

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

TOME III

OUTRE-MER

Par M. Thani MOHAMED SOILIHI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutoir, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
PREMIÈRE PARTIE - L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER	9
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » : LE PREMIER BUDGET APRÈS LES ASSISES DES OUTRE-MER.....	9
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DUE À DES MESURES DE PÉRIMÈTRE.....	9
1. Une forte hausse des crédits	9
2. Une augmentation due à des mesures de périmètre.....	9
B. UNE RÉORIENTATION DES PRIORITÉS À LA SUITE DES ASSISES DES OUTRE- MER	15
1. Programme 138 « Emploi outre-mer ».....	15
2. Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »	18
II. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER : UNE AUGMENTATION QUI MÉRITE D'ÊTRE SALUÉE.....	20
A. UN EFFORT DANS LA CONTINUITÉ DES BUDGETS PRÉCÉDENTS.....	20
B. UN EFFORT FINANCIER TOTAL EN FAVEUR DES OUTRE-MER AUTOUR DE 23 MILLIARDS D'EUROS	20
SECONDE PARTIE LA SITUATION PÉNITENTIAIRE DANS LES OUTRE-MER.....	22
I. DES CONDITIONS DE DÉTENTION PRÉOCCUPANTES	22
A. LA SURPOPULATION CARCÉRALE	22
1. Une situation variée	22
2. Une amélioration globale qui masque de nombreuses insuffisances	25
B. DES DÉTENUS SOUVENT ISOLÉS, INOCCUPÉS ET VIOLENTS.....	26
1. Un isolement parfois total.....	26
2. Une absence d'activités néfaste	27
3. Une violence omniprésente.....	29
C. UN DIFFICILE ACCÈS AUX SOINS	30
1. Un manque de professionnels et de structures dédiées	30
2. Un suivi psychiatrique déficient.....	33
3. Une meilleure délimitation des compétences entre l'État, d'une part, et les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, d'autre part.....	34

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE AMBITIEUSE PRENANT MIEUX EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES OUTRE-MER	34
A. RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES OUTRE-MER PAR L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....	34
1. <i>Une nécessaire transformation de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer en direction interrégionale.....</i>	34
2. <i>Les personnels : une attractivité préservée malgré des conditions de vie parfois difficiles.....</i>	35
a) <i>Le statut.....</i>	35
b) <i>Les conditions de travail.....</i>	37
3. <i>Une approche immobilière peu adaptée.....</i>	38
B. DÉSENGORGER LES ÉTABLISSEMENTS.....	39
1. <i>Une politique immobilière de rattrapage.....</i>	39
2. <i>Bâtir une alternative crédible à l'incarcération.....</i>	40
3. <i>Développer la coopération internationale.....</i>	42
C. FAVORISER LA RÉINSERTION DES DÉTENUS.....	42
1. <i>Identifier les freins spécifiques à la réinsertion des détenus dans les outre-mer.....</i>	43
2. <i>Mieux préparer la sortie de prison.....</i>	44
3. <i>Renforcer la politique d'aménagements de peine.....</i>	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

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 Soilihi¹, les crédits de la mission « *Outre-mer* » inscrits au PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019.

Le rapporteur a présenté l'évolution des crédits budgétaires de la mission qui s'élèveraient à plus de 2,5 milliards d'euros en 2019, en soulignant leur augmentation de plus de 20 % à la suite de trois mesures de périmètre. Il a également signalé que l'effort financier total de l'État en faveur des outre-mer s'élèverait en 2019 à 23,02 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 22,17 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse respectivement de 7,6 % et de 4,6 % par rapport à la loi de finances pour 2018.

Examinant plus spécifiquement la situation des établissements pénitentiaires dans les outre-mer, le rapporteur a mis en exergue son caractère encore déplorable en dépit d'améliorations récentes et en cours. Les personnes détenues dans les outre-mer souffrent de promiscuité, de difficultés d'accès aux soins, d'un relatif isolement et d'un profond désœuvrement.

Il a appelé de ses vœux 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. Le deuxième objectif consiste à réduire la surpopulation carcérale, ce qui suppose notamment la construction de nouvelles places de prison, le renforcement des alternatives à l'incarcération et le développement des conventions internationales bilatérales. Enfin, le troisième objectif consiste à favoriser la réinsertion des détenus en prenant en compte les freins spécifiques aux territoires ultramarins. Il s'agit de renforcer les moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation et de développer les aménagements de peine en favorisant ceux qui correspondent aux réalités locales. Le rapporteur a ainsi appuyé le développement des travaux d'intérêt général coutumiers.

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.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de loi de finances pour 2019 intervient à un moment clef pour les outre-mer.

Il s'agit de donner une traduction concrète aux **orientations** définies dans la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 *de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique*, le « *Livre Bleu Outre-mer* » élaboré dans le prolongement des Assises des outre-mer, et le discours du 29 juin 2018¹ par lequel le président de la République a marqué sa volonté de donner aux outre-mer les moyens de leur développement, dans une logique de responsabilité partagée entre l'État et les acteurs publics et privés de chaque territoire.

Les **crédits de la mission « Outre-mer »** pour 2019, répartis en deux programmes respectivement consacrés à l'emploi outre-mer et aux conditions de vie outre-mer, 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*. 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 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.

¹ Prononcé à l'occasion de la remise du Livre Bleu outre-mer, ce discours est consultable à l'adresse suivante : <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-lors-de-la-restitution-des-assises-des-outre-mer/>.

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*. 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 nos territoires ultramarins.

Au-delà de l'analyse des dispositions du projet de loi *de finances pour 2019*, votre rapporteur a souhaité évoquer cette année la **situation des établissements pénitentiaires dans les outre-mer**. Comme le disait Albert Camus, « *une société se juge à l'état de ses prisons* ». En dépit d'améliorations récentes et en cours, cet état reste globalement déplorable dans les outre-mer et présente des spécificités qui sont insuffisamment prises en compte. Il est notamment nécessaire de revoir les lieux d'implantation des établissements pénitentiaires, pour éviter un éloignement trop important des détenus et de leurs proches, de rénover les bâtiments existants en tenant compte des conditions climatiques pour prévenir de nouvelles dégradations rapides, ou encore d'améliorer les conditions de travail des surveillants pénitentiaires et de renforcer les effectifs des personnels pénitentiaires, notamment d'insertion et de probation, pour favoriser la réinsertion des personnes condamnées...

Il importe également, selon votre rapporteur, de nouer un dialogue avec nos compatriotes des territoires ultramarins et de faire œuvre de pédagogie pour favoriser une meilleure acceptation de la prison et lutter contre la fameuse loi d'airain dénoncée par notre ancien collègue Robert Badinter : en raison de leurs conditions de vie souvent difficiles, nombre d'entre eux éprouvent en effet le sentiment délétère, exacerbé lorsque la population carcérale comprend un grand nombre d'étrangers, selon lequel les personnes détenues auraient un sort plus enviable que le leur¹.

Au bénéfice de ces observations et sur la proposition de son rapporteur, votre commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « *Outre-mer* » inscrits au projet de loi de finances pour 2019**.

¹ Cette problématique est par exemple particulièrement prégnante à Mayotte, qui est un territoire à la fois très riche et très pauvre. Alors que le revenu par habitant est quatre fois inférieur à celui de la métropole, Mayotte est très riche en comparaison de son environnement régional. Cette richesse relative de Mayotte attire un flux de migrants important, qui a un impact sur la composition de la population carcérale.

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

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » : LE PREMIER BUDGET APRÈS LES ASSISES DES OUTRE-MER

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DUE À DES MESURES DE PÉRIMÈTRE

1. Une forte hausse des crédits

Élaboré à la suite des Assises des outre-mer – qui ont donné lieu à un Livre Bleu Outre-mer¹ définissant les priorités du quinquennat pour les outre-mer – le projet de loi *de finances pour 2019* prévoit une **augmentation des crédits de la mission « Outre-mer » de 22,5 % en autorisations d'engagement et de 20,52 % en crédits de paiement**, avec des montants respectivement fixés à 2,57 milliards et 2,49 milliards d'euros.

	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*

2. Une augmentation due à des mesures de périmètre

Cette augmentation est cependant due à trois mesures de périmètre. À **périmètre constant** en effet, les **crédits** budgétaires alloués à la mission « Outre-mer » 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 2,110 milliards d'euros en autorisations d'engagements et à 2,075 milliards d'euros en crédits de paiement.

¹ Rendu public le 28 juin 2018, le Livre Bleu Outre-mer est consultable à l'adresse suivante : <https://www.livrebleuoutremer.fr/>.

Répartition des mesures de périmètre (en millions d'euros)

	Action	Mesure de périmètre	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 138 - Emploi outre-mer	01- Soutien aux entreprises	289,5	290
	02- Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	3,9	3,5
	03- Pilotage des politiques outre-mer	-	-
	04- Financement de l'économie	56,5	56
	Total	349,9	349,5
Programme 123- Conditions de vie outre-mer	01- Logement	-	-
	02- Aménagement du territoire	25,6	16,3
	03- Continuité territoriale	1,5	1,2
	04- Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	4,0	4,0
	06- Collectivités territoriales	0,1	3,7
	07- Insertion économique et coopération régionales	-	-
	08- Fonds exceptionnel d'investissement	70,0	29,0
	09- Appui à l'accès aux financements bancaires	15,0	12,0
	Total	116,2	66,2
Mission « Outre-mer »		466,1	415,7

Source : commission des lois du Sénat, d'après le PAP 2019 et les réponses aux questionnaires budgétaires

Les deux premières mesures consistent en la budgétisation de crédits correspondant à deux mesures fiscales. La troisième rend compte d'une modification des circuits de financement des exonérations de charges sociales, et reste sans incidence sur les crédits engagés dans les territoires.

• **La réforme du plafonnement de la réduction d'impôt sur le revenu dans les départements et collectivités uniques régis par l'article 73 de la Constitution**

L'article 4 du projet de loi *de finances pour 2019* diminue l'abattement sur l'impôt sur le revenu spécifiquement applicable dans les départements et collectivités uniques régis par l'article 73 de la Constitution.

Le calcul de l'impôt sur le revenu obéit aux mêmes règles dans les départements et collectivités uniques régies par l'article 73 de la Constitution qu'en métropole. Le montant de l'impôt est cependant réduit pour les contribuables domiciliés dans ces territoires en vertu d'une disposition codifiée à l'article 197 du code général des impôts :

- de 30 % dans la limite de 5 100 euros pour les contribuables domiciliés en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion ;

- de 40 % dans la limite de 6 700 euros pour les contribuables domiciliés à Mayotte et en Guyane.

L'article 4 du projet de loi *de finances pour 2019* prévoit que cet abattement sera désormais limité à :

- 30 % dans la limite de **2 450** euros pour les contribuables domiciliés en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion ;

- 40 % dans la limite de **4 050** euros pour les contribuables domiciliés à Mayotte et en Guyane.

