



N° 1435

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 1395)
de finances pour 2014

TOME X

OUTRE-MER

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

PAR M. ALFRED MARIE-JEANNE

Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2013 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 80 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur pour avis qui regrette que les prescriptions de la loi organique n'aient pas été pleinement respectées, en dépit de la disponibilité des services du ministère des Outre-mer.

Il déplore en outre la publication tardive du document de politique transversale relatif à l'outre-mer. L'absence de ce document de synthèse prive les députés, et notamment aux membres de la commission des Lois, d'éléments indispensables à l'analyse de l'évolution de l'ensemble des crédits dédiés à l'outre-mer.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA PRISON DANS LES OUTRE-MER : UNE SURPOPULATION ENDÉMIQUE AUX CONSÉQUENCES ALARMANTES	7
A. UN ÉTAT DE SURPOPULATION CARCÉRALE CHRONIQUE	7
B. DES CONSÉQUENCES ALARMANTES SUR LES CONDITIONS DE VIE EN DÉTENTION ET LES PERSPECTIVES DE RÉINSERTION.....	10
C. UNE SURPOPULATION, PRODUIT DE MULTIPLES FACTEURS	16
II. SE DONNER LES MOYENS DE LUTTER CONTRE LA SURPOPULATION DES PRISONS OUTRE-MER POUR REDONNER AUX DÉTENUS TOUTE LEUR DIGNITÉ	17
A. MENER UNE POLITIQUE ACTIVE DE RÉNOVATION ET D'EXTENSION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	18
B. ENCOURAGER ET DÉVELOPPER LES AMÉNAGEMENTS DE PEINES...	21
C. LUTTER CONTRE L'INACTIVITÉ EN PRISON POUR FAIRE DE LA DÉTENTION UNE ÉTAPE UTILE VERS LA RÉINSERTION.....	24
EXAMEN DES CRÉDITS EN COMMISSION ÉLARGIE	27
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	67
ANNEXE N° 2 : RÉPARTITION DES CONDAMNÉS BÉNÉFICIAIRE D'UNE MESURE D'AMÉNAGEMENT DE PEINE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER DEPUIS 2004	69

MESDAMES, MESSIEURS,

« *On ne peut imaginer qu'il y ait deux qualités de normes selon qu'il s'agit d'un citoyen libre ou d'un citoyen détenu. La garantie des droits est la même, le détenu n'étant privé que de sa liberté d'aller et de venir* »⁽¹⁾. C'est par ces mots que l'Assemblée nationale avait, en 2000, rappelé que l'exigence morale de dignité ne doit pas s'arrêter aux portes des prisons.

Or, en détériorant de manière très significative les conditions d'existence de chaque détenu et en provoquant des ruptures dans chacune de leur vie personnelle, la surpopulation carcérale porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes incarcérées, comme l'ont jugé à la fois le juge national et la Cour européenne des droits de l'homme.

Le thème de la surpopulation des établissements pénitentiaires remonte à plusieurs années déjà et fait partie intégrante des débats sur la prison. Votre rapporteur pour avis constate d'ailleurs que de nombreux rapports émanant d'instances nationales⁽²⁾ et internationales⁽³⁾ lui ont été régulièrement consacrés.

Toutefois, l'ampleur de la surpopulation carcérale dans les départements et collectivités d'outre-mer, plus que nulle part ailleurs sur le reste du territoire, nécessite qu'en soient analysés les ressorts, en vue de dégager quelques solutions durables.

À cet égard, le présent avis n'est pas un réquisitoire. Il est à la fois un rappel et un appel. Un rappel sincère et objectif des faits et des données sur la surpopulation carcérale outre-mer. Un appel au Gouvernement pour remédier durablement à cette situation déplorable, qui va jusqu'à menacer nos fragiles sociétés.

Compte tenu de l'importance prise par ce phénomène outre-mer, votre rapporteur a souhaité, dans le cadre de son avis sur les crédits pour 2014 relatifs aux départements d'outre-mer, poursuivre la veille, initiée lors du précédent exercice budgétaire de la XIV^e législature, sur l'état et le taux d'occupation préoccupants des établissements pénitentiaires situés outre-mer.

(1) La France face à ses prisons, *rapport* (n° 2521, XI^e législature) de M. Jacques Floch au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises.

(2) *Penser la peine autrement, rapport d'information* (n° 652, XIV^e législature) de MM. Dominique Raimbourg et Sébastien Huyghe au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale.

(3) *Rapport de M. Alvaro Gil Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, Strasbourg, le 15 février 2006, et les différents rapports du Comité européen de la prévention contre la torture.*

En effet, même si votre rapporteur pour avis a pour mission d'étudier les crédits relatifs aux seuls départements d'outre-mer – Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion –, il lui est apparu indispensable, s'agissant de la surpopulation carcérale, d'inclure dans son analyse l'ensemble des collectivités, lesquelles sont confrontées dans ce domaine aux mêmes difficultés.

Or, les crédits destinés à permettre à toute personne condamnée à une peine d'emprisonnement d'exécuter sa peine dans des conditions dignes et propices à sa réinsertion, quelle que soit sa situation sociale et où qu'elle se trouve sur le territoire, ne relèvent pas directement de la mission « Outre-mer », dont votre Commission s'est saisie pour avis. Ces crédits sont en effet regroupés dans le programme « Administration pénitentiaire », lui-même situé au sein de la mission « Justice », laquelle a fait l'objet de plusieurs rapports pour avis au nom de votre Commission ⁽¹⁾.

Ces divers travaux, dont votre rapporteur pour avis tient à saluer la très grande qualité, n'envisagent cependant la problématique de la surpopulation carcérale que dans sa globalité. Dans cette perspective, votre rapporteur pour avis a souhaité faire de l'examen du budget pour 2014 de la mission « Outre-mer » l'occasion d'apporter un nouvel éclairage sur cette question, en vue de mieux faire ressortir les contraintes particulières que la surpopulation carcérale fait peser sur l'équilibre des départements et collectivités d'outre-mer (I).

Au-delà du simple constat, votre rapporteur pour avis s'est enfin attaché à dégager plusieurs propositions, afin de lutter de manière plus efficace contre la surpopulation carcérale dans les outre-mer et redonner aux détenus incarcérés dans ces territoires toute leur dignité de justiciables (II).

(1) Avis (n° 1435, XIV^e législature) présenté par M. Sébastien Huyghe, député, au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395), Tome VI, Justice, Administration pénitentiaire.

I. LA PRISON DANS LES OUTRE-MER : UNE SURPOPULATION ENDÉMIQUE AUX CONSÉQUENCES ALARMANTES

Depuis plusieurs années, le service public pénitentiaire est confronté dans les outre-mer, plus encore que sur le reste du territoire de la République, à des défis particulièrement lourds, que sont la surpopulation carcérale (A) ainsi que la dégradation de plus en plus préoccupante, des conditions de détention et de réinsertion des personnes incarcérées (B). Afin de mieux comprendre l'importance de ce phénomène, il s'avère nécessaire d'en rappeler les principales causes, qu'elles soient d'ordre conjoncturel ou structurel (C).

A. UN ÉTAT DE SURPOPULATION CARCÉRALE CHRONIQUE

Dans les outre-mer, l'ensemble du parc pénitentiaire souffre d'une surpopulation chronique, comme en attestent les chiffres régulièrement publiés et les données fournies par l'administration pénitentiaire. Le taux d'occupation moyen des quatorze établissements pénitentiaires situés dans les départements et collectivités d'outre-mer est aujourd'hui très élevé, puisqu'il s'établit à 129,8 % au 1^{er} juillet 2013.

Alors que ce taux avait été réduit ces dernières années, passant de près de 150 % en 2008 à 126,6 % en 2011⁽¹⁾, il semble depuis lors vouloir se stabiliser à un niveau particulièrement élevé, avoisinant les 130 %.

Cette situation est d'autant plus inquiétante que le taux d'occupation des établissements pénitentiaires situés dans les départements et collectivités d'outre-mer est de dix points supérieur à celui observé en moyenne sur l'ensemble du territoire national, où ce taux était de 119,6 % au 1^{er} juillet 2013.

Le manque de places est particulièrement fort dans trois établissements : au centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania en Polynésie française, où le taux d'occupation est stable à 255 %, à la maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte, où le taux d'occupation a reculé, passant de 229 à 195 % entre 2012 et 2013, et au centre pénitentiaire de Nouméa, où la situation continue de s'améliorer progressivement, le taux d'occupation étant de 150 % en 2013 contre 186 % l'an passé.

Le tableau ci-après présente le taux d'occupation des établissements pénitentiaires dans les départements et collectivités d'outre-mer au 1^{er} juillet 2013, en le comparant au taux moyen observé sur l'ensemble du territoire français.

(1) Au 1^{er} juillet 2011.

**Taux d'occupation des établissements pénitentiaires
situés dans les départements et collectivités d'outre-mer**

Collectivité	Établissement	Nombre de places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 2013	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 2012
Guadeloupe	Maison d'arrêt de Basse-Terre	130	191	146,9 %	143 %
	Centre pénitentiaire de Baie-Mahault	504	682	135,3 %	122 %
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	569	955	167,8 %	167 %
Guyane	Centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly	614	701	114,2 %	120 %
La Réunion	Centre de détention Le Port	516	455	88,2 %	92 %
	Maison d'arrêt de Saint-Pierre-de-La-Réunion	121	123	101,7 %	95 %
	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	575	520	90,4 %	91 %
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	105	205	195,2 %	229 %
Polynésie française	Centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania.	165	422	255,8 %	254 %
	Maison d'arrêt de Taiohae	5	1	20 %	40 %
	Maison d'arrêt d'Uturoa	20	12	60 %	55 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	Centre pénitentiaire	11	8	72,7 %	50 %
Wallis-et-Futuna	Maison d'arrêt de Mata-Utu	3	1	33 %	33 %
Nouvelle-Calédonie	Centre pénitentiaire de Nouméa	266	401	150,8 %	186 %
Total départements et collectivités d'outre-mer		3 604	4 677	129,8 %	132,9 %
Total national		57 320	68 569	119,6 %	117,4 %

Ces taux d'occupation illustrent avec force la gravité de la situation propre aux collectivités et départements d'outre-mer. Alors que les maisons d'arrêt ⁽¹⁾ sont les premières victimes, sur le territoire national, de la surpopulation carcérale, ce phénomène touche l'ensemble des établissements pénitentiaires situés outre-mer, maisons d'arrêt et établissements pour peines confondus ⁽²⁾.

(1) Les maisons d'arrêt ont vocation à accueillir les personnes prévenues en détention provisoire (personnes détenues en attente de jugement ou dont la condamnation n'est pas définitive) ainsi que les personnes condamnées dont la peine ou le reliquat de peine n'excède pas deux ans.

(2) Les établissements pour peines ont vocation à accueillir des personnes condamnées à de longues peines d'emprisonnement.

L'éloignement et l'isolement des collectivités d'outre-mer limitent d'autant la possibilité, pour l'administration pénitentiaire, de répartir les détenus entre différentes structures, adaptées à la nature ou à la durée de la peine. Ainsi, contrairement à leurs homologues sur le territoire national, qui pratiquent pour la plupart un *numerus clausus* de fait, consistant à ne pas accueillir plus de personnes qu'il y a de places disponibles, les établissements pour peines situés dans les outre-mer ne peuvent échapper, faute de places disponibles, au phénomène de la surpopulation carcérale, comme le montre le tableau figurant ci-dessous.

