



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

AVIS SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER

Commission des lois

Avis n° 153 (2018-2019) – Tome III de M. Thani Mohamed Soilihi (La République en Marche, Mayotte), déposé le 27 novembre 2018

Réunie le mercredi 21 novembre 2018, sous la présidence de M. François Pillet, vice-président, puis de M. Philippe Bas, président, la commission des lois du Sénat a examiné, sur le **rapport pour avis de M. Thani Mohamed Soilihi, les crédits de la mission Outre-mer** inscrits au **projet de loi de finances pour 2019**.

L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER

Le rapporteur a présenté l'évolution des crédits budgétaires de la mission, en soulignant leur augmentation de plus de 20 % à la suite de trois mesures de périmètre. Répartis en deux programmes respectivement consacrés à l'emploi outre-mer et aux conditions de vie outre-mer, ils s'élèvent à 2,57 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,49 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse respectivement de 22,5 % et de 20,52 % par rapport à la loi de finances pour 2018.

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
138 – Emploi outre-mer	1 306 566 781 €	1 688 260 158 €	+ 29,21%	1 333 267 756 €	1 691 540 880 €	+ 26,87 %
123 – Conditions de vie outre-mer	796 603 568 €	888 105 957 €	+ 11,49%	733 407 002 €	799 156 048 €	+ 8,96 %
Mission outre-mer	2 103 170 349 €	2 576 366 115 €	+ 22,50 %	2 066 674 758 €	2 490 696 928 €	+ 20,52 %

Source : Commission des lois du Sénat, d'après le projet annuel de performances (PAP) 2019

Cette forte hausse s'explique toutefois exclusivement par des **mesures de transfert et de périmètre**, tenant à la réforme et à la budgétisation de dépenses fiscales ainsi qu'à l'extension au sein de la mission de l'enveloppe destinée à financer des exonérations de cotisations patronales. **À périmètre constant**, les **crédits** de la mission sont **stables**, conformément à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, et s'élèvent à 2,075 milliards d'euros en crédits de paiement.

La majoration de 170 millions d'euros des crédits de la mission *Outre-mer* en contrepartie du plafonnement de la réduction d'impôt sur le revenu et de la suppression de la TVA non perçue récupérable dans les départements et collectivités régis par l'article 73 de la Constitution permet d'allouer des moyens budgétaires supplémentaires au financement des actions des deux programmes composant la mission, en fonction des priorités définies à la suite des Assises des outre-mer.

Au sein du **programme 138 *Emploi outre-mer***, les principales évolutions concernent :

- le service militaire adapté qui, après avoir atteint fin 2017 l'objectif de doublement de sa capacité défini en 2009, voit désormais ses crédits s'orienter vers un effort qualitatif visant à renforcer l'employabilité durable des jeunes qu'il encadre ;
- la création d'une action de « financement de l'économie » ;
- enfin, un article rattaché introduit à l'Assemblée nationale prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les résultats et l'effectivité réelle des aides aux entreprises ultramarines.

Le **programme 123 *Conditions de vie outre-mer*** fait quant à lui face à deux évolutions majeures :

- la mise en place des contrats de convergence et de transformation ;
- un effort important en faveur du Fonds exceptionnel d'investissement.

*

Les crédits de la mission *Outre-mer* ne représentent cependant que **11 % de l'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer**, qui s'élève à 23,02 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 22,17 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2019, **en hausse** respectivement de **7,6 %** et de **4,6 %** par rapport à la loi de finances pour 2018.

L'**effort budgétaire total de l'État** en faveur des territoires ultramarins s'élève à 18,72 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 18,41 milliards d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2019.

(en milliards d'euros)	Exécution 2017	LFI 2018	Évolution 2017-2018	PLF 2019	Évolution 2018-2019
Autorisations d'engagement	17,74	17,98	+ 1,3 %	18,72	+ 4,1 %
Crédits de paiement	17,64	17,83	+ 1,1 %	18,41	+ 3,3 %

Source : commission des lois du Sénat, à partir des documents budgétaires 2019

À ces montants s'ajoutent les **dépenses fiscales**, qui sont estimées à 4,3 milliards d'euros pour 2019. Cela représente un peu moins du double des crédits de la mission *Outre-mer*.

Effort financier global en faveur des outre-mer

(en milliards d'euros)	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018-2019
Autorisations d'engagement	21,4	23,02	+ 7,6 %
Crédits de paiement	21,2	22,17	+ 4,6 %

Source : commission des lois du Sénat, à partir des documents budgétaires 2019

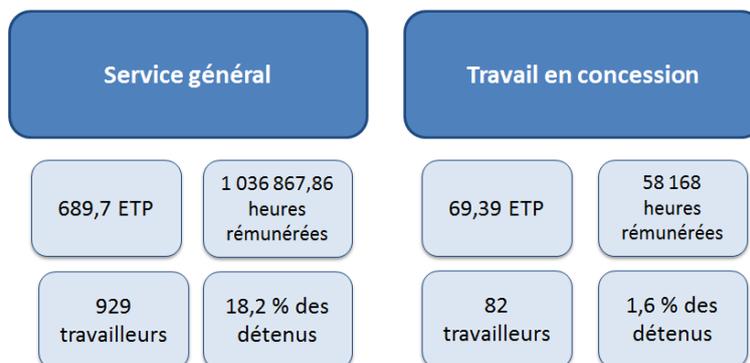
Cette forte augmentation témoigne de la prise de conscience par l'État, à la suite des Assises des outre-mer, de la nécessité d'apporter des réponses aux difficultés spécifiques auxquelles sont confrontés les territoires ultramarins.