50 000 foyers sur 1,150 million seront touchés par cette mesure, soit 4,34 % des foyers fiscaux de ces territoires. Les économies attendues de cette réforme, qui se traduira par une baisse des dépenses fiscales, permettent d'abonder à hauteur de 70 millions d'euros les crédits de la mission.

Cet article du projet de loi *de finances pour 2019* n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale en première lecture.

• **La suppression de la TVA non perçue récupérable (NPR)**

L'article 5 du projet de loi *de finances pour 2019* supprime quant à lui le mécanisme de la TVA NPR, jugé opaque, non ciblé et difficile à contrôler. Ce dispositif, prévu par l'article 295 A du code général des impôts, permet aux assujettis exerçant une activité en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion de calculer leur droit à déduction de la TVA en le majorant du montant fictif de la taxe sur des biens d'investissement neufs acquis ou importés.

Les économies attendues de cette réforme, qui se traduira elle aussi par une baisse des dépenses fiscales, permettent d'abonder à hauteur de 100 millions d'euros les crédits de la mission, avec l'objectif de financer des dispositifs d'aide à l'investissement.

Cet article du projet de loi *de finances pour 2019* n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale en première lecture.

• **Le transfert des crédits destinés à financer le coût des exonérations de cotisations patronales**

Enfin, la dernière mesure de périmètre consiste à transférer 296 millions d'euros dédiés au financement des exonérations de cotisations patronales vers la mission « *Outre-mer* », leur régime étant par ailleurs profondément réformé par l'article 8 du projet de loi *de financement de la sécurité sociale pour 2019*. Cette dépense était jusqu'à présent prise en charge par les organismes de sécurité sociale, qui disposaient en compensation, dans un cadre plus général, de ressources fiscales.

Les entreprises des territoires ultramarins bénéficient depuis 1994 d'importantes exonérations des cotisations patronales afin de compenser les handicaps structurels auxquels elles font face. Depuis la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 *pour le développement économique des outre-mer*, dite « *LODEOM* », ce régime se décline en plusieurs dispositifs qui dépendent de la taille et du secteur d'activités des entreprises ultra-marines. Le coût de ces exonérations, qui atteignait 917 millions d'euros en 2018, donne lieu à une compensation de l'État aux organismes de sécurité sociale. En outre, les entreprises ultramarines bénéficient d'un taux de crédit d'impôt sur la compétitivité et l'emploi (CICE) majoré. Il en résulte une dépense fiscale d'un montant de 509 millions d'euros en 2018.

Ces dispositifs permettent une exonération totale des cotisations patronales jusqu'à un certain seuil, à partir duquel l'exonération devient dégressive, puis nulle une fois atteint un second seuil.

Dispositifs actuels d'exonération des cotisations patronales dans les outre-mer

		Pour les employeurs ne bénéficiant pas du CICE	Pour les employeurs bénéficiant du CICE
Exonérations de droit commun	Seuil d'exonération totale	1,4 SMIC	1,3 SMIC
	Seuil à partir duquel l'exonération devient dégressive	1,4 SMIC	1,3 SMIC
	Seuil à partir duquel l'exonération devient nulle	3 SMIC	2 SMIC
Employeur de moins de 11 salariés	Seuil d'exonération totale	1,4 SMIC	1,4 SMIC
	Seuil jusqu'auquel les cotisations sont égales au montant dû pour une rémunération égale à 1,4 fois le SMIC et à partir duquel l'exonération devient dégressive	2 SMIC	1,6 SMIC
	Seuil à partir duquel l'exonération devient nulle	3 SMIC	2,3 SMIC
Exonérations renforcées (entreprise relevant d'un secteur prioritaire ou implanté dans une zone franche d'activité)	Seuil d'exonération totale	1,7 SMIC	1,7 SMIC
	Seuil jusqu'auquel les cotisations sont égales au montant dû pour une rémunération égale à 1,7 fois le SMIC et à partir duquel l'exonération devient dégressive	2,5 SMIC	2,5 SMIC
	Seuil à partir duquel l'exonération devient nulle	4,5 SMIC	3,5 SMIC

Source : commission des lois du Sénat, à partir de l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019

La suppression du crédit d'impôt sur la compétitivité et l'emploi (CICE) au niveau national¹ à compter du 1^{er} janvier 2019 et sa compensation par un renforcement des exonérations de charges patronales impliquaient une réforme dans les outre-mer afin de conserver l'avantage comparatif accordé aux entreprises ultramarines. Si le dispositif de l'article 8 du projet de loi *de financement de la sécurité sociale pour 2019* permet une simplification des exonérations dans les outre-mer, trois régimes succédant aux six préalablement existants, il conduit à un **recentrage sur les niveaux de rémunération inférieurs à 2 SMIC**.

Les régimes d'exonération dans les outre-mer
(article 8 du projet de loi *de financement de la sécurité sociale pour 2019*)

	Seuil à partir duquel l'exonération devient dégressive	Seuil à partir duquel l'exonération devient nulle
Régime de droit commun (11 salariés et plus)	1 SMIC	1,6 SMIC
Régime de compétitivité (moins de 11 salariés)	1,3 SMIC	2 SMIC
Régime de compétitivité renforcée (secteurs prioritaires)	1,4 SMIC	2,4 SMIC

Source : commission des lois du Sénat, à partir de l'annexe 9 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019

Ces seuils ont été modifiés par le Sénat en première lecture.

	Seuil à partir duquel l'exonération devient dégressive	Seuil à partir duquel l'exonération devient nulle
Régime de droit commun (11 salariés et plus)	1 SMIC	1,6 SMIC
Régime de compétitivité (moins de 11 salariés)	1,6 SMIC	2,5 SMIC
Régime de compétitivité renforcée (secteurs prioritaires)	1,8 SMIC	3 SMIC

Source : commission des lois du Sénat

¹ Article 86 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et article 9 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Les modifications introduites par le Sénat répondent aux inquiétudes de votre rapporteur, qui considérait que les seuils proposés initialement n'étaient pas suffisamment élevés pour permettre une politique d'attractivité sur les postes d'encadrement.

En outre, les secteurs pris en compte pour le régime de compétitivité renforcée ont également été élargis, tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat.

B. UNE RÉORIENTATION DES PRIORITÉS À LA SUITE DES ASSISES DES OUTRE-MER

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.

1. Programme 138 « *Emploi outre-mer* »

Le programme 138 « *Emploi outre-mer* » est doté de 1,688 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,691 milliard d'euros en crédits de paiement (+ 29,2 % et + 26,9 % respectivement par rapport à 2018). Il permet principalement de financer les exonérations de charges sociales, qui représentent 81,5 % des crédits du programme et 53,4 % des crédits de la mission.

Programme / action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	Proportion au sein du programme (2019)	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	Proportion au sein du programme (2019)
138- Emploi outre-mer	1 306 566 781 €	1 688 260 158 €	29,21%	-	1 333 267 756 €	1 691 540 880 €	26,87%	-
01- Soutien aux entreprises	1 056 575 495 €	1 375 447 963 €	30,18%	81,47%	1 078 198 749 €	1 375 447 963 €	27,57%	81,31%
02- Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	247 466 286 €	254 212 195 €	2,73%	15,06%	252 544 007 €	257 992 917 €	2,16%	15,25%
03- Pilotage des politiques outre-mer	2 525 000 €	2 100 000 €	-16,83%	0,12%	2 525 000 €	2 100 000 €	-16,83%	0,12%
04- Financement de l'économie (<i>nouveau</i>)		56 500 000 €	-	3,35%		56 000 000 €	-	3,31%

Source : commission des lois du Sénat, à partir du PAP 2019

- **Une année charnière pour le service militaire adapté (SMA)**

Le SMA, porté par l'action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138, a atteint en décembre 2017 son objectif fixé en 2009 dans le cadre du programme « SMA 6 000 » de doublement de sa capacité de formation. Après une période de stabilisation, 2019 sera l'année de mise en place d'un nouveau programme dénommé « SMA 2025 ». Il s'agira désormais de développer la qualité du dispositif, afin de renforcer l'employabilité durable des jeunes qu'il encadre.

Votre rapporteur salue la volonté du Gouvernement de remédier aux faiblesses du service militaire adapté. Il souhaite également souligner la qualité du dispositif qui permet l'insertion d'un grand nombre de jeunes dans nos territoires ultramarins. Celui-ci pourrait servir de modèle pour la mise en place d'autres mécanismes d'insertion à destination de publics différents, que ce soient les jeunes de la métropole ou, sujet qui occupera la seconde partie du rapport, les détenus ultramarins.

- **La création d'une action de « Financement de l'économie »**

Unique évolution de la maquette budgétaire de la mission, la création d'une nouvelle action 4 « Financement de l'économie » permet de donner une meilleure visibilité aux opérations menées visant à promouvoir l'investissement et à soutenir les entreprises. Celles-ci incluent par exemple le financement de subventions d'investissement, l'élargissement du mécanisme de prêt de développement outre-mer, la création d'un nouveau fonds de garantie, ou le renforcement des outils de capital investissement.

- **Une demande de rapport sur les résultats et l'effectivité réelle des aides aux entreprises outre-mer**

À l'initiative de Jean-Hugues Ratenon et plusieurs de nos collègues députés, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à insérer un article rattaché aux crédits de la mission « *Outre-mer* ». Ce nouvel article 77 *ter* prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, avant le 31 décembre 2020, « *sur les résultats concrets et l'effectivité réelle des aides aux entreprises outre-mer, en particulier les fonds alloués au titre de l'action 01 "Soutien aux entreprises" du programme 138 "Emploi outre-mer"* ».

2. Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »

Programme / action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	Proportion au sein du programme (2019)	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	Proportion au sein du programme (2019)
123- Conditions de vie outre-mer	796 603 568 €	888 105 957 €	11,49%	-	733 407 002 €	799 156 048 €	8,96%	-
01- Logement	225 564 220 €	225 564 219 €	0,00%	25,40%	227 701 245 €	223 204 467 €	-1,97%	27,93%
02- Aménagement du territoire	161 129 915 €	188 970 970 €	17,28%	21,28%	165 635 100 €	174 227 578 €	5,19%	21,80%
03- Continuité territoriale	41 123 746 €	42 108 335 €	2,39%	4,74%	41 123 746 €	41 808 335 €	1,66%	5,23%
04- Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	19 491 055 €	19 591 055 €	0,51%	2,21%	19 600 000 €	21 200 000 €	8,16%	2,65%
06- Collectivités territoriales	261 915 550 €	261 655 550 €	-0,10%	29,46%	225 105 778 €	240 413 962 €	6,80%	30,08%
07- Insertion économique et coopération régionales	909 500 €	869 500 €	-4,40%	0,10%	909 500 €	869 500 €	-4,40%	0,11%
08- Fonds exceptionnel d'investissement	40 000 000 €	110 000 000 €	175,00%	12,39%	36 000 000 €	65 000 000 €	80,56%	8,13%
09- Appui à l'accès aux financements bancaires	46 469 582 €	39 346 328 €	-15,33%	4,43%	17 331 633 €	32 432 206 €	87,13%	4,06%

Source : commission des lois du Sénat, à partir du PAP 2019

Le programme 123 est structuré en huit actions visant à améliorer les conditions de vie des habitants des territoires ultramarins. Il finance tant des actions à visée individuelle (construction de logements sociaux, aides à la mobilité) qu'à visée plus collective (aide aux investissements des collectivités, à la construction d'infrastructures, *etc.*). À la suite des Assises des outre-mer, deux évolutions sont particulièrement notables.