TAUX MOYEN D'OCCUPATION EN 2012 DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES SITUÉS DANS LES DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Collectivités	Établissements	Taux moyen d'occupation en 2012
Guadeloupe	Centre pénitentiaire de Baie-Mahault :	122,7 %
	– dont quartier maison d'arrêt	143,6 %
	– dont quartier centre de détention	97,8 %
	Maison d'arrêt de Basse-Terre	142,5 %
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos :	165,7 %
	– dont quartier maison d'arrêt	219,7 %
	– dont quartier centre de détention	134,3 %
Guyane	Centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly :	115,6 %
	– dont quartier maison d'arrêt	126,2 %
	– dont quartier centre de détention	109,1 %
Polynésie française	Centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania :	250,5 %
	– dont quartier maison d'arrêt	246,0 %
	– dont quartier centre de détention	254,2 %
	Maison d'arrêt de Taiohae	61,7 %
	Maison d'arrêt d'Uturoa	71,5 %
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	210,5 %
La Réunion	Centre de détention Le Port	90,2 %
	Centre pénitentiaire de Saint-Denis :	91,6 %
	– dont quartier maison d'arrêt	91,7 %
	– dont quartier centre de détention	72,6 %
	Maison d'arrêt de Saint-Pierre-de-La-Réunion	101,8 %
Nouvelle-Calédonie	Centre pénitentiaire de Nouméa :	184,8 %
	– dont quartier maison d'arrêt	239,0 %
	– dont quartier centre de détention	149,1 %
Wallis-et-Futuna	Maison d'arrêt de Mata Utu	50,0 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	Centre pénitentiaire de Saint-Pierre-et-Miquelon	83,3 %
Taux d'occupation moyen global pour l'ensemble des outre-mer :		131,1 %
	– dont maison d'arrêt et quartier de maison d'arrêt	143,1 %
	– dont centre de détention et quartier centre de détention :	118,7 %
Taux d'occupation moyen global pour l'ensemble du territoire, outre-mer compris :		113,2 %
	– dont maison d'arrêt et quartier de maison d'arrêt	137,1 %
	– dont centre de détention et quartier centre de détention :	93,7 %

Source : mission des services pénitentiaires de l'outre-mer, Rapport annuel d'activité pour 2012, p. 13.

Tant bien que mal l'administration pénitentiaire parvient actuellement, sur le territoire national, à faire respecter, en règle générale, le principe de l'encellulement individuel dans les établissements pour peines. Mais tel n'est pas le cas outre-mer. La moitié des huit centres de détention ⁽¹⁾ ou quartiers centre de détention affichent, en 2012, un taux d'occupation supérieur à 100 %, quand il était dans le même temps de 93,7 % en moyenne sur l'ensemble du territoire.

B. DES CONSÉQUENCES ALARMANTES SUR LES CONDITIONS DE VIE EN DÉTENTION ET LES PERSPECTIVES DE RÉINSERTION...

Depuis quelques années, la surpopulation carcérale a pris une dimension extrêmement préoccupante. Très marquée en maison d'arrêt mais également dans les établissements accueillant les personnes condamnées à de longues peines (cf. *supra*), elle se traduit par des conditions de détention indignes (1) et fait parfois obstacle au respect par l'administration pénitentiaire de la volonté du législateur (2).

1. La dégradation notable des conditions de vie en détention

Dans leur rapport sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, MM. Dominique Raimbourg et Sébastien Huyghe ont mis en évidence les contraintes particulières rencontrées par le service public pénitentiaire outre-mer, en soulignant que « *les établissements pénitentiaires situés outre-mer, dont la vétusté est souvent accentuée par les spécificités climatiques, connaissent une insalubrité particulièrement prononcée* » ⁽²⁾.

Ce constat a été unanimement fait par les personnes entendues par votre rapporteur pour avis au cours de ses travaux et est corroboré par les différents rapports de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

À titre d'exemples, à l'issue de sa visite inopinée du centre pénitentiaire de Nouméa, en Nouvelle-Calédonie, du mardi 11 au lundi 17 octobre 2011, le Contrôleur général a souligné que « *cette prison était sale et insalubre* », l'ancienneté des locaux, la dégradation accélérée par la surpopulation et l'humidité conduisant « *à un état de délabrement rarement rencontré, à l'exception des trois quartiers récemment rénovés ou construits* » ⁽³⁾.

Au quartier maison d'arrêt de cet établissement pénitentiaire, il a été observé que « *des conduites d'arrivée d'eau des WC ont été détournées pour pouvoir servir de douche, sans la moindre protection vis-à-vis des installations électriques pourtant dégradées (fils dénudés, interrupteurs cassés). De nombreux*

(1) *Les centres de détention accueillent des personnes détenues condamnées à une peine supérieure à deux ans et qui présentent les meilleures perspectives de réinsertion sociale. À ce titre, les centres de détention ont un régime de détention principalement orienté vers la resocialisation des personnes détenues.*

(2) *Op. cit.*, p. 25.

(3) *Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de visite du centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie), 11 au 17 octobre 2011.*

lavabos – qui ne distribuent que de l'eau froide – sont privés de système d'évacuation de l'eau [...]»⁽¹⁾. Au quartier arrivants, les toilettes sans cuvette font office de douche, faute de mieux.

Cette situation très dégradée du centre pénitentiaire de Nouméa a conduit le Contrôleur général à formuler des recommandations, pour la première fois depuis sa création en 2007, en application de la procédure d'urgence prévue à l'article 9 de la loi n° 1545 du 30 octobre 2007⁽²⁾.

Le 26 septembre 2012, la garde des Sceaux, Mme Christiane Taubira, a également confié à Mme Mireille Imbert-Quaretta, conseillère d'État, et à M. Frédéric Desportes, avocat général à la Cour de cassation, une mission sur les difficultés de prise en charge de la population pénale au centre pénitentiaire de Nouméa, en Nouvelle-Calédonie.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a également eu l'occasion de se rendre, en juin 2009, à la maison d'arrêt de Majicavo, à Mayotte, où il a observé que « *les murs du coin toilettes sont sales et révèlent un usage intensif ; la prise de la douche est particulièrement répugnante, du fait de traces d'excréments aux murs et des odeurs permanentes d'égout* »⁽³⁾.

Surpopulation carcérale oblige, le centre pénitentiaire de Ducos, situé en Martinique, n'échappe pas à une dégradation des conditions de vie et de détention, le Contrôleur général ayant souligné, à l'issue de sa visite en novembre 2009, que « *l'état de surencombrement ne facilite pas l'hygiène des détenus* » et que « *les campagnes de dératisation et de désinsectisation menées périodiquement sont de peu d'effet* »⁽⁴⁾.

Les conséquences de la surpopulation sont aujourd'hui bien connues outre-mer. Cet état de fait aggrave naturellement la *promiscuité* et les *risques de conflit* entre détenus dans les cellules. Le partage subi d'une cellule avec plusieurs codétenus engendre naturellement des désagréments et des souffrances supplémentaires, liés à la promiscuité, au manque d'intimité, mais aussi au tabac et au bruit, motivant ainsi de nombreux refus de réintégration de cellule après la promenade.

(1) Ibid.

(2) Premier et deuxième alinéas de l'article 9 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté :

« À l'issue de chaque visite, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté fait connaître aux ministres intéressés ses observations concernant en particulier l'état, l'organisation ou le fonctionnement du lieu visité, ainsi que la condition des personnes privées de liberté. Les ministres formulent des observations en réponse chaque fois qu'ils le jugent utile ou lorsque le Contrôleur général des lieux de privation de liberté l'a expressément demandé. Ces observations en réponse sont alors annexées au rapport de visite établi par le contrôleur général.

« S'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté communique sans délai aux autorités compétentes ses observations, leur impartit un délai pour y répondre et, à l'issue de ce délai, constate s'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, il rend alors immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues. »

(3) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de visite de la maison d'arrêt de Majicavo (Mayotte), 28 et 29 mai, 2 et 3 juin 2009.

(4) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de visite du centre pénitentiaire de Ducos (Martinique), 3 au 7 novembre, et 12 novembre 2009.

Cet impact de la surpopulation carcérale apparaît clairement dans de nombreux rapports de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Ainsi, on peut lire dans celui relatif à la maison d'arrêt de Majicavo que « *le taux d'occupation des vingt-huit cellules se caractérise par une densité très forte qui entraîne une grande promiscuité et une absence totale d'intimité, principalement dans les quartiers adultes 1 et 2 et dans le quartier fin de peine* »⁽¹⁾. Dans certaines cellules, la « *surface par personne* » ne dépassait pas, au moment de la visite, deux mètres carrés. Dans la cellule n° 3 du quartier adulte 2, composée, à la même date, de quinze lits et d'un matelas au sol, elle était d'1,48 mètre carré. Au centre pénitentiaire de Ducos, ce sont près de 130 matelas qui sont placés à terre dans les cellules, où les détenus dorment au sol.

La promiscuité, conjuguée à l'insalubrité, engendre une multitude d'actes de violence, entre personnes détenues ainsi qu'envers les surveillants. Ce constat d'une violence exacerbée par la surpopulation carcérale dans les outre-mer a été unanimement partagé par l'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur pour avis. Dans un courrier en date du 16 septembre 2013, le syndicat Force ouvrière a ainsi alerté l'attention de l'administration pénitentiaire sur la situation d'urgence du centre de détention du Port, situé à La Réunion, où les violences commises entre détenus et les agressions physiques ou verbales tendent à se multiplier.

L'Observatoire international des prisons (OIP) fait très régulièrement état de la violence qui règne dans les prisons françaises outre-mer. Ses représentants ont été saisis, en janvier 2013, par un détenu du quartier centre de détention de la prison de Ducos, en Martinique. Le plaignant a été contraint, à la suite d'une agression par un autre détenu au moyen d'un objet pointu et dangereux, de renoncer à la poursuite de sa deuxième année de brevet de technicien supérieur⁽²⁾.

Or, cette violence entre détenus, comme celle à l'égard des personnels pénitentiaires, est pour partie liée à l'« *oisiveté forcée* », à laquelle sont le plus souvent contraints les détenus hébergés dans des établissements pénitentiaires en situation de surpopulation. En effet, le surencombrement renforce l'*inaction* par un accès moins aisé au travail ou aux activités et diminue d'autant l'efficacité des efforts de réinsertion.

À cause de la crise et du chômage de masse outre-mer, ce sont les publics les plus jeunes qui sont les premiers touchés, notamment en détention. Les établissements pénitentiaires, faute d'entreprises candidates, éprouvent d'importantes difficultés à développer, dans leurs murs, des activités de travail rémunérées, autres que celles liés au service général, en vue de la réinsertion.

Ainsi, à la maison d'arrêt de Majicavo, à Mayotte, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a indiqué que « *l'établissement ne dispose d'aucune zone d'atelier et ne propose à la population pénale ni poste de travail en régie ou en concession ni stage rémunéré de formation professionnelle. Le service*

(1) Op. cit., p. 18.

(2) Cf. *Observation internationale des prisons, section française, Dedans, dehors, n° 80, juin 2013.*

général constitue le seul secteur professionnel de la maison d'arrêt avec vingt-cinq postes permanents. Six postes supplémentaires ont été créés depuis 2008 pour des tâches de nettoyage et de peinture » ⁽¹⁾.

Cette situation ne rend pas facile le dialogue et la concertation. Pour votre rapporteur pour avis, ces conditions de détention, au-delà de leur caractère parfaitement intolérable, apparaissent entièrement incompatibles avec les missions assignées à la prison par la loi.

2. Une entrave à l'application de la loi pénitentiaire et des règles pénitentiaires européennes

Au-delà de ces multiples conséquences malheureuses sur la vie en détention, la surpopulation carcérale est un frein considérable à l'application de certaines dispositions de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, elle-même largement inspirée des règles pénitentiaires européennes (RPE), adoptées en 1973 et révisées pour la dernière fois en 2006.

Ainsi, l'article 87 de la loi pénitentiaire de 2009 a réaffirmé, au premier alinéa de l'article 716 du code de procédure pénale ⁽²⁾, le principe de l'encellulement individuel, notamment pour les prévenus. Or, dans de nombreuses maisons d'arrêt situées dans les territoires d'outre-mer, l'ampleur de la surpopulation carcérale (*cf. supra*) rend illusoire le respect de l'encellulement individuel pour les prévenus.

Tenues d'accueillir, quel que soit leur taux d'occupation, l'ensemble des personnes placées en détention provisoire ou condamnées à la suite d'une décision judiciaire, les maisons d'arrêt outre-mer sont dans l'incapacité de garantir le respect de ce principe.

Comme l'ont souligné MM. Dominique Raimbourg et Sébastien Huyghe, dans leur rapport précité sur la surpopulation carcérale, « *si la loi admet des dérogations, par exemple pour tenir compte de la personnalité des individus, celles-ci n'expliquent que très partiellement l'ampleur de l'encellulement collectif, qui résulte principalement de l'inadéquation entre les capacités d'hébergement du parc carcéral et les flux d'entrée en détention* ».

De surcroît, il ressort des auditions menées par votre rapporteur pour avis que « *le maintien, en maison d'arrêt, de personnes condamnées à des peines d'emprisonnement supérieures à deux ans, en attente d'un transfèrement dans un établissement pour peines, est un obstacle supplémentaire à l'encellulement individuel* » ⁽³⁾. Par conséquent, dans la plupart des maisons d'arrêt, qu'elles se situent sur le territoire national ou en outre-mer, l'encellulement collectif est donc bien aujourd'hui la règle.