LA SITUATION PÉNITENTIAIRE DANS LES OUTRE-MER

Examinant plus spécifiquement la situation des établissements pénitentiaires dans les outre-mer, au nombre de quinze, le rapporteur a mis en exergue leur **état encore déplorable en dépit d'améliorations récentes et en cours**.

Comme le disait Albert Camus, « *une société se juge à l'état de ses prisons* ». Or, les personnes détenues dans les outre-mer souffrent de la **promiscuité**, provoquée par la suroccupation d'un grand nombre d'établissements pénitentiaires. Elles pâtissent aussi d'un relatif **isolement** tenant, d'une part, aux lieux d'implantation des établissements pénitentiaires, qui les éloignent de leurs proches, et, d'autre part, à la forte proportion d'étrangers, particulièrement en Guyane et à Mayotte. Cette proportion s'établit aux alentours de 52 % dans le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly (Guyane), alors que la moyenne nationale se situe autour de 18 %. Enfin, les personnes détenues dans les outre-mer sont **profondément désœuvrées** : en 2017, le nombre d'heures d'activité était de 2 h 17 hebdomadaires par personne détenue dans les outre-mer, mais de 3 h 46 par jour et par personne détenue dans l'hexagone. Elles n'ont que peu accès aux activités, à la formation et au travail.

L'offre de travail dans les établissements pénitentiaires ultramarins en 2017



Source : commission des lois du Sénat,
à partir des données transmises par la direction de l'administration pénitentiaire

Cette situation a pour conséquence le développement de la **violence** dans les établissements pénitentiaires ultramarins, tant entre personnes détenues qu'à l'égard des personnels pénitentiaires.

Les personnes détenues dans les outre-mer font également face à des **difficultés d'accès aux soins**, faute de structures médicales adaptées et de personnels de santé en nombre suffisant. À titre d'exemple, il n'existe pas d'unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) ni d'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) dans les outre-mer.

	Ensemble des spécialités d'exercice	Écart par rapport à la métropole	Médecins généralistes	Écart par rapport à la métropole	Psychiatres	Écart par rapport à la métropole
France métropolitaine	339,2		153,7		23,3	
Total départements et collectivités	270,1	- 20 %	139,4	- 9 %	12,8	- 45 %

Source : commission des lois du Sénat,
à partir des données transmises par le ministère de la santé

Le rapporteur a appelé à une politique ambitieuse, selon trois objectifs principaux.

Le premier consiste à **mieux prendre en compte les spécificités des outre-mer**, en transformant notamment la mission des services pénitentiaire de l'outre-mer en direction interrégionale – à l'instar des services en charge du territoire métropolitain – avec des moyens humains et financiers renforcés, et en améliorant la formation des surveillants pénitentiaires aux spécificités des territoires.

Le deuxième objectif consiste à **réduire la surpopulation carcérale**. À cette fin, le rapporteur a recommandé la construction de nouvelles places de prison, le renforcement des alternatives à l'incarcération et le développement des conventions internationales bilatérales. Celles-ci doivent permettre de trouver des solutions à la présence importante de détenus étrangers en situation irrégulière, en particulier en Guyane et à Mayotte.

Enfin, le troisième objectif consiste à **favoriser la réinsertion des détenus**. Le préalable à cela est bien sûr l'identification des freins spécifiques aux territoires ultramarins : les tissus associatifs et économiques sont modestes, ce qui rend difficile le développement des partenariats permettant de construire un projet de sortie. En outre, la prise en charge psychiatrique déficiente ne permet pas d'obtenir les expertises nécessaires à un aménagement de peine. Mieux préparer à la sortie de prison implique donc un renforcement des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) dans les territoires ultramarins. Le rapporteur a ainsi salué les évolutions récentes qui vont permettre la mise en place de SPIP sur les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna, qui en étaient jusque-là dépourvus. Enfin, mieux préparer la réinsertion nécessite de développer les aménagements de peine en favorisant ceux qui correspondent aux réalités locales. C'est le cas des travaux d'intérêt général (TIG) coutumiers, qui permettent une bonne association entre les services de l'État et les autorités coutumières en Nouvelle-Calédonie. Ils pourraient également être mis en œuvre en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'à Mayotte.

* *
*

Sur la proposition de son rapporteur, **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 2019.**



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a18-153-3/a18-153-31.pdf>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37