- **La mise en place de contrats de convergence et de transformation**

Les contrats de convergence et de transformation remplaceront à partir de 2019 les contrats de plan État-région (CPER), les contrats de développement et les contrats de projet, avec une portée étendue. Seront inclus dans le périmètre de contractualisation de nouveaux ministères ou programmes ainsi que, outre le niveau régional, le niveau départemental et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces contrats s'articuleront autour des 17 objectifs de développement durable, prenant en compte en particulier les besoins spécifiques des personnes en situation de handicap et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Ce dispositif sera doté de 23 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement, pour des montants respectivement fixés à 179,1 million d'euros et 155,6 millions d'euros.

- **Un effort important en faveur du Fonds exceptionnel d'investissement**

Destiné à apporter une aide aux investissements structurants dans les territoires ultramarins, le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) voit son enveloppe budgétaire portée à 110 millions d'euros en autorisations d'engagement et 65 millions d'euros en crédits de paiement grâce à la budgétisation de la TVA non perçue récupérable (respectivement + 175 % et + 80,6 % par rapport à 2018). Parmi les priorités retenues figurent les opérations en matière d'eau et d'assainissement, ainsi que les constructions scolaires à Mayotte et à Saint-Martin.

Le FEI aide à financer des équipements collectifs portés par des personnes publiques dans les départements d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer. Il dépend donc de la dynamique et de l'ingénierie des territoires puisqu'il n'impulse pas les projets mais apporte un financement complémentaire aux initiatives du terrain. La réussite de la montée en charge des crédits du FEI dépendra donc de la capacité des acteurs locaux à mettre en œuvre les projets identifiés au même rythme que la croissance des crédits. Votre rapporteur sera attentif à la consommation et à la répartition des crédits programmés pour l'année 2019.

II. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER : UNE AUGMENTATION QUI MÉRITE D'ÊTRE SALUÉE

A. UN EFFORT DANS LA CONTINUITÉ DES BUDGETS PRÉCÉDENTS

La **mission « Outre-mer »** du projet de loi *de finances pour 2019* rassemble les crédits alloués aux territoires ultramarins portés par le ministère des outre-mer. Elle ne représente qu'environ **14 % de l'ensemble des crédits budgétaires de l'État en faveur des outre-mer**, mais en constitue la partie la plus visible.

Les crédits budgétaires se répartissent en 88 programmes relevant de 31 missions - y compris les deux programmes de la mission « *Outre-mer* » - soit deux nouveaux programmes par rapport à 2018. S'y ajoutent également des dépenses fiscales.

Le budget en faveur des outre-mer s'inscrit dans la continuité des précédents : les axes fixant les priorités du Gouvernement n'ont pas évolué depuis l'exercice 2018, ni dans leur dénomination ni dans leur hiérarchisation. Ils sont au nombre de six :

- développer l'emploi, la production et l'investissement outre-mer ;
- offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse outre-mer ;
- garantir la sécurité des citoyens outre-mer ;
- améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer ;
- favoriser le développement durable des territoires en partenariat avec les collectivités ;
- valoriser les atouts des outre-mer.

B. UN EFFORT FINANCIER TOTAL EN FAVEUR DES OUTRE-MER AUTOUR DE 23 MILLIARDS D'EUROS

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*.

Effort budgétaire en faveur des outre-mer

(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 ».

L'effort total de l'État devrait donc s'élever à 23,02 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 22,17 milliards d'euros en crédits de paiement en 2019, soit une **augmentation de respectivement + 7,6 % et + 4,6 %** par rapport à 2018.

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

Votre rapporteur se félicite de l'augmentation des crédits destinés aux territoires ultramarins, que ce soit de manière globale ou au sein de la mission « Outre-mer ». Il souhaite y voir une prise de conscience par l'État, à la suite des Assises des outre-mer, des problématiques spécifiques rencontrées par ces collectivités. Il souhaite que la trajectoire définie par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 soit revue à la hausse de la budgétisation de deux dépenses fiscales au sein des crédits de la mission « Outre-mer ». L'augmentation des crédits décidée en 2019 doit revêtir un caractère pérenne. Votre rapporteur y sera attentif.

* * *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

SECONDE PARTIE

LA SITUATION PÉNITENTIAIRE DANS LES OUTRE-MER

« Une société se juge à l'état de ses prisons »
Albert Camus

I. DES CONDITIONS DE DÉTENTION PRÉOCCUPANTES

A. LA SURPOPULATION CARCÉRALE

1. Une situation variée

De manière générale, **les territoires ultramarins sont plus exposés à la délinquance violente que la métropole**¹. Chacun des territoires d'outre-mer présente toutefois ses propres spécificités. Dans la zone Antilles-Guyane ainsi qu'à Mayotte, le nombre de vols violents par habitant est nettement plus élevé que dans l'hexagone. En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les violences intrafamiliales sont particulièrement nombreuses. Le nombre de victimes de violences a globalement augmenté en 2015 et 2016, et est deux fois plus élevé que dans l'hexagone en Guyane, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie. Les coups et blessures volontaires et les violences sexuelles sont très fréquents sur l'ensemble de ces territoires. À l'inverse, les vols sans violence contre les personnes sont rares, sauf en Polynésie française. À Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, très peu d'infractions sont généralement enregistrées.

Ces différences ont un impact sur la situation des établissements pénitentiaires dans les outre-mer, qui varie fortement selon les territoires. La suroccupation est particulièrement élevée dans la **zone Antilles-Guyane**, où le nombre de détenus dans tous les quartiers maison d'arrêt correspond à 130 % de leur capacité opérationnelle. Combinée à la vétusté des établissements, cette suroccupation rend les conditions de détention et les conditions d'exercice du métier de surveillant pénitentiaire particulièrement difficiles. Dans l'**océan Indien**, le taux d'occupation est légèrement inférieur. En outre, le centre pénitentiaire de Majicavo à Mayotte a fait l'objet d'une rénovation récente. À La Réunion, si seule la maison d'arrêt de Saint-Pierre est suroccupée, la vétusté des établissements est régulièrement dénoncée.

Dans les collectivités d'outre-mer, les situations sont encore plus contrastées : les établissements de **Saint-Pierre-et-Miquelon** et de **Wallis-et-Futuna**, d'une faible capacité d'accueil, connaissent un taux d'occupation limité. Cela s'explique par une délinquance et une criminalité

¹ Selon le Premier bilan statistique sur l'insécurité et la délinquance en 2017, réalisé par le ministère de l'intérieur. Ce bilan est consultable à l'adresse suivante : <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Insecurite-et-delinquance-en-2017-premier-bilan-statistique>.

réduites sur ces territoires. Ces établissements, de taille modeste, se situent au sein de casernes du commandement de la gendarmerie locale. Par dérogation au droit commun, la gestion du centre pénitentiaire de Mata-Utu est assurée par le territoire de Wallis-et-Futuna qui emploie à cette fin des gardes territoriaux. En **Polynésie française**, quatre structures sont implantées, dont deux qui ne comptent qu'un nombre limité de détenus et dont l'éloignement et l'isolement permettent des adaptations des conditions ordinaires de détention. À l'inverse, le centre pénitentiaire de Nouméa est le seul établissement de **Nouvelle-Calédonie**. Ses conditions de détention, régulièrement dénoncées, ont fait l'objet d'améliorations récentes mais la situation apparaît toujours insatisfaisante.

Les établissements pénitentiaires dans les outre-mer

	Établissement		Nombre de détenus	Capacité opérationnelle	Densité (%)
Guadeloupe	Baie-Mahault	Maison d'arrêt	518	265	195,5
		Centre de détention	223	238	93,7
	Maison d'arrêt de Basse Terre		207	129	160,5
Martinique	Ducos	Maison d'arrêt	492	371	132,6
		Centre de détention	326	367	88,8
Guyane	Remiré Montjoly	Maison d'arrêt	420	293	143,3
		Centre de détention	310	320	96,9
La Réunion	Maison d'arrêt de Saint-Pierre		137	115	119,1
	Saint-Denis	Maison d'arrêt	525	558	94,1
		Centre de détention	20	17	117,6
	Centre de détention Le Port		458	507	90,3
Mayotte	Majicavo	Maison d'arrêt	190	164	115,9
		Centre de détention	124	114	108,8
Polynésie française	Faa'a Nuutania	Maison d'arrêt	237	147	161,2
		Centre de détention	11	17	64,7
	Centre de détention de Taiohae		1	5	20,0
	Centre de détention d'Uturoa-Raiatea		9	20	45,0
	Centre de détention de Tatutu de Papeari		320	410	78,0
		Centre de détention	2	4	50,0
Nouvelle-Calédonie	Nouméa	Maison d'arrêt	247	184	134,2
		Centre de détention	302	218	138,5
Wallis-et-Futuna	Maison d'arrêt de Mata Utu		-	3	-
Saint-Pierre-et-Miquelon	Saint-Pierre-et-Miquelon	Maison d'arrêt	-	7	-
Total Outre-mer			5079	4473	113,5

Source : commission des lois du Sénat, à partir des chiffres mensuels de la direction de l'administration pénitentiaire au 1^{er} octobre 2018

2. Une amélioration globale qui masque de nombreuses insuffisances

Si la suroccupation carcérale était fortement préoccupante dans les années récentes, cette situation est **aujourd'hui en voie de résorption** dans un certain nombre d'établissements du fait de l'augmentation des capacités opérationnelles.

Effectif des personnes détenues et densité carcérale dans les outre-mer

	Capacité norme circulaire	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes écrouées détenues	Densité (%)
1 ^{er} janvier 2014	3 665	3 613	4 625	128,0
1 ^{er} janvier 2015	3 836	3 784	4 556	120,4
1 ^{er} janvier 2016	3 951	3 899	4 920	126,2
1 ^{er} janvier 2017	4 065	4 065	5 133	126,3
1 ^{er} janvier 2018	4 473	4 473	4 926	110,1

Source : commission des lois du Sénat, à partir des statistiques mensuelles de la direction de l'administration pénitentiaire

Les outre-mer sont passées sous la moyenne métropolitaine en termes de densité carcérale depuis juin 2017, avec les premiers transferts vers le nouveau centre de détention de Tatutu Papeari, en Polynésie française.