(1) Op. cit., p. 27.

(2) Premier alinéa de l'article 716 du code de procédure pénale : « Les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire sont placés en cellule individuelle. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les cas suivants ».

(3) Op. cit., p. 27.

De la même manière, alors que le deuxième alinéa de l'article 717 du code de procédure pénale⁽¹⁾ organise la séparation entre les personnes prévenues et celles condamnées, la surpopulation des maisons d'arrêt fait parfois obstacle au respect par l'administration pénitentiaire de la volonté du législateur. Là encore, la sur-occupation de ces établissements rend difficilement envisageable la détention des condamnés « *dans un quartier distinct* » de celui des prévenus.

Sur les sept maisons d'arrêt ou quartiers maison d'arrêt situés dans les seuls départements d'outre-mer, quatre d'entre eux⁽²⁾ proposent une séparation totale des personnes détenues, condamnées et prévenues, et ce, malgré un taux d'occupation particulièrement élevé pour trois d'entre eux. En revanche, les maisons d'arrêt de Majicavo et de Saint-Pierre-de-La-Réunion proposent une séparation partielle à 95 %, alors que la maison d'arrêt de Basse-Terre ne réalise, à ce jour, aucune séparation entre les condamnés et les prévenus.

De manière générale, comme l'ont mis en évidence MM. Dominique Raimbourg et Sébastien Huyghe, « *la surpopulation empêche l'administration pénitentiaire de procéder à une répartition pertinente des personnes détenues en fonction de leur personnalité, ce qui ne manque pas de susciter des tensions et des conflits* »⁽³⁾. Ce problème se pose en des termes particulièrement aigus outre-mer, où le choix a été constamment fait de construire des centres pénitentiaires, qui regroupent au sein d'un même établissement plusieurs quartiers.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a émis, à l'encontre de ce choix, de sérieuses réserves, tenant notamment au fait qu'au sein de ces centres pénitentiaires, la différence entre les différents régimes de détention tend à s'estomper au profit du régime le plus sévère. Ces structures conduisent aussi à la cohabitation parfois difficile de personnes détenues aux profils très différents et ne leur offrent pas toujours de solutions satisfaisantes et adaptées à leurs besoins.

L'article 717-3 du code de procédure pénale institue, pour sa part, un droit au travail pour la population pénale et fixe à l'administration une obligation de moyens en vue de procurer une activité professionnelle aux personnes détenues qui en font la demande. L'article 27 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dispose également que « *toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité* ».

(1) Le deuxième alinéa de l'article 717 du code de procédure pénale dispose que « les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans peuvent, cependant, à titre exceptionnel, être maintenus en maison d'arrêt et incarcérés, dans ce cas, dans un quartier distinct, lorsque des conditions tenant à la préparation de leur libération, leur situation familiale ou leur personnalité le justifient. Peuvent également, dans les mêmes conditions, être affectés, à titre exceptionnel, en maison d'arrêt, les condamnés auxquels il reste à subir une peine d'une durée inférieure à un an [...] ».

(2) Il s'agit des centres pénitentiaires de Baie-Mahault, de Ducos, de Rémire-Montjoly et de Saint-Denis-de-La-Réunion.

(3) Op. cit., p. 28.

Cette volonté pour le moins louable du législateur se heurte cependant à l'insuffisance notable d'activités, et notamment du travail, dans de nombreux établissements pénitentiaires situés dans les collectivités d'outre-mer.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans son rapport sur le centre pénitentiaire de Nouméa, a mis en évidence la quasi-inexistence des activités proposées aux détenus, puisqu'il « *n'existe pas de travail en atelier, que la zone d'atelier qui existait a été supprimée au moment de la construction du quartier des jeunes détenus et que l'unique formation professionnelle occupe un maximum de douze personnes* »⁽¹⁾. Mme Mireille Imbert-Quareta et M. Frédéric Desportes ont fait le même constat, insistant en particulier sur le nombre très insuffisant de salles d'activités et d'installations dédiées aux activités culturelles, éducatives et sportives. Au centre pénitentiaire de Ducos, le Contrôleur général a relevé au moment de sa visite que seuls vingt et un détenus, soit 2,4 % de la population pénale, étaient employés au sein des ateliers de l'établissement.

Comme votre rapporteur pour avis l'a indiqué, l'absence d'activités en détention, se traduit par une « oisiveté forcée » largement répandue, conduisant de nombreuses personnes incarcérées à passer l'essentiel de la journée dans leur cellule.

Les conséquences d'une telle situation sont alarmantes, comme l'ont rappelé MM. Dominique Raimbourg et Sébastien Huyghe, puisque l'insuffisance d'activités, « *génératrice de tensions, à plus forte raison dans les établissements les plus surpeuplés, s'avère extrêmement préjudiciable à la réinsertion. Aussi, au moment de leur libération, beaucoup de personnes sont dans une situation identique à celle dans laquelle elles se trouvaient à leur entrée en prison. Dans certains cas, notamment lorsque les personnes détenues ont perdu leur emploi, la peine d'emprisonnement n'a d'autre effet que d'aggraver les handicaps, en contradiction avec l'objectif de prévention de la récidive* »⁽²⁾.

Alors que l'article 35 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dispose que le « *droit des personnes détenues au maintien des relations avec les membres de leur famille s'exerce soit par les visites que ceux-ci leur rendent, soit, pour les condamnés et si leur situation pénale l'autorise, par les permissions de sortir des établissements pénitentiaires* », l'article 36 de cette même loi a posé le droit pour chaque personne détenue de bénéficier d'une visite trimestrielle dans une unité de vie familiale ou un parloir familial.

La surpopulation carcérale entrave, une nouvelle fois, le droit au maintien des liens familiaux. Selon les données transmises à votre rapporteur pour avis, au 1^{er} septembre 2013, aucun des établissements pénitentiaires situés dans les outre-mer ne disposait d'unité de vie familiale ou de parloir familial. Dans ces établissements, seuls les parloirs, qui ne laissent place à aucune intimité puisqu'ils se déroulent, en application du premier alinéa de l'article R. 57-8-15 du code de procédure pénale, en présence d'un surveillant, sont accessibles aux personnes détenues.

(1) Op. cit., p. 75.

(2) Op. cit., p. 29.

En outre, dans les établissements les plus surpeuplées, il arrive que la fréquence de l'accès aux parloirs diminue, faute de temps suffisant pour recevoir toutes les familles, ce qui ne va pas sans créer des tensions et des frustrations. Or, tous s'accordent aujourd'hui sur la nécessité du maintien du lien familial pour le bon déroulement de la détention et, plus largement, le processus de réinsertion.

C. UNE SURPOPULATION, PRODUIT DE MULTIPLES FACTEURS

Cette situation de surpopulation carcérale chronique dans les outre-mer résulte d'une série de facteurs de différentes natures. Alors que certains apportent une justification du phénomène sur l'ensemble du territoire français, d'autres sont en revanche propres aux collectivités d'outre-mer.

Votre rapporteur pour avis n'entend pas présenter de manière exhaustive l'ensemble des causes de la sur-occupation des établissements pénitentiaires. En effet, ces causes, tant structurelles que conjoncturelles, ont été analysées à plusieurs reprises tant par le législateur que le contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Il rappellera seulement qu'au nombre de ces facteurs figurent notamment la pénalisation de certains comportements, observée au cours de ces dernières années ⁽¹⁾, le recours croissant à la procédure de comparution immédiate « *grande pourvoyeuse d'incarcérations* » selon les termes utilisés par M. Dominique Raimbourg ⁽²⁾, le durcissement de la répression de la récidive, avec l'instauration des peines planchers ⁽³⁾, la multiplication des circonstances aggravantes ⁽⁴⁾ et, enfin, la mise à exécution plus rapide des peines prononcées ⁽⁵⁾.

À ces facteurs communs à l'ensemble du territoire français, viennent s'ajouter des raisons propres aux départements et collectivités d'outre-mer. Ces facteurs spécifiques ont été mis en évidence par Mme Isabelle Gorce, directrice de l'administration pénitentiaire, dans son rapport remis à la garde des Sceaux, le 19 juin 2013, sur les conditions de détention au centre pénitentiaire de Ducos.

(1) À titre d'exemple, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a créé le délit de racolage passif, puni de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende (article 225-10-1 du code pénal), le délit de mendicité « agressive », puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende (article 312-12-1 du code pénal) ainsi que le délit d'occupation d'un terrain en réunion, punie des mêmes peines que la mendicité « agressive » (article 322-4-1 du code pénal). Est-on certain que ces nouveaux délits conduisent à des incarcérations ? Si tel n'est pas le cas, la démonstration n'est pas ici bien étayée.

(2) La comparution immédiate conduit au prononcé d'une peine ferme (en totalité ou en partie) de privation de liberté dans plus de 35 % des cas, alors que les peines d'emprisonnement ferme ou avec sursis partiel ne représentent en moyenne que 21 % des condamnations correctionnelles.

(3) La loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs prévoit que les crimes ou délits commis en état de récidive légale ne peuvent plus être punis d'une peine inférieure à certains seuils, fixés par la loi et proportionnels au maximum encouru (articles 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal).

(4) À titre d'exemple, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a créé la circonstance aggravante de guet-apens (définie à l'article 132-71-1 du code pénal), qu'elle associe à celle de préméditation ou de bande organisée.

(5) À partir de 2011, un effort important a été fait en faveur de l'accélération de la mise à exécution des peines, notamment en milieu ouvert, conduisant à une augmentation notable du taux de mise à exécution des décisions de justice et à un raccourcissement du délai moyen de mise à exécution.

Comme elle l'a rappelé à votre rapporteur pour avis lors de son audition, trois raisons permettent plus spécifiquement d'expliquer la surpopulation qui touche les établissements pénitentiaires situés dans les outre-mer.

Ces territoires se caractérisent pour la plupart par une *délinquance violente* – notamment dans les Antilles et en Guyane –, qui entraîne des réponses judiciaires fermes. Dans le même esprit, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a indiqué à votre rapporteur pour avis l'existence outre-mer d'une sévérité accrue de la part des juridictions répressives et ce, indépendamment de l'évolution de la législation pénale.

La sur-occupation des prisons situées outre-mer s'explique également par la *faiblesse des dispositifs d'insertion* – en particulier professionnelle – des personnes détenues ou sortants de prison.

Elle s'explique enfin par un manque de moyens en matière d'*application des peines* ainsi que le développement encore insuffisant à ce jour des *aménagements de peine*, comme la semi-liberté ou le placement à l'extérieur.

*

* *

II. SE DONNER LES MOYENS DE LUTTER CONTRE LA SURPOPULATION DES PRISONS OUTRE-MER POUR REDONNER AUX DÉTENUS TOUTE LEUR DIGNITÉ

L'ampleur prise par le phénomène de la surpopulation carcérale dans les territoires d'outre-mer interdit aujourd'hui aux détenus d'exécuter leur peine dans des conditions favorables à leur réinsertion.

Aussi votre rapporteur pour avis reste-t-il convaincu que la surpopulation pénale doit être au cœur des préoccupations du Gouvernement car elle est la cause de très nombreux maux dont souffre la prison en privant les détenus de certains droits et en empêchant de donner tout son sens et son intérêt au temps passé en détention.

Mettre fin de manière durable à la surpopulation dans ces territoires suppose donc non seulement de mener une politique active de rénovation et d'extension des capacités pénitentiaires (A), mais aussi de développer significativement les aménagements de peines et les alternatives à la prison (B) et de lutter plus efficacement contre l'inactivité en détention (C).

A. MENER UNE POLITIQUE ACTIVE DE RÉNOVATION ET D'EXTENSION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Le ministère de la Justice s'est d'ores et déjà lancé depuis plusieurs années dans une politique de rénovation et d'extension des établissements pénitentiaires outre-mer (1), politique qui explique en grande partie l'augmentation observée sur la même période des crédits et des emplois à destination de ces territoires (2).

1. Un programme immobilier ambitieux en cours de réalisation

Pour augmenter les capacités d'accueil en milieu carcéral et remédier à la vétusté de certains établissements outre-mer, il est indispensable de mener une politique active de rénovation et d'extension des établissements pénitentiaires.

