pénitentiaire : la surpopulation et la vétusté des établissements. Ainsi, les opérations lourdes prévues avant 2013 mais dont les opérations n'étaient pas encore engagées, en particulier les opérations immobilières envisagées à Basse-Terre (reconstruction), à Baie-Mahault (extension), à Remire-Montjoly (nouvelle extension de 145 places), à Saint-Pierre (nouvelle construction) seront examinées dans le cadre du prochain budget triennal.

Trois opérations immobilières sont actuellement en cours dans les départements d'outre-mer, ainsi que l'a indiqué l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) à votre rapporteur pour avis.

Au **centre pénitentiaire de Ducos** en Martinique, à la suite de la première extension présentée précédemment, il est prévu la création de 160 places supplémentaires, *via* la construction d'une seconde enceinte, le réaménagement des locaux communs, le déplacement des locaux du personnel hors de l'enceinte. Le budget de cette opération s'élève à 36,5 millions d'euros. Les travaux ont commencé fin 2011 et la livraison est prévue pour fin 2014 - début 2015.

À **Mayotte**, les investissements en cours au **centre pénitentiaire de Majicavo** portent sur les reconstructions des quartiers maisons d'arrêt

hommes et femmes et les constructions d'un quartier centre de détention pour hommes (152 places), d'un quartier pour mineurs (30 places), d'un quartier arrivant, de parloirs (y compris parloirs familiaux et unités de vie familiale), de locaux d'activités socio-éducatives, de locaux de formation et de travail, de locaux dédiés à la santé, d'espaces d'activités sportives, de cuisine de production et de locaux supports (buanderie, maintenance). Seront également réalisés de nouveaux locaux dédiés à l'administration et aux personnels. La première mise en service devrait intervenir au cours du second semestre 2014 et la dernière phase au second semestre 2015. Le coût final de cette opération (extension-reconstruction) est estimé à 60,8 millions d'euros. Par ailleurs, la rénovation des ailes de détention est en cours.

Pour mémoire, on rappellera que cet établissement a déjà fait l'objet de deux agrandissements (le premier en 2004 avec vingt-cinq places supplémentaires et le second en 2010 avec quinze places supplémentaires), afin d'endiguer la surpopulation carcérale chronique. Pourtant, la persistance de ce phénomène a imposé la mise en œuvre d'un programme immobilier destiné à réhabiliter la prison et à réaliser une nouvelle extension.

Enfin, à **La Réunion**, l'APIJ est chargée de la réalisation de travaux, qui débiteront en 2014, pour un budget de 4 millions d'euros, destinés à loger le SPIP à Saint-Denis.

Des études de faisabilité et des recherches foncières ont été lancées cette année par l'APIJ pour une étude d'implantation d'un centre de semi-liberté afin de diversifier les modes de détention en Martinique, dans les secteurs du Lamentin ou de Fort-de-France.

Si votre rapporteur pour avis se félicite de la réalisation de projets de rénovation ou de construction d'établissements pénitentiaires ambitieux, dans un cadre budgétaire contraint, il regrette cependant, comme il l'avait rappelé dans ses deux avis budgétaires précédents, que la livraison de certains projets intervienne trop tardivement, alors que les conditions de détention ont atteint un seuil inacceptable dans certains établissements.

Par ailleurs, les extensions programmées suivent souvent avec retard la hausse des peines d'emprisonnement ce qui pose le problème de l'exécution des peines de prison prononcées par les tribunaux. Face à cette difficulté, le transfèrement de certains détenus vers d'autres établissements pénitentiaires ultramarins ou hexagonaux est parfois organisé. Toutefois, votre rapporteur pour avis n'est pas favorable à cette faculté, qui accentue l'isolement et le dénuement de certains détenus, séparés ainsi de leur famille et de leurs attaches. La direction de l'administration pénitentiaire a confirmé à votre rapporteur pour avis le faible nombre de transfèvements de détenus domiens vers des établissements hexagonaux.

2. La nécessité d'appliquer une politique d'aménagement des peines

La rénovation ou la reconstruction des établissements pénitentiaires ne peut apparaître comme l'unique voie pour faire face à la surpopulation carcérale chronique des prisons dominiennes. Une diversification de la réponse pénale et le développement des alternatives à la détention doivent également être explorés.

Ainsi, pourrait être développé le **recours aux aménagements de peines** que sont les régimes de semi-liberté, de placements extérieurs et de placements sous surveillance électronique. Le taux de recours à ces aménagements dans les départements d'outre-mer est inférieur à celui relevé en hexagone : le nombre de personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine s'élevait, au 31 mars 2013, à 13 %. Or, ces dispositifs permettraient de réduire notablement la surpopulation carcérale à un moindre coût pour l'État.

L'efficacité des aménagements de peines est reconnue en matière de prévention de la récidive mais suppose un accompagnement de personnel en nombre suffisant et formé. Force est de constater que ce n'est pas le cas dans les départements d'outre-mer.

Beaucoup de peines courtes, qui pourraient être aménagées plutôt que d'être exécutées en détention, ne le sont pas faute de moyens. Or, la peine d'emprisonnement mériterait d'être réservée aux seules situations pour lesquelles elle est nécessaire et utile. Les courtes peines effectuées en prison sont source de « désocialisation » et génératrices de récidive d'où l'importance, aux yeux de votre rapporteur pour avis, de privilégier l'aménagement des peines.