	Densité maisons d'arrêt et établissements pour mineurs (%)	Densité établissements pour peines (%)	Densité totale (%)
Outre-mer	133,0 %	94,1 %	113,5 %
Métropole	140,1 %	86,5 %	118,4 %
Ensemble des établissements pénitentiaires	139,6 %	87,2 %	118,1 %

Source : commission des lois du Sénat, à partir des chiffres mensuels de la direction de l'administration pénitentiaire au 1^{er} octobre 2018

Cette évolution favorable ne doit cependant pas masquer plusieurs cas très préoccupants dans les outre-mer. Nombre d'établissements ont encore recours à des matelas posés à même le sol.

80 % des maisons d'arrêt ou quartiers maison d'arrêt pâtissent d'une densité supérieure à 115 %. Parmi eux, le quartier maison d'arrêt de Baie-Mahault en Guadeloupe connaît un taux d'occupation de 195,5 % au 1^{er} octobre 2018.

En outre, exception ultramarine, **la suroccupation concerne tant les maisons d'arrêt que les établissements pour peines** : le quartier centre de détention de Nouméa (densité de 138,5 % au 1^{er} octobre 2018) est par

exemple en surencombrement chronique. La densité des établissements pour peines dans les outre-mer est d'ailleurs supérieure à celle de la métropole.

La suroccupation des établissements a de nombreuses conséquences, que ce soit sur la vétusté des bâtiments, les transferts des détenus, ou la violence envers les personnels ou entre détenus.

B. DES DÉTENUIS SOUVENT ISOLÉS, INOCCUPÉS ET VIOLENTS

1. Un isolement parfois total

Les personnes incarcérées dans les outre-mer sont souvent en situation d'isolement pour plusieurs raisons.

La première concerne plus spécifiquement les **détenus d'origine étrangère**, particulièrement nombreux en Guyane et à Mayotte. Leur proportion s'établit ainsi aux alentours de 52 % dans le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly (Guyane), alors que la moyenne nationale se situe autour de 18 %. À Mayotte, selon un rapport de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté datant de 2016¹, de nombreux Comoriens se sentent laissés pour compte : ils ressentent un manque de soutien et ont des difficultés à communiquer.

Le deuxième facteur d'isolement a trait à la **répartition géographique des établissements pénitentiaires ultramarins** :

- les collectivités de **Saint-Martin** et de **Saint-Barthélemy** ne disposent d'aucun établissement pénitentiaire sur leur territoire. Les personnes originaires de ces îles sont donc détenues en Guadeloupe, ce qui induit un éloignement de leurs familles et un coût financier élevé pour les proches souhaitant leur rendre visite ;

- en **Nouvelle-Calédonie**, à l'inverse de la Polynésie française qui dispose de quatre établissements permettant de limiter l'éloignement entre les détenus et leurs familles, l'ensemble des capacités pénitentiaires est concentré à Nouméa. La Nouvelle-Calédonie accueille de plus les condamnés à des peines supérieures à deux ans venant de **Wallis-et-Futuna**. La construction de nouveaux centres de détention prévue par le Gouvernement à Koné, dans la province Nord, et à Wallis-et-Futuna, constituera une grande avancée de ce point de vue.

En outre, le tissu associatif et le nombre de visiteurs de prison sont faibles, tandis que les établissements ultramarins sont dépourvus d'unités de vie familiale (UVF).

¹ Ce rapport, résultant d'une visite effectuée entre les 13 et 21 juin 2016, est consultable à l'adresse suivante : <http://www.cglpl.fr/2018/rapport-de-visite-du-centre-penitentiaire-de-majicavo-mayotte/>.

Enfin, certains détenus choisissent, pour des raisons d'accès à la formation et au travail notamment, d'être transférés dans les maisons centrales toutes situées dans l'hexagone. Ils se retrouvent alors coupés de leur environnement habituel, tant social que culturel, et n'ont que peu de possibilités de maintenir leurs liens familiaux¹.

2. Une absence d'activités néfaste

La loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 *pénitentiaire* consacre l'obligation d'activités pour la population carcérale. **L'accès à ces activités, au travail et à la formation est cependant variable en fonction des établissements.** Il dépend notamment de l'implication des partenaires locaux.

En 2017, le **nombre d'heures d'activité** était de **2 h 17 hebdomadaires par personne détenue dans les outre-mer**. Ce taux, qui comprend les activités culturelles, socioculturelles, le sport, les formations professionnelles, l'enseignement, et le travail, est particulièrement faible comparé à l'hexagone. La moyenne nationale était en effet, toutes activités confondues (socioculturelles, sportives, éducatives ou de travail), de 3 h 46 par jour et par personne détenue en 2017. Le *Livre blanc pour l'immobilier pénitentiaire*, remis le 4 avril 2017, préconisait de faire de l'offre de 5 heures d'activité par jour pour chaque personne détenue une norme à atteindre par l'administration pénitentiaire².

En matière d'enseignement, 1 555 personnes détenues sont scolarisées dans les outre-mer, soit environ **30,5 %** de la population carcérale totale de ces territoires. **Le taux d'encadrement est faible** (de 18 heures et 56 minutes de cours pour 100 personnes détenues, pour une moyenne nationale de 21,93 heures). L'écart est essentiellement dû à la zone Antilles-Guyane, pour laquelle ce taux est de 16 heures et 36 minutes d'enseignement pour 100 personnes détenues. Ce taux est néanmoins en hausse depuis 2015, et la mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer a indiqué à votre rapporteur avoir sensibilisé les recteurs à la problématique spécifique des établissements de Martinique, Guadeloupe et Guyane.

Concernant la formation, les établissements d'outre-mer et plus particulièrement ceux des Antilles et de Guyane ont rencontré de grandes difficultés à la suite du transfert de cette compétence aux conseils régionaux. La formation a repris depuis 2017 en Guadeloupe et, plus tardivement dans l'année, en Martinique. Votre rapporteur déplore

¹ Le téléphone, par exemple, se paye à l'unité et n'est accessible que pendant les heures de promenade de la métropole.

² Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, remis le 4 avril 2017 à Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, par Jean-René Lecerf, président de la commission du livre blanc. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/la-garde-des-sceaux-10016/remise-du-livre-blanc-sur-limmobilier-penitentiaire-29889.html>.

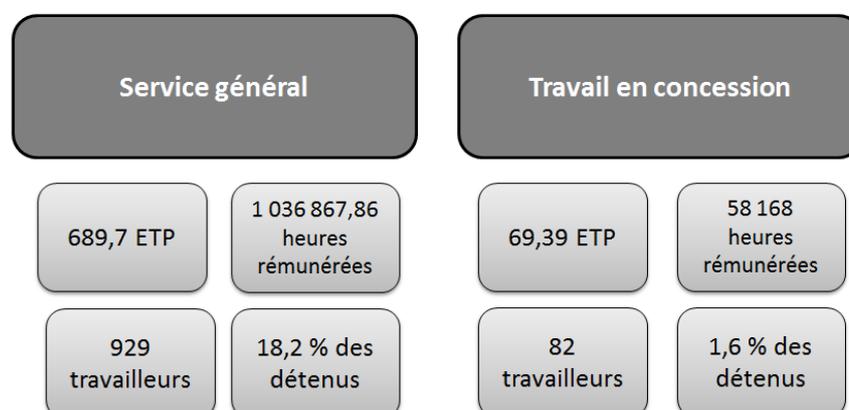
cependant que la grande majorité des formations ouvertes dans la zone Antilles-Guyane ne soient pas qualifiantes. Sont ainsi proposées des formations de « remise à niveau », « pré-qualifiantes », « d'initiation », ou encore de « découverte des métiers ». Ces actions peuvent certes être un premier pas vers un métier. Mais il ne s'agit pas de formation certifiante ou diplômante, ce qui pèse sur la réinsertion future des détenus. **En outre, cinq établissements ne proposaient aucune formation en 2018.** Il s'agit des établissements à faible capacité d'accueil et du centre pénitentiaire de Majicavo. Ce dernier cas est préoccupant puisque, depuis la reprise de la compétence par le Département de Mayotte en janvier 2018, aucune formation n'est proposée alors que l'établissement accueille 314 détenus¹. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, la formation ne devrait reprendre qu'au cours de l'année 2019.

Enfin, l'accès au travail dans les outre-mer est également limité. Aucun service de l'emploi pénitentiaire (SEP) n'existe. La grande majorité des postes offerts sont ceux du service général, proposés par l'administration pénitentiaire et visant à l'entretien des bâtiments et au bon fonctionnement de la vie pénitentiaire. Six établissements proposent également quelques postes en concession. Cependant, **l'offre ne couvre généralement que la moitié de la demande**, un grand nombre de personnes détenues étant en attente d'un poste. Cette situation n'est pas satisfaisante car le travail en détention permet à la fois d'indemniser les victimes, d'aider la famille, d'améliorer l'ordinaire, de créer du lien social et de retrouver un rythme de vie.

En conformité avec la loi *pénitentiaire* de 2009, un effort doit être entrepris pour développer l'accès au travail. Il n'est pas acceptable qu'en l'absence de maison centrale dans les outre-mer, les détenus demandent leur transfert vers la métropole – se retrouvant dans un contexte de déracinement et d'isolement parfois total – pour pouvoir bénéficier d'un meilleur accès à la formation et au travail et mieux préparer leur sortie. Cette situation est contraire au principe de continuité territoriale promu par les plus hautes autorités de l'État depuis plusieurs années.

¹ Au 1^{er} octobre 2018.

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

3. Une violence omniprésente

La suroccupation des établissements et l'absence d'activité, outre leurs incidences sur le confort et la qualité de vie des détenus, contribuent à la hausse de la **violence à l'égard des personnels et entre les personnes détenues**. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, les agressions physiques envers les personnels ont augmenté de 5 % en un an (passant de 132 à 139 actes entre le 1^{er} octobre 2017 et le 1^{er} octobre 2018), tandis que les agressions verbales augmentaient de 35 % (passant de 526 actes au 1^{er} octobre 2017 à 710 actes au 1^{er} octobre 2018). Les violences entre personnes détenues se sont quant à elles accrues de 8 % entre 2017 et 2018, et incluent des meurtres en cellule.

La plupart des établissements pénitentiaires ultramarins font face à de nombreuses manifestations de violence. **La situation est exacerbée dans la zone Antilles-Guyane**, tout particulièrement en Guadeloupe et en Guyane. Il a ainsi été relaté à votre rapporteur que certains détenus parvenaient à se fabriquer des sabres à partir des lits en métal en Guyane. En Guadeloupe, la détention des nombreux **chefs de gangs** introduit cette problématique au sein des établissements pénitentiaires : le quartier maison d'arrêt et le quartier centre de détention sont ainsi séparés en deux pour ne pas mélanger les membres des deux gangs principaux. En 2016, une opération de transfèrement pour mesures de sécurité par avion militaire a permis de « couper les têtes de réseaux ». Disposant de moyens financiers conséquents, les meneurs peuvent néanmoins se constituer des petits réseaux en métropole.

À l'exception de ce cas particulier, **les auteurs de violences ne sont généralement pas transférés dans d'autres établissements** où ils pourraient adopter un autre comportement, du fait de l'insularité des territoires.