En effet, la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, le nouveau programme immobilier et, plus récemment, la loi n° 2012-409 de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012 ont prévu d'augmenter les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires outre-mer et de remédier à la vétusté de certains d'entre eux.

Cependant, face à l'ampleur des contraintes budgétaires pesant sur le budget de l'administration pénitentiaire, Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, a décidé d'affecter en priorité les crédits d'investissement disponibles à la poursuite des opérations immobilières déjà engagées en mai 2012 (1) ainsi qu'aux opérations de mise en conformité les plus urgentes, notamment dans les établissements les plus vétustes. Cette règle vaut également pour les établissements pénitentiaires situés dans les outre-mer, où seules seront menées à bien les opérations immobilières d'ores et déjà engagées.

En **Martinique**, le centre pénitentiaire de Ducos (2) verra la capacité d'accueil du quartier centre de détention augmenter de 160 places pour un coût estimé à environ 36,5 millions d'euros. Les travaux ont d'ores et déjà commencé, pour une livraison prévue à la fin de l'année 2014. L'extension se décline par la création de places d'hébergement à l'intérieur de l'enceinte, la relocalisation du terrain de sport à l'extérieur de l'enceinte sur une emprise du domaine et par le réaménagement de zones fonctionnelles, telles que les services médicaux.

En **Guyane**, dans le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, où 78 places supplémentaires ont été mises en service en novembre 2008, la création de 60 nouvelles places pour hommes et 15 pour femmes est en cours. La première tranche de cette extension a été livrée, en octobre 2012, pour un coût de 5,6 millions d'euros.

(1) Les marchés publics devaient être signés à cette date.

(2) Ce centre pénitentiaire a déjà fait l'objet en 2007 d'une extension de 80 places.

À **Mayotte**, la maison d'arrêt de Majicavo verra ses capacités d'accueil augmenter de 182 places ⁽¹⁾. Le coût de ces nouveaux bâtiments est estimé à 60,8 millions d'euros. Le choix du groupement de conception et de réalisation a été fait en janvier 2011 et les travaux ont débuté en 2012, pour une livraison prévue au second semestre 2014 et une mise en service au premier semestre 2015.

En **Polynésie française**, un nouvel établissement de 410 places va être construit à Papeari à l'horizon 2016. Les travaux ont débuté en juillet 2013, pour un coût total estimé à 118,35 millions d'euros.

En **Nouvelle-Calédonie**, l'administration pénitentiaire met actuellement en œuvre un plan de maintien en condition opérationnelle du centre pénitentiaire de Nouméa, pour un coût total de 33 millions d'euros ⁽²⁾. Ce plan comprend, outre la reconstruction du quartier fermé – pour un total de 96 places ⁽³⁾ – et du quartier ouvert – pour un total de 130 places – du centre de détention, la remise à niveau du quartier maison d'arrêt, la mise en place d'unités de vie familiales et de locaux d'activités. La construction d'un centre pour peines aménagées de 80 places est également en cours, pour une livraison envisagée au quatrième trimestre de l'année 2013 et un coût total estimé à 8 millions d'euros.

Dans le cadre de la future loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2015-2017, est notamment envisagée l'implantation d'un centre de semi-liberté en Martinique et d'un centre pour courtes peines ç Koné, dans la province Nord de la Nouvelle-Calédonie. Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, des études de faisabilité et des recherches foncières ont d'ores et déjà été lancées, à cette fin, au cours de l'année 2013. Votre rapporteur pour avis souhaite que la programmation budgétaire pour les trois prochaines années assure le financement pérenne de ces projets.

2. Une hausse significative des crédits et des emplois de l'administration pénitentiaire dans les départements d'outre-mer

Pour l'année 2014, le présent projet de loi de finances propose de doter le programme « Administration pénitentiaire », sur l'ensemble du territoire de la République, de 3,2 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 1,4 % sur un an, et de 2,85 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une légère baisse de 1,2 %.

La quasi-stabilité de ces crédits contraste avec l'évolution significative des crédits destinés à l'administration pénitentiaire dans les départements d'outre-mer. En effet, sur la longue période, comme le montre le tableau figurant ci-dessous, ces crédits ont bondi de près d'un tiers depuis 2007. Cette hausse notable des crédits à destination du service public pénitentiaire dans les outre-mer demeure bien supérieure à celle observée sur la même période sur l'ensemble du territoire national.

(1) Dont 152 places formant un quartier centre de détention hommes et 30 places formant un quartier mineurs.

(2) Plus de 14,8 millions de travaux ont été engagés depuis 2007.

(3) Dont 76 ont été livrées en août 2012.

Votre rapporteur pour avis voit, dans l'augmentation constante de ces crédits, l'attention particulière portée au service public pénitentiaire dans les départements d'outre-mer. En effet, cette évolution a indéniablement garanti le financement et la réalisation des opérations immobilières qui y ont été menées depuis plusieurs années. Ainsi, en 2013, le budget pour Mayotte évolue fortement du fait de l'extension du centre pénitentiaire de Majicavo (*cf. supra*).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME
« ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE » DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ⁽¹⁾**

(en millions d'euros)

Département	2007 exécution	2008 exécution	2009 exécution	2010 exécution	2011 exécution	2012 exécution	2013 LFI	2014 LFI	Évolution 2007/2013
Guadeloupe	23,9	26,1	27,1	27,9	29,3	30	30,4	—	+ 27 %
Guyane	17,8	20,9	20,4	19,6	23,4	22,5	20,6	—	+ 16 %
Martinique	20,9	22,6	24,6	24,2	24,7	32,1	27,8	—	+ 33 %
La Réunion	30	68,3	50,3	54,6	55,2	55,7	54,9	—	+ 83 %
Mayotte	3,5	4,5	7,5	6,2	7,4	13,8	32,5	—	+ 829 %
Total DOM	96,1	142,4	129,9	132,5	140	154,1	166,2	—	+ 73 %
Total DOM et métropole	2 208	2 369	2 502	2 711	2 814	2 966	3 193	3 237	+ 46 %

Source : projet annuel de performances pour 2014, réponses au questionnaire budgétaire.

S'agissant de la répartition territoriale de ces crédits, il convient d'indiquer que La Réunion est destinataire de la part majeure de ces crédits (33 %), suivie de Mayotte (19,6 %), de la Guadeloupe (18,3 %), de la Martinique (16,7 %), et enfin de la Guyane (12,4 %).

Au-delà de l'évolution et de la répartition des seuls crédits, le budget de l'administration pénitentiaire a également bénéficié, au cours de ces dernières années, d'une augmentation sensible de son plafond d'autorisation d'emplois dans les départements d'outre-mer. En effet, comme le montre le tableau figurant ci-dessous, le nombre des emplois y a augmenté de 24,2 % entre 2008 et 2012, soit trois cent seize équivalents temps plein supplémentaires en quatre ans au profit de ces territoires.

(1) Les prévisions 2014 à 2015 issues du budget triennal ne font pas l'objet à ce stade d'une ventilation par BOP et par département d'outre-mer. En outre, la direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas de budget prévisionnel pour les exercices 2016 à 2018.

**RÉPARTITION DES EMPLOIS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ⁽¹⁾
DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ENTRE 2007 et 2012 ⁽²⁾**

Départements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2007-2013
Guadeloupe	323	342,1	338	347	347	353	349	+ 8,0 %
Guyane	243	241,2	234	234	235	248	263	+ 8,2 %
Martinique	268	278,6	274	286	285	299	305	+ 13,8 %
La Réunion	361	387	584	608	607	632	626	+ 73,4 %
Mayotte	—	58	52	70	69	91	—	+ 57,0 % ⁽³⁾
Total	1 195	1 306,9	1 482	1 545	1 543	1 623	1 543	+ 24,2 % ⁽⁴⁾

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

B. ENCOURAGER ET DÉVELOPPER LES AMÉNAGEMENTS DE PEINES

Cependant, votre rapporteur pour avis est convaincu qu'une politique active de rénovation et d'extension des établissements pénitentiaires situés dans les outre-mer ne saurait suffire pour mettre un terme à la surpopulation carcérale dans ces territoires. Un tel objectif passe par une diversification de la réponse pénale et un développement des alternatives à la détention. Dans cette perspective, deux actions doivent être menées en parallèle.

Il convient, tout d'abord, de développer le recours aux aménagements de peines dans les départements et collectivités d'outre-mer. En effet, le taux de ces aménagements – semi-liberté, placement extérieur et placement sous surveillance électronique – y est relativement bas, se maintenant à un niveau inférieur à celui observé sur l'ensemble du territoire français.

Ainsi, au 31 mars 2013, le taux de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine était de 21,4 % sur l'ensemble du territoire français. Or, à cette même date, ce taux était bien inférieur dans les outre-mer, où seuls 12,95 % des personnes condamnées bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou ⁽⁵⁾.

La faiblesse du niveau d'aménagements de peines outre-mer s'explique par les conditions économiques et sociales particulières de ces territoires, où le chômage y est particulièrement élevé, rendant ainsi plus difficile la recherche d'un emploi ou d'une formation.

(1) Exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

(2) Les prévisions 2014 à 2015 issues du budget triennal ne font pas l'objet à ce stade d'une ventilation par BOP et par département d'outre-mer. En outre, la direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas de budget prévisionnel pour les exercices 2016 à 2018.

(3) Pour Mayotte, l'évolution est mesurée entre 2008 et 2012, faute de données disponibles pour 2007.

(4) Pour l'ensemble des départements d'outre-mer, l'évolution est mesurée entre 2008 et 2012, faute de données disponibles concernant Mayotte pour 2007 et 2013.

(5) La répartition des condamnés bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine dans les départements d'outre-mer depuis 2004 figure en annexe n° 2 au présent rapport.

La population incarcérée y est également souvent plus jeune et parfois d'origine étrangère, ne maîtrisant alors pas la langue française – comme à Mayotte et en Guyane –, d'où la nécessité de mettre en place d'aménagements de peines spécifiques répondant à cette socialisation plus réduite.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), chargés de mettre en place ces aménagements, font également face à un phénomène d'encombrement. Comme le montre le tableau figurant ci-dessous, chaque personnel d'insertion et de probation doit suivre, dans ces territoires, tant en milieu ouvert et fermé, un nombre de personnes plus important que sur le reste du territoire national.

Au 1^{er} janvier 2013, dans l'ensemble des outre-mer, 12 465 personnes placées sous main de justice étaient prises en charge, en milieu ouvert comme en milieu fermé, par 129,6 personnels d'insertion et de probation ⁽¹⁾. En définitive, chaque agent suit en moyenne, outre-mer, près de 96 personnes, contre 90 sur l'ensemble du territoire. Or, le développement de ces aménagements de peines, dont l'efficacité est reconnue en matière de prévention de la récidive, suppose un accompagnement de personnel en nombre suffisant et formé. Tel n'est pas le cas aujourd'hui dans ces territoires.

NOMBRE DE PERSONNES DÉTENUES ET LIBRES, PRISES EN CHARGE EN MOYENNE PAR CHAQUE PERSONNEL D'INSERTION ET DE PROBATION AU 1^{er} JANVIER 2013

SPIP départements et collectivités	Nombre de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) prise en charge par chaque SPIP (milieux ouvert et fermé)	Effectif en équivalent temps plein (ETP) de personnels d'insertion et de probation (PIP)	Ratio PPSMJ/PIP
SPIP Mayotte	535	5	107,0
SPIP Polynésie française	1 697	15	113,1
SPIP Nouvelle-Calédonie	1 445	15	96,3
SPIP Guadeloupe	2 428	24,6	98,7
SPIP Martinique	1 733	20,5	84,5
SPIP Guyane	1 034	9,4	110,0
SPIP La Réunion	3 593	40,1	89,6
Total SPIP outre-mer	12 465	129,6	96,2
Total SPIP métropole et outre-mer	251 993	2 789,3	90,3

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

Dans ces conditions, nombre de courtes peines ne peuvent être aménagées outre-mer faute de moyens suffisants, alors même que ces outils permettraient de réduire la surpopulation carcérale.

(1) Exprimés en emploi temps plein (ETP), dont 124,6 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) hors élèves, 3 assistants de service social (ASS) et 2 contractuels.

Au manque de moyens, viennent s'ajouter les contraintes géographiques spécifiques de certaines collectivités couvertes par les SPIP. En effet, celles-ci se caractérisent notamment par l'éloignement, l'insularité, un relief et des climats parfois difficiles, qui sont autant d'obstacles potentiels à une prise en charge régulière et continue en tout point de ces territoires.