D'après les informations fournies par la direction de l'administration pénitentiaire, entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} janvier 2013, on constate une augmentation du nombre de condamnés écroués pour des peines de un an à moins de trois ans dans l'ensemble des établissements pénitentiaires ultramarins (collectivités d'outre-mer incluses). Ils représentent désormais 30 % de l'ensemble des condamnés sous écrou. Les condamnés aux peines de moins d'un an représentent aujourd'hui 36,4 % de l'ensemble des condamnés écroués. La plus forte augmentation concerne les condamnés écroués pour des peines de 3 ans à moins de 5 ans qui ont progressé de 7,2 % entre 2012 et 2013. *A contrario*, les effectifs moyens des condamnés à une peine de plus de cinq ans de prison ont peu évolué par rapport à 2012. Ils représentent, en 2013, 22,5 % des condamnés écroués dans les outre-mer.

Par ailleurs, outre des difficultés liées au profil social spécifique des détenus dans les départements d'outre-mer, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) font également face à un problème d'encombrement. Par exemple, chaque conseiller du SPIP de Guadeloupe doit suivre 110 condamnés en moyenne, alors que la moyenne sur l'ensemble du territoire national s'élève à près de 90 dossiers par agent.

En outre, les contraintes géographiques particulières de ces territoires ne facilitent pas une prise en charge régulière et continue des détenus. Pour y faire face, votre rapporteur pour avis préconise la délocalisation des permanences des SPIP, malgré les charges qu'une telle mesure peut générer en raison des temps et des frais de déplacement qui peuvent être importants.

Une deuxième piste de réflexion qui mériterait d'être privilégiée pour endiguer la surpopulation carcérale dans les départements d'outre-mer consisterait en la réorientation de la politique pénale en faveur des **mesures alternatives à la détention**. Le volume des alternatives aux poursuites s'élève à 29,5 % de la réponse pénale au niveau national alors qu'il est largement inférieur dans l'ensemble des outre-mer. Ainsi, votre rapporteur pour avis estime que le rappel à la loi, la composition pénale ou le classement sous condition de régularisation ou d'indemnisation, à l'orientation de l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle et l'accomplissement de stages méritent d'être plus fréquemment utilisés.

3. L'importance de la formation professionnelle pour la réinsertion des détenus

La formation professionnelle participe à l'amélioration des conditions de vie et permet de faciliter la réinsertion des détenus à la suite de leur libération. Pourtant, votre rapporteur pour avis a pu constater la faiblesse des politiques de formation dans les établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer.

Or, comme l'a rappelé M. Jean-Marie Delarue, la mise en œuvre de plusieurs solutions spécifiques aux départements d'outre-mer pourrait être envisagée. Votre rapporteur pour avis estime, à l'instar des personnes auditionnées, que l'application des instruments mis en place en métropole ne peut favoriser l'insertion des détenus domiens, en raison de la spécificité des problématiques ultramarines.

Ainsi, une réflexion pourrait être engagée sur la **mise en œuvre d'un dispositif de formation spécifique aux détenus équivalent au service militaire adapté (SMA)**. Il s'agit d'un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle s'adressant aux jeunes volontaires les plus éloignés de l'emploi au sein des outre-mer français. Selon le ministère des outre-mer, 83 % des stagiaires du SMA obtiennent le certificat de formation générale à l'issue de leur parcours. Votre rapporteur pour avis estime que les détenus domiens présentent des caractéristiques sociales et éducatives qui justifient la mise en place d'un dispositif similaire, adapté au public carcéral.

Une deuxième option consisterait au **développement des régimes de placements extérieurs**, qui permettraient aux détenus de travailler, la journée, dans une entreprise. M. Jean-Marie Delarue regrette le faible recours

à ce dispositif qui, selon lui, a fortement souffert du développement du bracelet électronique. Or, le risque d'évasion, en raison de l'insularité des départements d'outre-mer, à l'exception notable toutefois de la Guyane, apparaît limité. Il convient néanmoins qu'un tel dispositif n'entre pas en concurrence avec le marché local de l'emploi qui est, dans les départements d'outre-mer, particulièrement sinistré.

Enfin, une troisième piste tendrait à favoriser la **formation des détenus** *via* une gestion déléguée de la formation à des partenaires privés. La direction de l'administration pénitentiaire a engagé une réflexion pour organiser des marchés publics proposant des lots économiquement pertinents pour des entreprises locales en la matière.

*

* *

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission *outre-mer* dans le projet de loi de finances pour 2014.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère des outre-mer

- **M. Thomas Degos**, directeur général des outre-mer
- **M. Étienne Desplanques**, directeur de cabinet du directeur général
- **Mme Catherine Salmon**, adjointe au sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles, direction générale des outre-mer
- **M. Hervé Jonathan**, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État, direction générale des outre-mer

Ministère de la justice

- **M. Bruno Clément**, sous-directeur de l'état-major de sécurité, direction de l'administration pénitentiaire
- **M. Morgan Tanguy**, adjoint au sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés, direction de l'administration pénitentiaire
- **M. Bertrand Droguet**, chef du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, direction de l'administration pénitentiaire

Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)

- **Mme Marie-Luce Bousseton**, directrice générale
- **M. Paul-Luc Dinnequin**, directeur

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

- **M. Jean-Marie Delarue**, contrôleur général

Défenseur des droits

- **Mme Yvette Mathieu**, préfète, chargée de mission auprès du Défenseur des droits
- **M. Etienne Marty**, expert en questions pénitentiaires

Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)

- **M. Nicolas de Sèze**, directeur général
- **M. Pascal Richer**, directeur adjoint