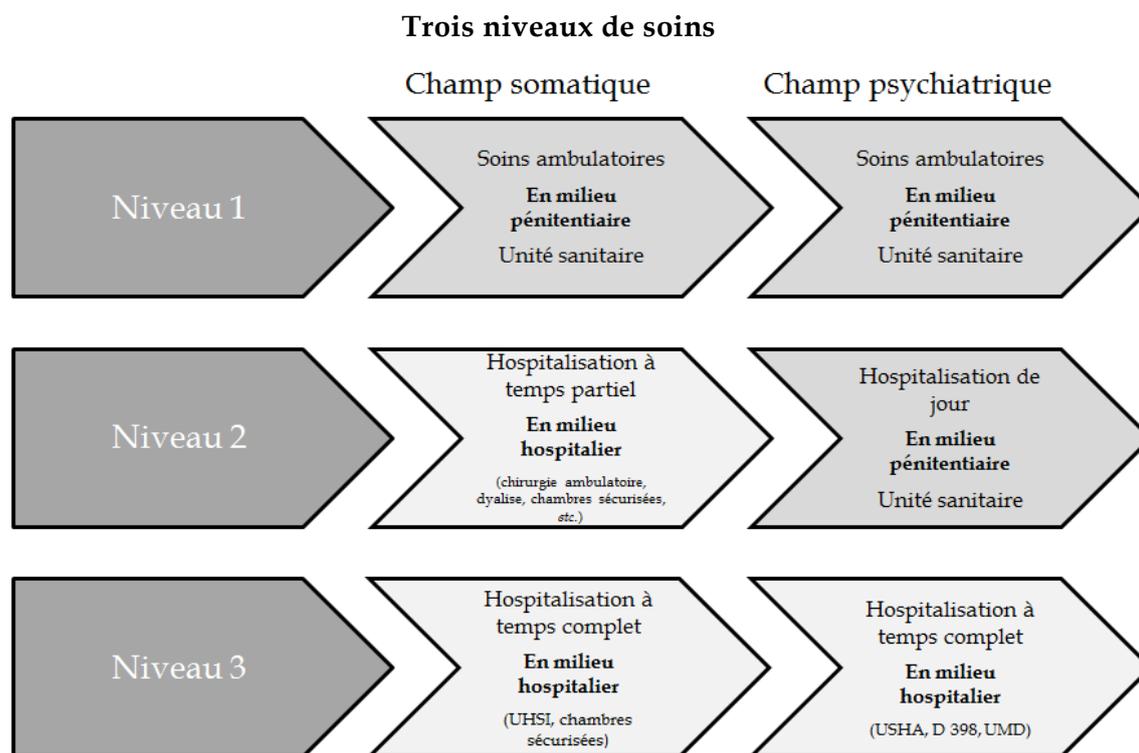
Certains établissements mettent donc en œuvre des solutions, qualifiées de mesures de « sécurité dynamique », pour faire face à l'importante violence à laquelle ils font face. Le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane a ainsi mis en place depuis quelques années un **système de médiation par les détenus** : les médiateurs, formés par l'administration, sont chargés de recueillir les sources de conflits et de les transmettre à l'administration. En faisant retomber les conflits par l'introduction d'une tierce personne et une réponse de l'administration aux questions soulevées par les détenus, **ce système a permis une pacification relative de l'établissement**. Les programmes « respecto » ou « convergence » encouragent également une responsabilisation des détenus, qui s'engagent à une participation à la vie de l'établissement en échange d'une liberté de mouvement accrue. Les établissements de Baie-Mahault et de Basse-Terre en Guadeloupe développent des programmes suivant cette logique.

C. UN DIFFICILE ACCÈS AUX SOINS

1. Un manque de professionnels et de structures dédiées

Les personnes incarcérées connaissent davantage de problèmes de santé dans les outre-mer qu'en métropole. Les addictions, les troubles psychiatriques, ainsi que les maladies telles que le VIH sont par exemple plus représentés.

La prise en charge médicale des détenus est confiée dans les départements et collectivités régis par l'article 73 de la Constitution, comme en métropole, au secteur hospitalier avec un pilotage par les agences régionales de santé (ARS). La *Stratégie nationale santé des personnes placées sous-main de justice*, publiée en avril 2017, ne prévoit pas de politique particulière pour les détenus dans les territoires ultramarins : ils sont inclus au sein des six axes généraux de la stratégie. L'organisation des soins des détenus est donc théoriquement la même que dans l'hexagone.



Source : ministère de la santé, direction générale de l'offre de soins

Plusieurs difficultés méritent néanmoins d'être soulignées.

La première reflète la situation générale des territoires ultramarins qui pâtissent d'une offre médicale détériorée, notamment en termes de spécialistes. Ce maillage territorial déficient pénalise le recrutement de professionnels de santé volontaires pour exercer en milieu carcéral : de nombreux postes demeurent vacants au sein des établissements pénitentiaires, plus particulièrement dans la zone Antilles-Guyane. Le soir et le weekend par exemple, la plupart des établissements ne peuvent assurer qu'une permanence infirmière. À Wallis-et-Futuna, il n'y a pas de visites médicales en détention. Toute difficulté somatique aboutit donc à une extraction médicale.

**Densité médicale dans les départements et collectivités
régis par l'article 73 de la Constitution :**

Pour 2017, la densité moyenne des praticiens est pratiquement stable à 339 médecins pour 100 000 habitants en France (336 en 2016). Les inégalités régionales persistent néanmoins, les départements et collectivités régis par l'article 73 de la Constitution faisant face à une offre médicale limitée.

	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	
Guadeloupe	281,5	- 17 %	142,5	- 7 %	13,1	- 44 %
Guyane	220,5	- 35 %	132,9	- 14 %	6,1	- 74 %
La Réunion	323,3	- 5 %	163,6	6 %	15,6	- 33 %
Martinique	286,6	- 16 %	139,8	- 9 %	16,2	- 30 %
Mayotte	87,2	- 74 %	52,7	- 66 %	4,3	- 82 %
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*

Les hospitalisations constituent une deuxième difficulté : pour les hospitalisations urgentes ou d'une durée inférieure ou égale à 48 heures, les personnes détenues sont censées être accueillies dans les établissements de santé situés à proximité des établissements pénitentiaires où elles sont incarcérées tandis que les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) prennent en charge les hospitalisations programmées de plus de 48 heures. Il n'existe cependant pas d'UHSI dans les territoires ultramarins, tandis que les extractions médicales sont moins fréquentes qu'en métropole et régulièrement annulées du fait de la faiblesse de l'offre de soins sur place. Votre rapporteur souhaite exprimer son inquiétude face à ces constats, qui témoignent d'une prise en charge médicale insuffisante des personnes détenues dans les outre-mer.

Enfin, plusieurs personnes entendues par votre rapporteur ont évoqué des manquements au principe de la **confidentialité des soins** : en Martinique comme à Mayotte, des surveillants sont chargés soit de faire de l'interprétariat pour les personnes ne parlant pas la langue, soit de surveiller

les consultations médicales. Cela pose question quant au respect du secret médical. Il faut cependant souligner que ces pratiques permettent de garantir un accès aux soins qui serait sinon bien plus compliqué. Les établissements se sont adaptés à cette problématique en consacrant des équipes dédiées de surveillants à ces tâches pour éviter une diffusion trop importante des informations.

Pour pallier les difficultés d'accès aux soins dans les établissements pénitentiaires en général, et dans ceux des outre-mer en particulier, la direction de l'offre de soins et la direction de l'administration pénitentiaire mènent actuellement une enquête sur la pratique de la **télé médecine dans les établissements pénitentiaires**. L'objectif est de définir quels sont les besoins réels et d'identifier les obstacles au développement de cette pratique. Dans les outre-mer, ces obstacles tiennent notamment à la mauvaise couverture du territoire par le réseau téléphonique et à la difficile désignation d'un référent à l'intérieur de chaque établissement. Votre rapporteur apporte son soutien au développement de la téléconsultation et de la téléexpertise, qui pourraient permettre une amélioration de l'accès aux soins des détenus ultramarins.

2. Un suivi psychiatrique déficient

La question de la prise en charge psychiatrique des personnes détenues est particulièrement critique dans les outre-mer. Les constats sont les mêmes que pour l'offre de soins générale : le manque de professionnels de santé sur le territoire influe négativement sur l'accès aux soins dans les établissements pénitentiaires.

En outre, les structures dédiées sont là encore insuffisantes. **Il n'existe que trois services médico-psychologiques régionaux (SMPR) dans les territoires ultramarins**, situés tous trois dans la zone Antilles-Guyane (Basse-Terre, Ducos, Remire-Montjoly). Une réflexion est en cours pour en créer un à Saint-Denis à La Réunion. En outre, **il n'existe aucune unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA)**. La transposition de ces structures dans les territoires ultramarins a été demandée à plusieurs reprises au cours des auditions de votre rapporteur. De fait, un programme de création de structures de type UHSA est en cours depuis 2010 : une première tranche a vu la construction de neuf unités totalisant 440 places, exclusivement en métropole. La seconde tranche prévoyait la construction de 5 nouvelles unités en métropole et de 3 unités de 15 places dans les outre-mer. Au vu du retard pris par la mise en œuvre de la première vague, qui s'est achevée en 2016 au lieu de 2011, la seconde vague n'a pas encore été engagée. Une étude conjointe est actuellement menée par l'inspection générale de la justice et l'inspection générale des affaires sociales pour en estimer la pertinence. Au vu de l'aggravation des troubles psychiatriques et

comportementaux des personnes détenues dans les territoires ultramarins, votre rapporteur estime indispensable la création d'unités de ce type.

3. Une meilleure délimitation des compétences entre l'État, d'une part, et les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, d'autre part

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale n'est pas applicable. La santé est donc une compétence du territoire, tandis que les personnes détenues sont sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire et donc de l'État. Cela entraîne deux conséquences principales :

- l'immatriculation à la sécurité sociale des personnes détenues n'est pas automatique et nécessite la conclusion de conventions entre l'administration pénitentiaire et les autorités locales en charge de la santé ;

- les prestations médicales sont à la charge de l'établissement pénitentiaire.

Les dépenses de santé concernant les personnes détenues en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française représentent ainsi **3,4 millions d'euros en 2018.**

L'administration pénitentiaire estime que la répartition financière actuellement mise en œuvre n'est pas conforme à la répartition de compétences entre l'État et le territoire. Un audit interne et financier est actuellement en cours sur la prise en charge de la santé des personnes détenues en Nouvelle-Calédonie. Mettant en relation les facturations avec les prestations et leur qualité, il devrait permettre une optimisation de la gestion de la santé des personnes détenues sur ce territoire.

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE AMBITIEUSE PRENANT MIEUX EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES OUTRE-MER

A. RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES OUTRE-MER PAR L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

1. Une nécessaire transformation de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer en direction interrégionale

Au cours des auditions menées par votre rapporteur, de nombreuses personnes se sont étonnées du fait que l'administration pénitentiaire comporte neuf **directions interrégionales** et une **mission** des services pénitentiaires de l'Outre-mer.