La direction de l'administration pénitentiaire a réalisé des audits dans certains SPIP, qui ont mis en évidence que les contraintes de ces territoires nécessitaient la mise en place de nombreuses permanences délocalisées, occasionnant, par conséquent, des temps et frais de déplacement particulièrement importants – comme l'usage indispensable de l'avion en Polynésie française, qui s'étend sur une surface correspondant à celle de l'Europe.

Le recours aux aménagements de peines se heurte enfin au nombre insuffisant de structures capables de prendre en charge ces publics. Ainsi, selon les données transmises à votre rapporteur pour avis, il n'existe à ce jour aucun centre de semi-liberté ou de quartier centre de semi-liberté dans les départements d'outre-mer. Les personnes détenues, dès lors qu'elles sont placées en semi-liberté, sont contraintes d'être hébergées dans des cellules dédiées au sein des établissements pénitentiaires.

Si votre rapporteur pour avis se félicite de la construction en cours d'un centre de peines aménagées de 80 places à Nouméa ainsi que de l'implantation, encore à l'étude, d'un centre de semi-liberté en Martinique (*cf. supra*), il juge indispensable qu'en parallèle, le Gouvernement s'engage sans délai à renforcer les moyens financiers et humains dont disposent les SPIP outre-mer.

Mettre fin à la surpopulation carcérale outre-mer suppose ensuite de réorienter, dans ces territoires, la politique pénale en direction des mesures alternatives à la détention.

Il convient, à cet égard, de recourir plus largement qu'aujourd'hui aux mesures alternatives aux poursuites. Cette recommandation, formulée par Mme Mireille Imbert-Quaretta et Frédéric Desportes à la suite de leur mission au camp Est de Nouméa en septembre 2012, a été reprise dans la circulaire de politique pénale du 18 mars 2013 pour la Nouvelle-Calédonie, dans laquelle la garde des Sceaux, Mme Christiane Taubira, constate « *qu'aux termes du rapport de politique pénale du parquet de Nouméa, le volume des alternatives aux poursuites représentait 29,5 % de la réponse pénale en 2011* », soit un taux « *inférieur à celui constaté au niveau national, lequel s'élève à 44,4 % pour l'ensemble des tribunaux de grande instance* ».

Votre rapporteur pour avis est convaincu de la nécessité pour l'ensemble des juridictions d'outre-mer de tendre *a minima* vers ce taux moyen national, en diversifiant la nature des mesures alternatives mises en œuvre, qu'il s'agisse du recours accru au rappel à la loi, à la composition pénale ou bien encore au classement sous condition de régularisation ou d'indemnisation, à l'orientation de l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, et notamment l'accomplissement de stages.

Il importe également que les parquets s'efforcent de mieux diversifier les sanctions requises, afin de limiter le recours à l'incarcération chaque fois que cela est possible. Votre rapporteur pour avis souhaite que les peines alternatives à l'emprisonnement soient plus fréquemment requises par les magistrats du parquet.

Il n'ignore cependant rien des obstacles matériels liés aux spécificités de ces territoires, qui rendent difficile l'insertion professionnelle. Ces difficultés ne doivent pas bloquer la mise en œuvre de ces peines alternatives, telles que la peine de travail d'intérêt général.

En définitive, le développement des aménagements de peine, d'une part, et des mesures alternatives à la détention, d'autre part, doivent être les deux priorités de la politique pénale conduite outre-mer, si l'on entend se donner les moyens de mettre fin durablement à la surpopulation carcérale chronique dans ces territoires.

C. LUTTER CONTRE L'INACTIVITÉ EN PRISON POUR FAIRE DE LA DÉTENTION UNE ÉTAPE UTILE VERS LA RÉINSERTION

Comme votre rapporteur pour avis l'a précédemment indiqué, la question de l'activité dans les établissements pénitentiaires se pose avec d'autant plus d'acuité dans les outre-mer que le phénomène de la surpopulation carcérale y est d'une ampleur sans précédent.

Afin de mettre un terme à cette inactivité, votre rapporteur pour avis juge indispensable que le temps passé en détention soit davantage consacré à l'activité et à la formation des détenus.

La mission de réinsertion sociale confiée à l'administration pénitentiaire par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 s'appuie en particulier sur l'insertion professionnelle, laquelle repose, en détention, sur la formation, le travail et la préparation active à la sortie. Votre rapporteur pour avis considère que trois actions peuvent être engagées à cette fin.

En matière de formation professionnelle tout d'abord. L'administration pénitentiaire s'efforce actuellement de mettre en œuvre des actions de formation adaptées aux spécificités des établissements pénitentiaires situés outre-mer. La population pénale se caractérise, dans ces territoires, par un faible niveau de qualifications. Dans ces conditions, les efforts doivent porter sur l'adéquation de l'offre de formation en détention avec le profil des personnes détenues et les perspectives offertes par les bassins d'emploi environnants.

De manière générale, l'administration pénitentiaire s'attache à mettre en place des actions de formation en lien avec les secteurs d'activités identifiés comme prioritaires. À titre d'exemple, le SPIP de Martinique a conclu une convention avec la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et les autorités académiques des établissements agricoles de Martinique, afin de susciter des actions de formation à l'attention des personnes placées sous main de justice et ainsi favoriser leur orientation professionnelle et leur accès à l'emploi.

L'état des lieux des actions de formation professionnelle menées outre-mer sur l'année 2012 met en évidence un taux de formation professionnelle de 20 % de la population pénale détenue dans ces établissements pénitentiaires. Votre rapporteur pour avis reste convaincu qu'il existe encore des marges de progression importantes pour augmenter ce taux.

En matière de travail et d'activité professionnelle ensuite. Les entreprises privées, concessionnaires de l'administration pénitentiaire ou titulaires des marchés de fonctionnement des établissements en gestion déléguée, peuvent faire réaliser par les détenus, dans des ateliers dédiés de production, différents types de travaux, notamment de montage, d'assemblage ou de conditionnement.

En 2012, ces concessions ont concerné quatre établissements pénitentiaires outre-mer. Il s'agit en l'espèce du centre pénitentiaire de Faa'a en Polynésie française⁽¹⁾, du centre de détention du Port à La Réunion⁽²⁾, du centre pénitentiaire de Baie-Mahault en Guadeloupe⁽³⁾ ainsi que du centre pénitentiaire de Ducos en Martinique⁽⁴⁾.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, le chef de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer, M. Laurent Ridel, a indiqué qu'une politique volontariste de développement du travail pénitentiaire était actuellement engagée dans ces territoires. Ainsi, l'année 2012 a vu le lancement du projet « Blanc » au centre de détention du Port de La Réunion. Ce projet prévoit la récupération au sein des ateliers de l'établissement d'appareils électroménagers, puis le transfert des pièces détachées au centre pénitentiaire de Saint-Denis de La Réunion pour y être réassemblées sous forme de nouveaux appareils. Ainsi réparés, ces derniers sont ensuite revendus dans le commerce.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, cette politique volontariste devrait se poursuivre en 2013 et en 2014. Deux projets d'envergure sont actuellement en cours de mise en œuvre au centre de détention du Port. Un premier projet de ferme photovoltaïque devrait être installé dans l'enceinte de l'établissement, son implantation⁽⁵⁾ devant s'accompagner de la création une quinzaine d'emplois au profit des détenus. Un second projet repose sur l'ouverture, en septembre 2013, d'un atelier de métallerie, de soudure et de menuiserie, proposant vingt-cinq à soixante-quinze postes et une formation à ces métiers.

Aussi encourageants que soient ces résultats en matière de développement de l'activité professionnelle en détention, votre rapporteur pour avis considère que là encore, les efforts doivent être poursuivis et amplifiés dans les mois et années à venir sous l'impulsion des entreprises locales, des collectivités territoriales et de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer.

(1) Conditionnement de casques audio d'avions, repassage.

(2) Maraîchage, menuiserie, reliure, tri sélectif, maintenance des espaces verts.

(3) Conception de vêtements, publipostage, conditionnement, imprimerie, mise sous pli, conception de casier de pêche, peinture artistique sur verre.

(4) Menuiserie métallique.

(5) L'autorisation d'occupation temporaire du terrain (AOT) a été signée en août 2013.

En matière d'actions de réinsertion enfin. Les actions menées en faveur de la réinsertion des personnes détenues, qu'il s'agisse des actions culturelles et sportives, de l'aide à l'insertion, de l'alphabétisation, de la recherche d'emploi ou bien encore du maintien des liens familiaux, diffèrent parfois assez sensiblement d'un territoire à l'autre.

Ces disparités s'expliquent pour partie par le contexte socio-économique peu favorable, actuellement rencontré par certaines collectivités. Elles sont également liées à la fragilité du réseau associatif, qui y est insuffisamment structuré et diversifié et reste dépourvu de moyens.

En effet, les associations, qui assurent les actions de réinsertion des détenus outre-mer, sont souvent amenées à naître puis disparaître de manière très rapide, empêchant la mise en place d'actions pérennes. L'instabilité de ce tissu associatif s'observe notamment en Guadeloupe et en Martinique et s'explique pour une large part par le manque de trésorerie de ces structures ainsi que par leur dépendance à l'égard du fond social européen, dont les délais de versement des crédits sont parfois très longs.

Formation, travail et actions de réinsertion sont des leviers complémentaires, qui permettront au service public pénitentiaire de lutter efficacement contre l'inactivité en prison et d'inscrire la détention dans une authentique démarche de réinsertion des personnes détenues.

EXAMEN DES CRÉDITS EN COMMISSION ÉLARGIE

Lors de sa réunion du 29 octobre 2013, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer, sur les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2014.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le ministre des outre-mer, nous sommes heureux de vous accueillir pour l'examen des crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2014.

La Conférence des présidents, en juillet dernier, a décidé que, cette année, l'ensemble des missions seraient examinées en commission élargie. Cette procédure permet en effet des échanges précis et interactifs entre le Gouvernement et les députés.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Comme tous les ans, la commission des lois apporte une attention soutenue aux Outre-mer ; jeudi, nous aurons d'ailleurs à nous prononcer sur deux textes de la commission mixte paritaire concernant les outre-mer : le projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie et le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

Comme c'est désormais l'usage, nos deux rapporteurs pour avis ont ciblé chacun un thème précis, sans empiéter sur le domaine de compétence spécifique de la commission des finances et du rapporteur spécial. M. Marie-Jeanne s'est penché sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires ultramarins – je sais moi-même, pour avoir visité récemment le Camp-Est en Nouvelle-Calédonie et la prison de Mayotte, combien ces deux établissements nécessitent l'attention de l'État. M. Dosière, pour sa part, s'est intéressé aux enjeux économiques des outre-mer, la situation de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie appelant une vigilance toute particulière.

Je tiens également, monsieur le ministre, à vous faire part de notre surprise sur le taux de réponses anormalement faible – 44 % – aux questionnaires que la commission des lois a adressés à vos services. Je veux croire que cela restera exceptionnel, vous sachant attaché à la correction due au Parlement.

M. le président François Brottes. La commission des affaires économiques, pour sa part, est habituée à des échanges d'une grande fluidité avec le ministère des Outre-mer.

Ce n'est pas parce que la présente mission ne représente qu'une faible part des efforts de l'État en direction des outre-mer que le rapport pour avis de M. Letchimy s'est borné à l'analyse des questions énergétiques : il me semble de

bonne méthode que les commissions pour avis se focalisent sur des thèmes précis, afin de ne pas réciter l'analyse du budget, qui incombe à la commission des finances.

Par ailleurs, j'organiserai au mois de novembre, selon un engagement pris en séance, une audition de l'Autorité de la concurrence sur la loi relative à la régulation économique outre-mer, qui commence à porter ses fruits. Une date sera donc bientôt communiquée aux membres de la commission.

M. Patrick Ollier, rapporteur spécial de la commission des Finances. Les collectivités ultramarines cumulent les handicaps structurels : éloignement, insularité, climat difficile et étroitesse du marché domestique. Ces handicaps, pour l'essentiel géographiques, nécessitent la mise en place de dispositifs spécifiques. La politique d'aménagement du territoire justifie donc des traitements différents lorsque la situation objective le commande. Les zones de revitalisation rurale en métropole, à la création desquelles je fus à l'origine, participent de cet esprit, au nom duquel je défends aujourd'hui les systèmes dits de « défiscalisation ».

De fait, les incitations fiscales permettent l'investissement et créent de la richesse, donc de l'emploi ; aussi, je m'élève contre leur assimilation aux « niches fiscales ». Je puis comprendre que les « orthodoxes » de la loi fiscale combattent de tels dispositifs, qu'ils considèrent comme des outils d'évaporation : leur fonction est de faire rentrer l'impôt. Reste que l'incitation fiscale est nécessaire pour drainer l'épargne privée vers les Outre-mer et y créer de la richesse et de l'emploi, dans un contexte d'argent public rare, où l'État n'a plus les moyens d'abonder les budgets au niveau nécessaire.

Ces incitations fiscales se chiffrent globalement, pour 2014, à un peu plus de 3,9 milliards d'euros. Ce montant peut paraître important, mais il correspond, pour près d'un tiers – soit 1,2 milliard d'euros –, aux taux de TVA à 8,5 % – pour le taux normal – et à 2,1 % – pour le taux réduit.

Je me réjouis, en tout état de cause, que le Gouvernement ait accepté mes propositions, qui pour l'essentiel proviennent du rapport que j'ai cosigné avec M. Fruteau. Je voterai donc les crédits de cette mission, car ils s'inscrivent dans la continuité de la politique que nous avons menée, sous l'autorité du Président Sarkozy et du Premier ministre, François Fillon.

Ma première série de questions concerne précisément les dispositifs d'incitations fiscales et le fonctionnement des futurs crédits d'impôt : en ce domaine, je souhaite que le Gouvernement prenne des engagements. Je me suis rendu en septembre dernier en Martinique et en Guadeloupe, et y ai rencontré des acteurs de la vie économique locale. Il m'a été fait état – et ce n'est qu'un exemple parmi d'autres – d'une entreprise qui attendait un agrément depuis plus de deux ans. Or il se trouve que l'administration centrale invoque souvent le système des agréments pour critiquer les défiscalisations. Comment peut-on confier à une

administration distante de 7 000 kilomètres le soin de juger du bien-fondé d'un investissement, de le retarder pour un temps indéterminé alors que, pendant ce temps, les circonstances économiques ayant changé, l'investissement n'est plus forcément opportun ? Quelles pistes envisagez-vous, monsieur le ministre, pour mettre fin à cet exemple unique d'économie administrée ?

Si rien n'évolue, les PME et les TPE se décourageront d'utiliser les dispositifs de défiscalisation, d'autant qu'elles seront fortement incitées à opter pour le crédit d'impôt, pourtant moins favorable du fait des intérêts liés au préfinancement. Cette « amicale pression » prépare, j'en ai peur, la disparition pure et simple de la défiscalisation dans les années à venir. Aussi ai-je défendu un amendement à l'article 13 du PLF, tendant à réserver le crédit d'impôt aux seules entreprises déclarant un chiffre d'affaires supérieur à 20 millions d'euros, c'est-à-dire aux entreprises dont le volume financier permet de faire face à cette mesure. Cet amendement a malheureusement été rejeté en première lecture. Pouvez-vous nous assurer, monsieur le ministre, que la disparition de la défiscalisation n'est pas un des buts du Gouvernement ? Certains signes ne laissent pas de m'inquiéter ; or la stabilité fiscale est une nécessité, notamment pour l'investissement, en outre-mer comme en métropole.

J'ai également constaté, au cours de mon déplacement, que l'administration sur place ne procédait, faute de moyens ou de directives, ni aux contrôles nécessaires, ni aux vérifications permettant de rendre le système totalement vertueux ; de fait, on ne peut nier certains excès ou contournements ; mais il est à craindre que ces critiques ne conduisent à « jeter le bébé avec l'eau du bain ». Votre ministère, en lien avec le ministère de l'économie et des finances, envisage-t-il des évolutions réglementaires afin de renforcer l'encadrement et les contrôles *a posteriori* ? Sans ces contrôles, le cas échéant assortis de sanctions, certains seront tentés de supprimer le système, qui fait l'objet des recommandations 6 et 8 du rapport que j'ai cosigné avec M. Fruteau.

S'agissant du service militaire adapté (SMA) en Guadeloupe et en Martinique, dont j'ai pu visiter les établissements, le Président Sarkozy avait annoncé un doublement – de 3 000 à 6 000 – du nombre de bénéficiaires en 2012. Cet objectif a été repoussé à 2014, puis à 2016. Le SMA et l'apprentissage au bénéfice des jeunes ultramarins sont-ils toujours une priorité pour le Gouvernement ?

Enfin, l'article 70 du PLF vise à plafonner les exonérations de cotisations sociales sur les plus bas salaires. Je défendrai un amendement de suppression de cet article : j'espère qu'il recueillera l'assentiment.

M. Serge Letchimy, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques sur la mission « Outre-mer ». Malgré des signes de reprise, et même si la loi Lurel relative à la régulation économique a permis de contenir l'augmentation des prix, la situation économique des Outre-mer reste morose. Les collectivités ultramarines, notamment dans les Caraïbes, sont dans

une dynamique d'intégration régionale qui les conduit à siéger dans des organismes internationaux tels que l'OECS – Organisation des États de la Caraïbe de l'Est –, CARICOM – *Caribbean Community and Common Market* –, l'AEC – Association des États de la Caraïbe – ou la CEPALC – Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Nos atouts, considérables, doivent assurément être valorisés à travers des politiques de filières.

Le budget de la mission est en augmentation : il faut s'en féliciter, au vu du contexte budgétaire difficile, même si certains aspects méritent quelques observations. En tout état de cause, les outre-mer, loin de profiter des arbitrages budgétaires, participent eux aussi à l'effort de redressement des finances publiques. Enfin, la défiscalisation a été sauvegardée dans ses principes, et la ligne budgétaire unique (LBU) sanctuarisée, notamment sur le logement.

Notre monde connaît différentes mutations, écologiques, climatiques et énergétiques. Dans ce contexte, la transition énergétique nous donne l'opportunité de développer des filières économiques. Nous avons des atouts dans bien des domaines, qu'il s'agisse de l'énergie thermique en mer, de l'éolien ou de la géothermie, pour laquelle des projets sont en cours, en association avec d'autres régions, en Caraïbe et ailleurs. Une nouvelle vision du développement économique est donc possible, même si, j'en suis d'accord avec M. Ollier, la stabilité fiscale et financière est nécessaire à l'innovation. Le dépassement du seuil de 30 % de la puissance appelée par les énergies intermittentes sur le réseau classique peut engendrer des « bugs » ; mais le stockage peut précisément être à l'origine d'innovations, en particulier sur les *smart grids*, afin de permettre un accès différencié, démocratique et social. De ce point de vue, les outre-mer sont à même de participer à ce que Jeremy Rifkin appelle la « Troisième révolution industrielle », à laquelle il serait intéressant d'associer des politiques d'habilitation. L'habilitation obtenue par la Martinique et la Guadeloupe relativement à l'énergie permet ainsi de faire le lien entre la réglementation, la législation, le financement et les projets. Nous avons également obtenu, dans le même esprit, une habilitation relative aux transports.

La défiscalisation est un outil essentiel. La stigmatisation dont elle fait l'objet nous a conduits à mener une réflexion, mais, avec l'appui de M. Ollier et de présidents de commission, la majorité a obtenu le maintien de ce dispositif. Pour ce qui est du financement des logements sociaux, le seuil, fixé à 5 % sur proposition du rapporteur général Christian Eckert, me paraît néanmoins trop élevé ; aussi conviendrait-il de le ramener à 3 %. Quoi qu'il en soit, une analyse d'impact me semble à tout le moins nécessaire.

La loi dite « Grenelle I » a fixé, pour les outre-mer, un objectif de 50 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique. Certaines régions ont les moyens d'atteindre cet objectif très ambitieux, et les outre-mer peuvent, sur ce sujet, devenir des espaces de recherche. On comprend mal, néanmoins, le retrait d'EDF du projet de centrale géothermique à la Dominique. Au moment où les collectivités ultramarines prennent des initiatives fortes pour assurer leur insertion

dans les espaces régionaux, comment éviter qu'une telle mésaventure, qui constitue un camouflet pour le Gouvernement et les collectivités, ne se reproduise ? La décision unilatérale d'EDF, après les engagements pris par le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de collectivité, pose un vrai problème de gouvernance.

Gardons-nous, enfin, de calquer les projets des outre-mer sur ceux de l'Hexagone. Comment, de ce point de vue, s'assurer de la pleine intégration des outre-mer dans les futures lois sur la transition énergétique ? Les dispositions relatives aux outre-mer méritent un chapitre entier, et non deux ou trois articles, voire un seul comme dans le projet de loi d'orientation agricole. Un tel chapitre pourrait notamment assurer le lien avec le projet de loi relatif à la compétitivité et à l'emploi, afin de faire émerger une filière, au bénéfice de l'activité et de l'emploi dans nos territoires.

M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur pour avis de la commission des Lois, pour les départements d'outre-mer. L'ampleur de la surpopulation carcérale dans les départements et collectivités d'outre-mer, plus que nulle part ailleurs sur le reste du territoire, est telle qu'elle nécessitait à mes yeux une analyse des causes, en vue de dégager quelques solutions durables. Mon rapport, je tiens à le préciser, n'est nullement un réquisitoire, mais un rappel et un appel : un rappel sincère et objectif des faits et des données sur la surpopulation carcérale outre-mer ; un appel au Gouvernement, donc à vous, monsieur le ministre, pour remédier durablement à cette situation déplorable, qui va jusqu'à menacer nos sociétés déjà fragiles.

Mettre durablement fin à la surpopulation carcérale dans les Outre-mer suppose non seulement une politique active de rénovation et d'extension des capacités pénitentiaires, mais aussi un développement significatif des aménagements de peines et des alternatives à la prison, et une lutte plus efficace contre l'inactivité en détention.

Des efforts importants ont été consentis, au cours des dernières années, pour remédier tant à la vétusté qu'au manque de place dans les établissements pénitentiaires outre-mer. Toutefois, selon les données qui m'ont été transmises, au 1^{er} septembre 2013, aucun de ces établissements ne disposait d'unité de vie familiale ou de parloir familial, alors même que l'article 36 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a posé le droit, pour chaque personne détenue, de bénéficier d'une visite trimestrielle dans l'une ou l'autre de ces deux structures. Pouvez-vous nous indiquer, monsieur le ministre, les initiatives envisagées en partenariat avec le ministère de la justice, afin de permettre le déploiement rapide, dans les établissements ultramarins, de ces structures indispensables au maintien des relations familiales et personnelles ?

Par ailleurs, dans le cadre de la future loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2015-2017, sont envisagées l'implantation d'un centre de semi-liberté en Martinique et la création d'un centre pour courtes

peines aux alentours du pôle judiciaire de Koné, dans la province Nord de la Nouvelle-Calédonie. Des études de faisabilité et des recherches foncières seraient actuellement en cours de réalisation. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous indiquer précisément où en sont ces deux projets, d'autant plus attendus que les Outre-mer manquent cruellement de structures diversifiées pour répondre de manière satisfaisante et adaptée aux profils très différents des personnes détenues ? Où ces projets seront-ils effectivement réalisés ? Combien de places offriront-ils ? Quels seront leurs coûts respectifs ?

S'agissant de la diversification de la réponse pénale et du développement des alternatives à la détention, la future réforme pénale créera une nouvelle peine de contrainte pénale, et renforcera le suivi de chaque personne condamnée par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Or, en dépit d'une augmentation des effectifs de l'administration pénitentiaire outre-mer depuis 2007, les services d'insertion et de probation de ces territoires souffrent d'une insuffisance criante de moyens budgétaires et humains, à telle enseigne que chaque agent y suit en moyenne près de 96 personnes, contre 90 sur l'ensemble du territoire national. De surcroît, l'éloignement, l'insularité, un relief et des climats parfois difficiles obligent les services pénitentiaires à organiser de nombreuses permanences délocalisées, occasionnant des déplacements longs et coûteux. Quelles sont les mesures envisagées, en lien avec le ministère de la justice, pour soutenir les services pénitentiaires d'insertion et de probation dans les Outre-mer, et prendre en compte la spécificité de ces territoires dans le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines ?