Les mots ayant une importance, votre rapporteur souhaite exprimer son incompréhension devant la différence de traitement dont pâtissent les services pénitentiaires ultramarins. L'absence de direction interrégionale pour les outre-mer a en effet une influence non seulement sur les moyens humains et financiers dédiés aux établissements concernés, mais également sur leur structuration et leur coordination. En outre, l'absence de direction interrégionale est mal vécue par les personnels pénitentiaires ultramarins, qui y voient un manque de considération pour les problèmes auxquels ils font face chaque jour.

En ce sens, votre rapporteur recommande la **transformation de la mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer en une direction interrégionale des services pénitentiaires des outre-mer.**

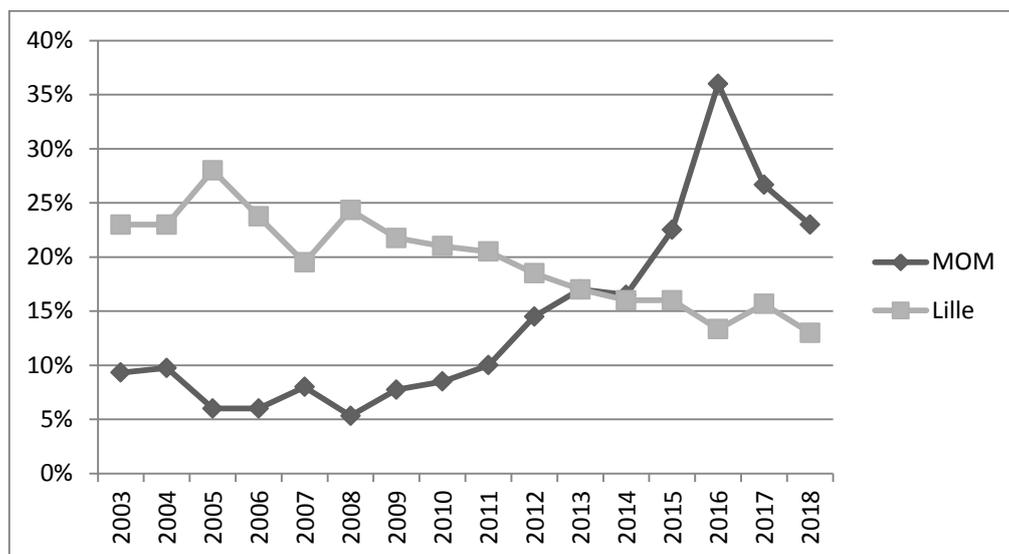
2. Les personnels : une attractivité préservée malgré des conditions de vie parfois difficiles

a) Le statut

Les statuts des personnels des établissements pénitentiaires diffèrent selon qu'ils sont implantés dans des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, ou dans celles régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie.

Les personnels pénitentiaires des départements et collectivités uniques régis par l'article 73 de la Constitution font partie de la fonction publique pénitentiaire. Parmi les surveillants, entre 20 et 25 % des nouvelles promotions provient chaque année des outre-mer, ce qui en fait l'origine régionale la plus représentée depuis 2014. Cette place était auparavant occupée par la direction interrégionale de Lille.

Évolution de la proportion d'élèves originaires de la mission de l'Outre-mer



Source : commission des lois du Sénat, à partir de la présentation de la 196^e promotion de surveillants de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)

La plupart des départements et collectivités régis par l'article 73 de la Constitution n'ont pas de problème d'attractivité malgré des conditions d'exercice du métier de surveillant pénitentiaire parfois difficiles : les postes ouverts à la mutation sont généralement couverts par les **volontés de retour** des personnels d'origine ultramarine. Le délai pour revenir dans le territoire d'origine est cependant particulièrement long (entre 10 et 20 ans selon les informations transmises à votre rapporteur par les syndicats pénitentiaires). L'attractivité est légèrement moindre pour les postes d'encadrement, à Mayotte notamment.

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les services pénitentiaires sont présents. Le décret n° 2010-1709 du 30 décembre 2010 *modifiant le décret n° 2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire* a autorisé l'organisation de concours de surveillants à affectation locale dans ces territoires. **La déconcentration des concours de catégorie C** a permis de recruter et former des professionnels qui ont remplacé des contractuels engagés dans l'urgence et peu formés. **Pour les recrutements de catégories B et A, il est fait appel à la contractualisation, aux détachements ou à la mobilité,** ce qui semble contraire à l'effort de localisation des emplois dans ces collectivités. Le rapport *sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer* remis en 2014¹ faisait état d'une convention signée en 2013 prévoyant l'intégration de

¹ Rapport du groupe de travail sur les problématiques pénitentiaires en Outre-Mer, remis mardi 8 juillet à Christiane Taubira, garde des sceaux, et George Pau-Langevin, ministre des outre-mer. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/problematiques-penitentiaires-en-outre-mer-27414.html>.

candidats néo-calédoniens dans la classe préparatoire intégrée de l'ENAP, qui forme aux postes de catégorie A. Les promotions 2014-2015 et 2017-2018 comprenaient ainsi un auditeur provenant de Nouvelle-Calédonie (sur respectivement dix-sept et seize auditeurs au total). Un tel accord n'existe pas avec la Polynésie française, et aucun candidat de cette origine géographique n'a jamais fait partie de la classe préparatoire intégrée de l'ENAP.

À **Wallis-et-Futuna**, la surveillance des personnes incarcérées, logées dans trois cellules d'un ancien local de gendarmerie aménagé, est confiée à six **gardes territoriaux** dépendant de la gendarmerie succinctement formés par les personnels pénitentiaires de Nouméa. La construction d'un établissement pénitentiaire, prévue d'ici à 2022, devrait normaliser la situation.

b) Les conditions de travail

Les conditions de travail des personnels pénitentiaires dans les outre-mer sont difficiles : les surveillants sont victimes de **violences** de la part des détenus, tant physiques (41 % des accidents de travail des surveillants en Guyane ont pour origine une agression), que verbales (insultes et menaces) ; la **suroccupation** d'une partie des établissements pénitentiaires alourdit la charge des personnels ; **l'absence de certaines structures**, comme les UHSA ou les Pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) implique une **absence de formations spécifiques** pour la prise en charge des personnes ayant des problèmes psychiatriques ou pour les missions d'extractions judiciaires.

Cela peut avoir pour conséquence un **absentéisme** important, et a provoqué en **janvier 2018 des mobilisations et des blocages d'ampleur** dans les outre-mer, de la même manière qu'en métropole. Ces manifestations ont eu une intensité particulière aux Antilles, à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie. Les protestations étaient concentrées sur les agressions, le manque d'effectifs, la faiblesse de la formation, ainsi que l'absence de prise en charge médicale adaptée des personnes détenues.

Votre rapporteur souhaite ici saluer le travail effectué par les personnels pénitentiaires dans les outre-mer. Victimes de violences, devant gérer des détenus gardés dans des cellules bondées, sans formation spécifique à la prise en charge des potentiels problèmes psychiatriques des détenus, et pâtissant d'un matériel vieillissant et parfois en mauvais état de marche ainsi que d'un manque de considération globale de la société, ceux-ci font de leur mieux pour assurer leur double mission : participer à l'exécution des sentences pénales et au maintien de la sécurité publique, d'une part, et favoriser la réinsertion sociale des personnes qui leur sont confiées par l'autorité judiciaire, d'autre part.

Sur ces sujets, votre rapporteur se félicite de la publication récente de l'arrêté du 26 octobre 2018 *portant organisation de la formation statutaire des*

surveillants relevant du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, qui entérine réglementairement le droit à la formation des surveillants pénitentiaires. Il considère cependant qu'il est nécessaire d'aller plus loin et de les former aux spécificités des territoires ultramarins lorsqu'ils y sont affectés.

3. Une approche immobilière peu adaptée

La construction, la maintenance et l'entretien des établissements pénitentiaires sont confrontés à des problématiques spécifiques dans les outre-mer.

La suroccupation des établissements fait obstacle à une politique optimale d'entretien en ne permettant pas une remise en état des cellules. La dégradation est ainsi plus rapide dans les maisons d'arrêt, soumises à des flux constants d'arrivées de prévenus, que dans les centres de détention, où une suroccupation globalement limitée permet des opérations de peinture et de réfection.

En outre, la **situation quasi-monopolistique** de certaines entreprises renchérit le coût des travaux, et des opérations très spécifiques ne peuvent parfois être menées faute d'entreprises spécialisées.

Les **conditions d'approvisionnement parfois difficiles** tendent aussi à amplifier le coût des opérations immobilières dans les outre-mer. De nombreux matériaux sont importés, alors qu'il serait parfois plus simple d'utiliser des matériaux présents sur place. C'est par exemple le cas du bois ou de la menuiserie en Guyane.

L'approche immobilière ne tient enfin pas suffisamment compte des conditions climatiques des territoires ultramarins : comme le soulignait votre rapporteur dans son avis sur les crédits de la mission « *Outre-mer* » pour l'année 2017, l'approche immobilière du ministère de la justice reste « *calée sur celle connue en métropole* »¹. Cela entraîne des surcoûts de fonctionnement pour la maintenance et l'entretien des locaux. Comme l'a indiqué Me Lingibé, ancien bâtonnier de Cayenne, **un équipement conçu pour durer une dizaine d'années en métropole voit sa durée réduite de moitié dans les outre-mer**. À Remire-Montjoly par exemple, les conditions climatiques réclameraient des opérations de peinture et de protection des bâtiments en permanence, ce qui n'a pas été prévu par les marchés publics passés.

L'administration pénitentiaire tente de prendre en compte ces problématiques spécifiques, en utilisant par exemple des matériaux et des équipements plus adaptés. Votre rapporteur considère cependant que le

¹ Avis n° 146 (2016-2017) sur le projet de loi de finances pour 2017, déposé le 24 novembre 2016. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-4/a16-146-4.html>.

budget consacré aux établissements pénitentiaires ultramarins devrait mieux prendre en compte ces difficultés.

B. DÉSENGORGER LES ÉTABLISSEMENTS

1. Une politique immobilière de rattrapage

Parmi les quinze établissements pénitentiaires ultramarins :

- trois ont fait l'objet d'importants travaux dans les années récentes :

- travaux d'extension à Ducos (Martinique), achevés en 2016 ;
- construction de nouveaux bâtiments à Majivaco (Mayotte), achevés en 2015 ;
- réhabilitation de certains bâtiments à Nouméa (Nouvelle-Calédonie), achevés en 2014 ;

- un nouvel établissement, le centre de détention de Tatutu de Papeari (Polynésie française), accueille des détenus depuis mai 2017¹ ;

- cinq établissements sont encore décrits comme vétustes².

Les six autres n'ont pas fait l'objet de travaux récents mais ne sont pas dans un état de délabrement tel que cela justifierait une réhabilitation en urgence.