Je reste enfin convaincu, aux termes de mes travaux, que le temps passé en détention doit davantage être consacré à l'activité, à la formation et à la réinsertion des détenus. Or, à cause de la crise et du chômage de masse en Outre-mer, ce sont les publics les plus jeunes qui sont les premiers touchés. Faute d'entreprises candidates, les établissements pénitentiaires éprouvent d'importantes difficultés à développer, dans leurs murs, des activités de travail rémunérées, autres que celles liées au service général, en vue de la réinsertion. De même, les associations spécialisées dans la réinsertion disparaissent bien souvent aussi vite qu'elles sont nées, ce qui empêche la mise en place d'actions pérennes. L'instabilité de ce tissu associatif, notamment observée en Guadeloupe et en Martinique, s'explique, pour une large part, par le manque de trésorerie de ces structures. Quelles sont les mesures envisagées pour développer les actions de formation et l'implantation de nouvelles activités rémunérées en prison, dans un contexte socio-économique peu favorable outre-mer ? Comment remédier à la fragilité, notamment financière, du réseau associatif spécialisé dans la réinsertion ?

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des Lois, pour les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les terres australes et antarctiques françaises. Nous sommes satisfaits que les dotations globales pour l'ensemble des territoires d'outre-mer augmentent de 2 %, à hauteur de 2,67 milliards d'euros.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, je vous renvoie au rapport que le président Jean-Jacques Urvoas, Dominique Bussereau et moi-même avons présenté à la suite de la mission que nous avons effectuée en septembre dernier sur le territoire.

Je concentrerai mon propos sur la Polynésie où les élections territoriales de 2013 ont donné une majorité très forte, à l'assemblée, au parti de M. Gaston Flosse. Pour la première fois depuis 2004, le gouvernement local est assuré de cinq ans de stabilité ; occasion pour la Polynésie de mettre un terme à ses graves difficultés financières puisqu'elle est conduite chaque année à solliciter auprès de l'État des avances de trésorerie pour payer son personnel – démarche peu compatible avec son statut d'autonomie impliquant la souveraineté fiscale. Nous disposons à cet égard de tous les éléments nécessaires pour établir un diagnostic : une mission d'assistance réclamée par les gouvernements polynésiens sous la présidence d'Anne Bolliet a remis un rapport exhaustif proposant tout une série de pistes positives ; de même, tous les rapports de la chambre territoriale des comptes montrent la voie à suivre.

Pour échapper aux errements passés, je propose des objectifs clairs, notamment que la collectivité et l'ensemble des satellites créés au fil du temps réduisent de façon drastique leurs dépenses de fonctionnement, en particulier leur masse salariale, afin de dégager une capacité d'investissement qui favorisera la croissance économique et la création d'emplois dans le secteur privé. Il conviendra simultanément de transformer une économie administrée en une économie reposant sur un capitalisme entrepreneurial dynamique, concurrentiel et doté d'un système fiscal juste où les bénéficiaires de revenus élevés contribueront davantage que les personnes pauvres. Pour y parvenir, les comptes de la collectivité devront être sincères. La mission d'assistance et la chambre territoriale des comptes ont montré que ce n'était pas le cas depuis au moins 2006 à hauteur d'au moins 20 % des recettes de fonctionnement. Or l'État n'a rien fait pour y remédier. Les comptes devront donc être certifiés par la chambre territoriale des comptes, assistée par la Cour des comptes ou un cabinet métropolitain d'expertise comptable.

Il convient également de faire bouger les choses concernant le système fiscal : la Nouvelle-Calédonie est le territoire le plus peuplé où il n'existe pas d'impôt sur les revenus. La fiscalité y est uniquement indirecte. Ce qui reste étonnant.

Il faudrait constituer un comité de pilotage réunissant des élus, des représentants du gouvernement local, chargé de vérifier chaque année que les objectifs fixés ont bien été atteints. Ainsi pourrait-on mieux préparer les dotations de l'État. Que pensez-vous d'une telle démarche, monsieur le ministre ?

Pour le reste, notre collègue Annick Girardin a souligné à quel point il importait que la France suive le dossier de la délimitation du plateau continental au large de Saint-Pierre-et-Miquelon, dossier qui conditionne l'avenir économique de l'archipel. Il convient de vérifier que les autorités françaises le défendent bien auprès des instances de l'ONU.

M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer. L'examen du budget en commission élargi, plus resserré, permet peut-être davantage d'échanges. Cela dit, je n'ai pas d'appréciation à porter sur les décisions de la conférence des présidents et sur la manière dont le Parlement travaille.

Le présent budget s'inscrit dans la continuité du précédent – défini comme un budget de combat. Il marque le retour de l'État dans les outre-mer qui restent une priorité au même titre que la sécurité, la justice ou l'éducation. Les autorisations d'engagement baissent de 1,8 % du fait d'un changement de périmètre tandis que les crédits de paiement augmentent de 1 %.

Le budget pour 2014 permet de consolider les priorités définies au moment de l'alternance.

C'est le cas du logement grâce à la hausse des crédits de paiement de la LBU à hauteur de 244 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 25 % depuis 2011, de 15 % depuis 2012 et de 8 % par rapport à 2013.

C'est ensuite le cas de la jeunesse et de l'emploi, notamment avec la poursuite de la montée en puissance du SMA. Un premier report de l'opération SMA 6 000 avait été décidé par le précédent gouvernement et, dans l'impossibilité, faute d'infrastructures, d'accueillir 6 000 stagiaires en 2013 ou 2014, cette opération est repoussée à 2016. Le SMA, en termes de rémunérations, de fonctionnement et d'investissement, représente 159 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 6 % d'augmentation, et 151 millions d'euros en crédits de paiement, soit 8 % de hausse.

La troisième priorité est l'investissement public avec une nouvelle enveloppe de 50 millions d'euros au titre du fonds exceptionnel d'investissement, une augmentation des autorisations d'engagement des crédits pour les contrats de plans État-région de 10 millions d'euros, une augmentation de 10 millions d'euros en crédits de paiement du troisième instrument financier pour la Polynésie française, enfin le maintien d'une capacité d'engagement de 20 millions d'euros pour les constructions scolaires en Guyane et à Mayotte.

Quatrième priorité, le Gouvernement renouvelle son effort envers les entreprises avec la stabilisation des compensations d'exonérations pour 1,131 milliard d'euros, soit une diminution de 24 millions d'euros par rapport à 2013 et non 90 millions, chiffre qui concerne la prévision triennale, avec un redéploiement d'un tiers de la somme – entre 26 et 30 millions d'euros – en faveur des outre-mer. Il s'agit donc d'un effort supportable. Est en outre prévu un quasiment triplement des autres aides aux entreprises dont les crédits supplémentaires feront l'objet d'un fléchage dans le futur projet de loi relatif au développement et à la modernisation de l'économie des outre-mer. Il s'agit de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 178 %, et de 16,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 80 %.

La réforme des barèmes d'exonérations – recentrage assumé – porte sur les plus hauts salaires. Toutes les études menées sur le coût du travail montrent que les réformes les moins défavorables à l'emploi sont celles qui préservent les plus bas salaires, ici inférieurs à 1,6 SMIC pour les secteurs prioritaires, à savoir 73 % des salariés de l'outre-mer. La situation de près de 93 % des établissements et de 90 % des salariés s'améliore ou reste inchangée car le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) représente 320 millions d'euros d'allègements supplémentaires pour 2014. Les hauts revenus sont certes pénalisés : pour un salarié qui gagne 2,5 fois le SMIC, la hausse du coût du travail liée à la refonte des exonérations couplée au CICE représentera 43 euros, soit 0,9 %. Le dispositif ne créera donc pas de trappe à bas salaires. J'y insiste : nous soutenons les entreprises.

Le budget pour 2014 est également celui de la cohérence. Alors que, d'ordinaire, la définition du budget était réservée aux services du ministère sans que le Parlement soit consulté en amont, nous avons su mener une concertation très approfondie et avons tenu compte scrupuleusement des propositions des députés, notamment en matière d'aide fiscale à l'investissement – relisez l'article 13 du projet de loi de finances. Le dispositif concerne 2 milliards d'euros d'investissements dont un milliard de dépenses fiscales. Trois principes ont été respectés : pas de désengagement, pas un euro d'économie réalisé sur le dos des entreprises ultramarines ; recherche d'une plus grande efficacité dans l'allocation de la dépense publique ; réforme menée en concertation.

Cette réforme prévoit le maintien de droit d'une défiscalisation mieux encadrée : pour les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 20 millions d'euros ; dans le secteur du logement social ; dans les collectivités qui jouissent d'une autonomie fiscale.

Le texte prévoit par ailleurs l'expérimentation d'un crédit d'impôt attractif au taux de 38 % pour les sociétés soumises à l'impôt sur le revenu, de 35 % pour celle soumises à l'impôt sur les sociétés et de 40 % dans le logement social, soit un avantage à l'exploitant supérieur à la défiscalisation. Cela suscite quelques frayeurs : y a-t-il une arrière-pensée ? Le renforcement de l'attractivité du crédit d'impôt cache-t-il l'intention de supprimer, à terme, la défiscalisation ? Nous avons prévu une évaluation en 2016 afin de garantir la stabilité fiscale jusqu'en 2017. En attendant, sur des dépenses fiscales de plus d'un milliard d'euros, entre 250 et 300 millions d'euros sont perdus. Or si nous pouvons garantir la même attractivité sans ces pertes, tout le monde en bénéficierait.

En matière de politique transversale, l'effort budgétaire et financier de l'État en outre-mer est intégralement maintenu autour de 14,3 milliards d'euros dont 3,98 milliards d'euros de dépenses fiscales.

M. le président Urvoas a indiqué que 44 % des réponses aux questionnaires budgétaires lui étaient parvenues avant le 10 octobre. Nous avons en effet une semaine de retard.

Monsieur Brottes, je me réjouis de savoir que l’Autorité de la concurrence (ADLC) sera auditionnée et qu’un suivi sera assuré pour l’application des lois en matière de concurrence et en matière de lutte contre la vie chère dont je rappelle qu’elle ne se résume pas au bouclier qualité-prix. Nombreux sont ceux qui réduisent en effet une loi structurelle à son dispositif le plus visible et le plus médiatisé qui, au demeurant, respecte les principes fondamentaux d’une économie de marché en évitant d’imposer administrativement des prix. Il sera appliqué aux carburants. Nous pouvons désormais réglementer certains secteurs en amont – les marchés de gros, les marchés d’acheminement – avec l’accord et la coopération de l’ADLC. Ainsi a-t-on enregistré une diminution de plus de 10 % du fret.

Quand l’ADLC donne des injonctions, la baisse est-elle répercutée en aval ? C’est en réalité la marge des importateurs qui augmente, comme dans le domaine des télécommunications.

M. le président François Brottes. Je signale que c’est le 4 décembre à 9 h 30 que Bruno Lasserre, président de l’ADLC, sera auditionné par la commission des affaires économiques.

M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer. Le décret concernant les carburants devrait paraître avant le 1^{er} janvier 2014. Un rapport indiquait que des marges de 12 à 15 % étaient excessives. Il faut par ailleurs respecter les normes européennes.

Vous avez raison, monsieur Brottes, de trouver le délai des agréments trop long. Deux instructions sont en effet prévues – l’une par la direction régionale des finances publiques (DRFIP), l’autre par la direction de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DEAL). Un guichet unique est en cours d’élaboration mais j’ignore si nous pourrions aller plus loin. Si les agréments donnés par la DEAL prennent deux mois et ceux délivrés par le DRIFP trois mois, c’est beaucoup plus long pour les opérateurs sociaux dans la pratique.

M. le président François Brottes. Cela prend parfois deux ans.

M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer. Ce serait exceptionnel. Reste que les délais doivent être améliorés et que nous demeurons très vigilants.

Il a ensuite été avancé que l’administration ne disposait pas de moyens de contrôle en matière de défiscalisation de plein droit. Il faudra très rapidement faire appliquer les mesures qui viennent d’être prises. Il s’agit de ne pas donner l’impression, à travers le contrôle, de revenir sur le principe du plein droit. Il convient donc de préserver un équilibre entre le dynamisme économique et le nécessaire contrôle de l’argent public.

L’opposition soupçonne le Gouvernement de vouloir supprimer, à terme, la défiscalisation. Vous voulez réserver le crédit d’impôt aux entreprises réalisant un chiffre d’affaires de plus de 20 millions d’euros. Compte tenu de l’attractivité de ce crédit d’impôt, nous pensons laisser les entreprises dont le chiffre d’affaires est inférieur en profiter. Après évaluation en 2016, nous aviserons.