Le ministère de la justice a dévoilé le 18 octobre 2018 la carte des 15 000 nouvelles places de prison qui seront livrées d'ici à 2022 pour 7 000 d'entre elles et à 2027 pour les 8 000 autres. Les territoires ultramarins trouvent leur place dans ce plan, qui reprend en grande partie des projets anciens de l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ).

Le centre pénitentiaire de Baie-Mahault, qui a une capacité opérationnelle de 265 places en maison d'arrêt et de 238 places en centre de détention, devrait ainsi être étendu d'ici à 2022, avec la création de 300 nouvelles places. La maison d'arrêt de Basse-Terre, d'une capacité opérationnelle de 129 places, sera l'objet d'une opération d'extension-réhabilitation aboutissant à la création de 71 places supplémentaires.

¹ Il ne comporte cependant que deux quartiers hommes. Comme l'ont regretté nos collègues Catherine Troendlé et Mathieu Darnaud dans leur rapport d'information n° 165 (2017-2018), La Polynésie française : allier autonomie dans la République et subsidiarité dans la collectivité, il n'accueillera pas de détenues féminines. Le rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-165-notice.html>.

² Il s'agit des établissements de Basse-Terre et de Baie-Mahault (Guadeloupe), du Port et de Saint-Pierre (La Réunion) et de Faa'a (Polynésie française).

Le centre pénitentiaire de Faa'a, considéré comme vétuste, n'est quant à lui pas présent sur la carte des 15 000 nouvelles places. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, la remise en état de ce centre constitue une opération particulièrement complexe du fait de l'exiguïté du terrain. L'APIJ travaille actuellement à la définition du scénario idoine.

Enfin, trois nouveaux établissements devraient voir le jour afin de désengorger les établissements existants. Il s'agit d'un centre pénitentiaire de 10 places à Wallis-et-Futuna, ce qui permettra de normaliser la situation sur ce territoire, d'un centre de détention de 120 places à Koné en Nouvelle-Calédonie, et d'un établissement de 500 places à Saint-Laurent-du-Maroni. Les deux premiers seront livrés d'ici à 2022, tandis que le troisième devrait l'être en 2024.

La mise en œuvre de ces programmes immobiliers permettra de réduire le taux d'occupation des établissements pénitentiaires dans les territoires concernés. De plus, en Nouvelle-Calédonie et en Guyane, la construction de nouveaux établissements sur une partie différente du territoire aura pour conséquence de permettre à certains détenus de se rapprocher de leurs familles.

Pour autant, **l'augmentation engagée du nombre de places et la réhabilitation des locaux les plus vétustes ne permettent qu'un rattrapage de la situation actuellement catastrophique des établissements pénitentiaires dans les outre-mer.** Le risque est que cette hausse ne permette pas de prévenir une suroccupation future. À Mayotte par exemple, certains quartiers du nouveau centre pénitentiaire de Majicavo ont manifestement été sous-dimensionnés - c'est le cas du quartier pour mineurs - et obligent l'administration pénitentiaire à imaginer des solutions non optimales. Des prévenus ont ainsi été logés dans la partie centre de détention de l'établissement, avec les condamnés.

2. Bâtir une alternative crédible à l'incarcération

Outre le développement immobilier des établissements pénitentiaires, d'autres solutions permettent de limiter la suroccupation des établissements.

C'est notamment le cas des alternatives à l'incarcération, qui permettent aux juridictions de **diversifier leur réponse pénale et d'individualiser celle-ci au regard de la situation et de la personnalité de la personne condamnée.**

Le sursis avec mise à l'épreuve (SME) est l'alternative la plus développée dans les territoires ultramarins. S'il y représente 44,7 % des mesures suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), la moyenne nationale se situe au-delà de 70 %. **La réelle spécificité des outre-mer est le large développement des mesures de travaux d'intérêt**

général (TIG). Ils représentent **26,5 % des mesures suivies par les SPIP ultramarins**, ce qui est largement supérieur à la moyenne nationale (aux alentours de 17 %). L'offre de TIG est certes variable selon les territoires, mais demeure globalement en progression.

SPIP	Ensemble des personnes suivies par les SPIP	Sursis avec mise à l'épreuve		Suivi socio-judiciaire		Sursis travaux d'intérêt général		Travaux d'intérêt général (TIG)		Travail non rémunéré	
		Nombre de personnes	%	Nombre de personnes	%	Nombre de personnes	%	Nombre de personnes	%	Nombre de personnes	%
Guadeloupe	1647	713	43,3	57	3,5	187	11,4	149	9,0	14	0,9
Guyane	848	412	48,6	19	2,2	48	5,7	45	5,3	2	0,2
Martinique	1042	617	59,2	76	7,2	300	28,8	89	8,5	2	0,2
Mayotte	476	74	15,5	11	2,3	29	6,1	7	1,5	31	6,5
Nouvelle-Calédonie	1546	719	46,5	20	1,3	363	23,5	194	12,5	22	1,4
Polynésie française	1895	1002	52,9	42	2,2	509	26,9	464	24,5	45	2,4
Réunion	2856	1753	61,4	138	4,9	336	11,8	305	10,7	1	0,0
Total	10310	5290	51,3	363	3,5	1772	17,2	1253	12,2	117	1,1

Source : commission des lois du Sénat à partir des données transmises par la direction de l'administration pénitentiaire (situation au 1^{er} octobre 2018)

Le développement des « TIG coutumiers » vise à mieux prendre en compte les spécificités culturelles de certains territoires ultramarins dans la politique des aménagements de peine. **En Nouvelle-Calédonie**, les autorités judiciaires et les services pénitentiaires ont engagé une **réflexion sur la place des institutions coutumières dans la prévention de la délinquance et la participation à l'exécution des décisions de justice**. Sont ainsi envisagés le renforcement de la possibilité pour les autorités coutumières d'accueillir des personnes condamnées pour exécuter un travail d'intérêt général, et le développement de la justice restaurative qui trouve un réel écho dans les pratiques coutumières. D'autres territoires, qui font une place importante à la coutume, pourraient bénéficier de ces réflexions. C'est le cas de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna, mais également de Mayotte ou de la Guyane.

3. Développer la coopération internationale

À Mayotte et en Guyane principalement, de nombreuses personnes détenues sont de nationalité étrangère. Celles-ci viennent respectivement des Comores et de Madagascar ; et du Brésil, du Surinam et du Guyana.

Or, les difficultés de communication et l'absence de contacts avec la famille peuvent nuire à la réinsertion des détenus étrangers. En outre, leur situation administrative ne permet pas d'élaborer un projet de sortie sur le territoire français.

Au vu de ces éléments, votre rapporteur plaide pour une **promotion de la convention de Strasbourg sur le transfèrement des personnes condamnées.**

Celle-ci permet, à la demande du condamné, de l'État de condamnation ou de l'État dont le condamné est ressortissant, le transfèrement des personnes condamnées détenues dans un pays étranger vers leur pays d'origine afin d'y purger leur peine¹.

Si la convention de Strasbourg a été ratifiée par plusieurs pays d'Amérique latine, ni le Brésil², ni le Surinam, ni le Guyana n'en sont parties. De même, cette convention n'a pas été signée par les Comores ni par Madagascar. Votre rapporteur considère cette situation insatisfaisante, et invite les autorités françaises à promouvoir la signature par ces pays de la convention ou la mise en place d'une convention spécifique de transfèrement entre la France et ces pays afin de permettre le retour des détenus qui en sont originaires en cours d'exécution de leur peine. *A minima*, un échange d'information formalisé concernant les antécédents judiciaires des ressortissants pourrait être mis en place.

C. FAVORISER LA RÉINSERTION DES DÉTENUS

Une peine de prison a certes pour objet de priver une personne de liberté, mais ce n'est pas son seul objectif. Il s'agit également de préparer le détenu à la sortie afin d'éviter qu'il ne retourne à la vie extérieure sans projet professionnel ni projet de vie, et retombe dans la délinquance.

¹ Le texte de la convention ainsi que l'état des signatures et des ratifications peuvent être consultés à l'adresse suivante :

https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/112/signatures?p_auth=7OPq0ip.

² Le Brésil avait indiqué en février 2017 son intention d'adhérer à la convention de Strasbourg. Il n'a cependant pas donné suite.

1. Identifier les freins spécifiques à la réinsertion des détenus dans les outre-mer

Au cours de leur audition par votre rapporteur, les représentants de l'administration pénitentiaire ont montré qu'ils étaient conscients de l'existence de freins spécifiques aux projets de réinsertion des détenus dans les outre-mer.

La première difficulté a trait à la **situation socio-économique** de ces territoires : les perspectives d'emploi, de formation et de logement sont particulièrement réduites. La faiblesse du tissu économique pèse sur la possibilité pour l'administration pénitentiaire de développer les partenariats. En outre, **le tissu associatif est modeste et peu structuré**, ce qui a un impact tant sur l'isolement des détenus, comme on l'a vu, que sur la diversification des soutiens à la réinsertion lors de la sortie de détention.

Ces facteurs appellent un effort accru de la part des pouvoirs publics pour garantir aux détenus ultramarins les mêmes chances de réinsertion qu'à ceux de l'hexagone.

Un deuxième frein tient à la **difficulté d'obtenir les expertises psychiatriques obligatoires** nécessaires pour pouvoir prononcer certaines mesures de réinsertion. Cela est lié, comme votre rapporteur l'a souligné, à une offre de soins psychiatriques insuffisante dans les territoires ultramarins.

La question de **l'éloignement du Centre national d'évaluation (CNE)** est également fréquemment posée. De fait, une expertise du détenu par le CNE est obligatoire pour les condamnés à de très longues peines¹ en vue d'obtenir une libération conditionnelle. Les trois sites d'évaluation étant situés en métropole, cela soulève **deux difficultés principales** tenant l'une à la nécessité d'un **transfèrement en métropole**, et l'autre aux **spécificités culturelles des outre-mer**. Sur cette question, votre rapporteur fait sienne la recommandation du rapport précité *sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer*, remis en juillet 2014, de créer à titre expérimental un CNE ambulatoire pour les outre-mer (proposition n° 21).

Enfin, la **situation insulaire** de nombreux territoires ultramarins constitue un troisième frein à la réinsertion des détenus : il est par exemple fréquent dans les Antilles que la sortie d'un détenu provoque une manifestation devant le tribunal.

¹ Cette problématique est particulièrement prégnante en Polynésie française, du fait d'une prévalence de la criminalité sexuelle et de violences importantes. Nombre de condamnés sont donc concernés par l'évaluation obligatoire par le CNE.

2. Mieux préparer la sortie de prison

L'aménagement des peines et la préparation à la sortie constituent des moyens efficaces de prévention de la récidive, qui nécessitent un accompagnement par des personnels en nombre suffisant et formés.

Or, le ratio de charge d'activité (nombre de personnes suivies par conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation - CPIP) est de manière générale **excessif**, le nombre de personnes suivies étant globalement supérieur aux recommandations de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires¹, mais également à la moyenne nationale (87 personnes suivies par CPIP²). Cela peut engendrer des carences voire une absence de suivi des détenus.

En outre, l'absence de service pénitentiaire d'insertion et de probation ou d'antenne constitue un obstacle à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement de peine. **Saint-Martin et Saint-Barthélemy dépendent du SPIP de Guadeloupe** mais seul Saint-Martin dispose d'une antenne sur son territoire. **Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna ne dépendent quant à eux d'aucun SPIP.**

Sur ce sujet, votre rapporteur se félicite de la décision d'implanter un centre pénitentiaire de plein exercice dépendant du ministère de la justice à Wallis-et-Futuna. Cela aura, en effet, pour conséquence la mise en place d'un SPIP sur ce territoire, ou *a minima* le déploiement d'une antenne du SPIP de Nouvelle-Calédonie. En outre, le décret n° 2018-858 du 8 octobre 2018³ va permettre d'organiser un SPIP à Saint-Pierre-et-Miquelon, et donc de normaliser la situation de ce territoire tout en respectant ses spécificités.

Le renforcement des SPIP aurait une influence sur le nombre de partenariats en faveur de la réinsertion des détenus. En 2017, onze nouvelles conventions ont été signées dans les outre-mer. En 2018, ce sont douze nouveaux partenariats qui ont été noués.

En outre, la préparation à la sortie des personnes détenues pourrait être améliorée. Sur ce sujet, l'administration pénitentiaire souhaite favoriser le **développement des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS)**, qui accueillent des condamnés à des peines de moins d'un an ou des condamnés à de longues peines qui finissent leur temps de détention. L'idée est de faire de ces structures une instance de dialogue entre la justice et les partenaires publics et associatifs, et de créer une véritable plateforme de

¹ Le rapport de l'IGF et de l'IGSJ, Les services pénitentiaires d'insertion et de probation, rendu en juillet 2011, établit un ratio cible de 73 personnes suivies par CPIP en milieu fermé et de 86 personnes en milieu ouvert. Il est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000648.pdf>.

² Selon le même rapport.

³ Décret n° 2018-858 du 8 octobre 2018 portant modification de l'article D. 600 et création des articles D. 600-1 et D. 600-2 du code de procédure pénale.

préparation à la sortie. Le premier dispositif de ce type dans les outre-mer sera mis en place en Nouvelle-Calédonie.

Enfin, **la préparation à la sortie des détenus ayant fait l'objet d'un transfert en métropole est insuffisante**. En fin de peine, les détenus sont à nouveau transférés vers leur territoire d'origine afin de pouvoir préparer leur sortie. Ces transferts sont généralement effectués entre trois et six mois avant la date de sortie. Votre rapporteur déplore la faiblesse de ce délai, qui ne permet pas aux SPIP locaux, lorsqu'ils existent, de mettre en œuvre une véritable préparation à la sortie.

3. Renforcer la politique d'aménagements de peine

Les aménagements de peine constituent une transition entre le milieu de la prison et la vie en société, et permettent donc de mieux préparer la sortie des détenus.

Le taux de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou est très diversifié en fonction des établissements : les aménagements de peine concernent **entre 48,8 %** des détenus (au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania, en Polynésie française) **et 0 %** d'entre eux (à Wallis-et-Futuna, à Saint-Pierre-et-Miquelon, et à Taiohae, en Polynésie française). **Le taux est en moyenne de 16,9 % dans les outre-mer, contre 20,8 % en métropole**. Ce pourcentage dépend à la fois de la politique du juge local de l'application des peines, des aménagements immobiliers de l'établissement (présence ou non d'un quartier de semi-liberté) et des caractéristiques du territoire (état de la couverture téléphonique par exemple). De manière générale, les aménagements de peine sont dynamiques dans les outre-mer, tout en restant en deçà de la moyenne nationale.

SPIP	Établissement		Taux d'aménagement de peine sous écrou (hors libération sous contrainte)	
			Au 1 ^{er} octobre 2017	Au 1 ^{er} octobre 2018
SPIP Guadeloupe	MA	Basse Terre	14,2 %	19,9 %
	CP	Baie Mahault	19,4 %	22,4 %
SPIP Guyane	CP	Remire-Montjoly	12,5 %	8,2 %
SPIP Martinique	CP	Ducos	18,1%	17,9 %
SPIP La Réunion	MA	Saint Pierre	42,0 %	45,0 %
	CD	Le Port	7,9 %	6,9 %
	CP	Saint Denis	11,9 %	13,9 %
SPIP Mayotte	CP	Majicavo	12,7 %	3,4 %
SPIP Nouvelle-Calédonie	CP	Nouméa	13,9 %	18,1 %
SPIP Polynésie française	CD	Taiohae	0,0%	0,0 %
	CD	Uturoa-Raiatea	60,0 %	47,1 %
	CD	Tatutu de Papeari	5,7 %	0,3 %
	CP	Faa'a Nuutania	53,9 %	48,8 %
Wallis-et-Futuna	MA	Mata Utu	0,0 %	0,0 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	CP	Saint-Pierre-et-Miquelon	0,0 %	0,0 %
Total outre-mer			17,3 %	16,9 %

MA : maison d'arrêt

CD : centre de détention

Source : commission des lois du Sénat, à partir des chiffres mensuels de la direction de l'administration pénitentiaire au 1^{er} octobre 2018

Les outre-mer présentent des spécificités dans la répartition des mesures d'aménagement de peine sous écrou. L'importance du placement à l'extérieur (PE) s'explique notamment par le nombre de PE sous surveillance de l'administration pénitentiaire (56 % des PE sont dits « hébergés » dans les outre-mer, contre 30,8 % en France métropolitaine)¹.

	Placement sous surveillance électronique	Placement à l'extérieur	Semi-liberté	Taux d'aménagement de peine sous écrou
Outre-mer	70,7 %	22,0 %	7,3 %	16,9 %
France entière	81,4 %	6,1 %	12,5 %	20,8 %

Source : commission des lois du Sénat, à partir des chiffres mensuels de la direction de l'administration pénitentiaire au 1^{er} octobre 2018

Outre les freins spécifiques à la réinsertion des détenus dans les outre-mer précédemment décrits, **la faiblesse du taux d'aménagement de peine s'explique également par la situation géographique de plusieurs structures, parfois éloignées des centres urbains porteurs d'activités et des administrations**, ce à quoi peut s'ajouter l'absence de transport en commun. C'est pourquoi, dans certains territoires comme en Guyane et à Mayotte, **les places de semi-liberté sont sous-utilisées**. Dans d'autres territoires, la volonté de construire de nouveaux centres de semi-liberté se heurte à des questions de disponibilité foncière et d'acceptabilité de la population. C'est par exemple le cas en Martinique.

Les questions de **disponibilité des réseaux et de qualité des infrastructures de télécommunication** ont également une influence sur le développement du **placement sous surveillance électronique**. L'administration pénitentiaire a récemment lancé un marché visant au déploiement d'un nouveau logiciel de surveillance plus performant, qui devrait permettre de surmonter certains obstacles techniques liés à la qualité du réseau. Votre rapporteur soutient la **volonté partagée de développer le placement sous surveillance électronique dans les outre-mer**. Ce dispositif, qui prévoit un contrôle régulier par l'administration pénitentiaire de la situation socio-professionnelle de la personne condamnée et du respect des obligations auxquelles elle est soumise, permet une réinsertion progressive dans la société.

¹ Le placement à l'extérieur est un aménagement de peine sous écrou qui permet à une personne condamnée de bénéficier d'un régime particulier de détention l'autorisant à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer une activité. L'activité terminée, la personne placée doit se rendre soit dans les locaux d'une association qui l'encadre et l'héberge, soit dans tout autre lieu désigné par le magistrat, soit à l'établissement pénitentiaire. Dans ce dernier cas, le placement à l'extérieur est dit « hébergé ».

Le **nombre important d'étrangers en situation irrégulière**, en particulier en Guyane, à Mayotte et en Martinique, ne permet pas d'atteindre un taux satisfaisant d'aménagement de peine. L'administration pénitentiaire n'est en effet pas dans une logique d'insertion dans la société et donc de préparation à la sortie les concernant. Pour la plupart de ces personnes détenues, le seul aménagement de peine possible est la **libération conditionnelle assortie d'une expulsion**, dont le développement pourrait être encouragé.

Enfin, comme il l'avait déjà recommandé dans la première partie de son avis relatif aux crédits de la mission « *Outre-mer* » inscrits au projet de loi *de finances pour 2018*, votre rapporteur pense qu'un lien pourrait être fait entre le service militaire adapté (SMA) et la réinsertion des jeunes détenus ultramarins. Cette orientation se justifierait d'autant plus désormais que le SMA se veut une interface territoriale entre les acteurs de l'orientation, de la formation et de l'emploi¹. Un cadre militaire permettrait en effet aux personnes détenues d'apprendre les règles élémentaires de vie nécessaires à l'accès au monde du travail. Au cours de son audition, les représentants de l'administration pénitentiaire ont indiqué qu'une réflexion était en cours, dans le cadre du service universel, pour établir un partenariat entre le ministère de la justice et le ministère des armées sur la réinsertion des personnes détenues. Votre rapporteur apporte tout son soutien à une telle initiative.

¹ Huitième projet spécifique sur dix du programme « SMA 2025 ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Mme Adeline Hazan, contrôleure générale

Ministère des outre-mer

Direction générale des outre-mer

M. Emmanuel Berthier, directeur général

M. Étienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques

M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

Ministère de la justice

Direction de l'administration pénitentiaire

Mme Muriel Guégan, directrice de la mission outre-mer de l'administration pénitentiaire

M. Romain Peray, sous-directeur des missions

Mme Audrey Farrugia, adjointe au sous-directeur des missions

M. Régis Claudepierre, chef du bureau des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peines

Mme Lucie Charbonneau, référente nationale santé à la section santé et droits sociaux, bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits

Mme Mathilde Bouchet, soutien technique à la section santé et droits sociaux, bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits

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

Mme Marie-Luce Bousseton, directrice générale

M. Paul-Luc Dinnequin, directeur opérationnel

Ministère des solidarités et de la santé

Direction générale de l'offre de soins

Mme Sylvie Escalon, adjointe au sous-directeur de la régulation de l'offre de soins

Mme Caroline Frizon, chargée de mission à la sous-direction de la régulation de l'offre de soins

Observatoire international des prisons – section française

M. François Bès, coordinateur du pôle enquêtes

Syndicat national Pénitentiaires FO Personnels de surveillance

M. Willy Saib, responsable de la commission nationale des personnels d'outre-mer

M. Jérôme Nobecourt, délégué régional sur la direction interrégionale de Paris

Confédération générale du travail (CGT) Pénitentiaire

M. Éric Petillaire, brigadier à Baie-Mahault (Guadeloupe)

M. Arnaud Arame, surveillant à Fleury-Mérogis (Essonne)

M. Saïd Haribo, surveillant à Fleury-Mérogis

Syndicat pénitentiaire des surveillants (SPS)

M. Philippe Kuhn, secrétaire national adjoint

M. Joseph Paoli, secrétaire national adjoint