Monsieur Ollier, vous voterez contre l'article 70 du projet de loi de finances mais vous vous trompez sur son impact. Comment peut-on, contrairement à tous les secteurs du territoire national, ne demander aucun effort aux outre-mer pour le redressement des finances publiques du pays au prétexte qu'elles viennent de plus loin – en termes non géographiques mais économiques ? L'équité commande le partage de l'effort. Ce que nous demandons aux outre-mer l'est en stricte conformité avec l'article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel chacun doit donner en fonction de ses facultés contributives.

En outre, comment peut-on soutenir que ce sont les exonérations qui déclenchent le recrutement d'un cadre pour un salaire allant de 4 200 à 6 400 euros ? Ce qui doit déterminer le recrutement est la capacité à remplir la fonction confiée. Quant aux entreprises qui ne bénéficient pas du CICE, très rares, ce sont celles auxquelles ne s'applique pas le régime réel normal ou simplifié – les agriculteurs, les artisans, les associations..., qui ne sont pas concernées par le recentrage.

Monsieur Letchimy, la loi relative à la régulation économique outre-mer a en effet permis de ralentir la hausse des prix, voire de faire baisser ceux des produits alimentaires et de première nécessité, mais ce n'est pas suffisant. Je tiens à ce que l'on s'empare de la loi : ce n'est pas depuis Paris que l'on fera baisser les prix ; on doit pouvoir compter sur une implication de tous et en particulier de la société civile. Que les entreprises s'en emparent, les élus également – un président de région a le même pouvoir que le ministre de l'économie et des finances à Paris. Le président du département pouvait auparavant confier un EPAD à un monopole ; aujourd'hui, le président de région peut demander à l'ADLC une analyse et des recommandations. Il faut également que les organisations de consommateurs se développent dans les outre-mer car elles n'y forment pas un contre-pouvoir – or le pouvoir du consommateur est un vrai pouvoir démocratique. Je n'oublie pas les collectivités. À la Réunion, on a commencé de travailler sur les exclusivités d'importation, sur la manière de fluidifier l'économie, la rendre plus concurrentielle.

Pour ce qui est de la proportion minimale que doit représenter la subvention publique dans le financement des logements sociaux, le seuil de 5 % résulte d'un bon arbitrage – certains ministères demandaient 10 voire 20 %. Et les simulations prévoyant une baisse consécutive des investissements de moitié ne sont pas fondées. Il ne faut pas se montrer trop rigide et le seuil de 5 % me paraît parfaitement compatible avec le nécessaire dynamisme de la construction du logement social.

Il faut tout faire pour respecter l'objectif de 50 % d'énergies renouvelables produites dans les régions ultramarines. Comme ministre, je n'ai pas compris le retournement soudain d'EDF, malgré le poids de l'État dans son capital, et après cinq ou six années d'études cofinancées par les régions de Guadeloupe et de Martinique, l'État et l'Europe, au motif qu'un seuil de rentabilité de plus de 13 % n'était pas atteint – un taux qui, je l'ai dit à M. Proglgio, évoque le rendement de

fonds de pension et ne paraît pas recevable dans la filière industrielle. Le Gouvernement a pris d'autres engagements, avec d'autres groupes, et étudie la manière dont ce projet, que nous n'entendons pas abandonner, pourrait être repris.

S'agissant de la stabilité fiscale, j'ai répondu qu'elle était assurée jusqu'en 2017.

En ce qui concerne le stockage, je reviens de Mayotte où une expérience mondiale est conduite en vue de résoudre le problème du stockage de l'énergie intermittente. Pour la mener à son terme, il manque toutefois le décret consécutif à l'amendement de Marc Goua visant à rendre les opérateurs gestionnaires de réseau éligibles au financement par la CSPE. Ce type d'action pourrait donner de très beaux résultats dans tous les outre-mer, du moins dans le domaine de l'énergie solaire photovoltaïque.

J'ai personnellement pris part aux ateliers organisés dans le cadre de la conférence sur la transition énergétique ainsi qu'aux débats régionaux, conclus en mon ministère, avec Philippe Martin et en association avec les élus de Corse. Le projet de loi en préparation, qui sera discuté à la fin du second semestre 2014, tiendra compte des propositions formulées, non dans un seul article, mais dans un volet entier consacré à l'outre-mer. Celui-ci fera également l'objet d'un volet – qui pourra prendre la forme d'un chapitre – de la loi agricole ; je suis un peu surpris d'entendre parler d'un seul article. Il est vrai que toutes les dispositions n'y figureront pas, celles relatives aux retraites étant renvoyées à la loi portée par Marisol Touraine. Mais toutes les idées qui ont été proposées et étudiées se retrouveront soit dans la loi agricole, soit dans la loi sur les retraites.

Monsieur Marie-Jeanne, la garde des sceaux a annoncé la création d'un groupe de travail sur les problématiques carcérales outre-mer auquel participent onze parlementaires ultramarins et dans lequel les services de mon ministère sont très impliqués. Les moyens de la justice seront accrus afin de rénover des établissements pénitentiaires. En Nouvelle-Calédonie, la rénovation a déjà commencé au Camp-Est ; en ce qui concerne l'antenne de Koné, une mission de préfiguration doit partir le 6 décembre. J'en ai discuté sur place avec les autorités. Il est également prévu de construire à Koné un centre de courtes peines. À Mayotte, la maison d'arrêt de Majicavo, en reconstruction, doit être livrée fin 2015. En Polynésie française, un nouvel établissement doit être construit fin 2016. En Martinique, l'extension de 160 places du centre de détention est prévue pour fin 2014 et la construction du centre de semi-liberté pour 2015.

Je partage votre constat s'agissant de l'insalubrité et de l'offre de soins aux détenus. Attendons les conclusions de la Cour des comptes, qui prépare un rapport sur le sujet. Quant à l'accès au droit, dont votre rapport ne parle pas mais que vous évoquiez l'année dernière, j'ai accordé à l'Observatoire international des prisons une subvention pour lui permettre de diffuser largement dans les prisons ultramarines son *Guide du prisonnier*, riche en conseils pratiques très utiles.

En ce qui concerne les mesures alternatives à l’incarcération, nous développons aussi outre-mer le placement sous surveillance électronique. En 2013, 9,6 % des condamnés, soit 545 détenus, ont bénéficié d’un régime de semi-liberté en milieu ouvert. La Guadeloupe ne dispose d’aucun quartier pour les mineurs, ce qui pose un véritable problème. Une proposition a été formulée, que le Gouvernement examine, en vue de créer un centre éducatif fermé et de transformer le CEF de Port-Louis en quartier pour mineurs, ce qui nécessite quelques moyens supplémentaires.

Afin de remédier au peu d’intimité dont souffrent les détenus lorsqu’ils rencontrent leur famille, les établissements en construction – en Polynésie comme dans l’établissement de Majicavo, à Mayotte – seront dotés d’unités de vie familiale et/ou de parloirs pour les familles, selon tous les plans qui ont été présentés jusqu’ici. Par ailleurs, dans le cadre du triennal 2014-2016, des crédits seront prévus pour les établissements suivants : Baie-Mahault, Le Port, Rémire-Montjoly, Nouméa, Ducos, Faa’a et Saint-Denis.

Monsieur Dosière, les crédits augmentent en effet de 2 % pour la Nouvelle-Calédonie. Nous avons étudié vos rapports de près et nous en tenons compte.

Vous estimez qu’en Polynésie les comptes ne seraient pas sincères...

M. René Dosière, rapporteur pour avis. C’est la chambre territoriale des comptes qui le dit depuis 2006, monsieur le ministre !

M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer. Nous y sommes très attentifs. Vous proposez une certification des comptes par un organisme extérieur, de préférence parisien. Permettez-moi de prendre le temps de la réflexion avant de vous répondre. Car, au-delà du problème de la sincérité des comptes, le Gouvernement ne veut pas donner l’impression de remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales ni l’autonomie du pays. Nous restons prudents, même si nous sommes vigilants s’agissant des comptes – cela relève d’ailleurs de l’exigence que l’État a imposée aux autorités du pays dans le cadre du plan de redressement, en contrepartie de l’avance de trésorerie de 41,9 millions d’euros, remboursable sur deux ans, décidée par le Premier ministre et dont je confirme devant vous l’octroi à la Polynésie française. Quant au comité de pilotage chargé de vérifier l’exécution du plan de redressement, c’est une bonne idée, mais nous ne devons pas donner l’impression, là non plus, de vouloir reprendre d’une main ce que nous avons donné – ou que l’on nous a arraché – de l’autre main. Il n’est pas question de porter atteinte aux libertés territoriales.

S’agissant enfin de Saint-Pierre-et-Miquelon, le Président de la République s’est personnellement engagé à faire de la lettre un dossier et à étudier le moyen de traiter le problème lors de son prochain voyage au Canada.

Je reçois à l'instant un message de l'Élysée : on vient d'annoncer la libération des quatre otages détenus au Mali, dont le Martiniquais Thierry Dol. (*Applaudissements.*)

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Voilà une nouvelle qui ravit naturellement la commission élargie.

Nous allons maintenant entendre les orateurs des groupes, auxquels je demande de respecter scrupuleusement leur temps de parole.

M. Bernard Lesterlin. Le groupe SRC note avec satisfaction que la mission budgétaire « Outre-mer » est l'une des rares à connaître une augmentation en 2014, comme en 2013. Le budget de l'outre-mer représente un peu plus de 2 milliards d'euros, en hausse de 20 millions d'euros. Cet effort est d'autant plus significatif que cette année, pour la première fois, les dépenses de l'État sont en baisse.

Rappelons qu'en dehors des deux programmes qui structurent ce budget, nous avons voté en première lecture un article 13 qui réforme le régime de défiscalisation des investissements productifs et des logements sociaux outre-mer, comme annoncé lors du débat budgétaire de l'année dernière. Une large concertation entre le Gouvernement et les différents acteurs ultramarins a en effet débouché sur une réforme consensuelle de la dépense fiscale outre-mer. Les dispositifs existants sont conservés et encadrés pour plus d'efficacité. En outre, deux dispositifs nouveaux sont créés à titre expérimental, dont l'objet principal est d'attribuer directement l'avantage fiscal à l'exploitant ou aux organismes de logements sociaux ultramarins en vue de limiter les frais d'intermédiation et de supprimer la part de la dépense fiscale qui ne bénéficie qu'aux contribuables apporteurs de capitaux.

Nous avons entendu M. le rapporteur spécial, mais nous n'approuvons pas moins l'article 70 de la seconde partie du PLF, qui recentre sur les bas salaires l'exonération de cotisations employeur outre-mer afin de la rendre plus efficace. Cette réforme réserve le dispositif aux rémunérations inférieures à 1,4 Smic, ce qui concerne deux tiers des salariés outre-mer. Ses effets, couplés à ceux de l'entrée en vigueur du CICE, contribueront à réduire significativement les charges pour près de 90 % des salariés et 93 % des entreprises.

Les deux programmes « Emploi outre-mer » et « Conditions de vie outre-mer » connaissent une augmentation substantielle dans un contexte de restriction budgétaire. Nous nous félicitons de ce signal fort adressé aux outre-mer. Le programme 138 a pour objectifs l'amélioration de la compétitivité, du fonctionnement des marchés locaux, auquel nous avons travaillé en début de législature, de l'insertion des économies dans leur environnement régional, de l'insertion professionnelle, notamment celle des jeunes, et des équipements structurels par la relance de l'investissement public. Les objectifs du programme 123 sont l'amélioration des conditions de logement par le

développement du logement social neuf et la lutte contre l'habitat insalubre – à propos de laquelle nous saluons la contribution de notre collègue Letchimy –, la continuité territoriale au nom de la justice sociale et l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'aménagement et le développement de leurs territoires.

Trois priorités se dégagent de ce budget. La première est le logement, dont relèvent les dispositifs de défiscalisation que j'ai rappelés et, surtout, une ligne budgétaire unique qui augmente très sensiblement, de 8 % cette année et de 15 % depuis 2012. S'y ajoutent le maintien des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement dans le secteur du logement locatif social et un dispositif optionnel de crédit d'impôt instauré à titre expérimental. La deuxième priorité est l'investissement public ; à cet égard, nous notons avec satisfaction le maintien d'une enveloppe de 50 millions d'euros, mais je m'interroge, monsieur le ministre, sur l'engagement présidentiel de 500 millions. La troisième priorité est le service militaire adapté – SMA –, dont les crédits augmentent de 8 %.

Voilà qui justifie pleinement que le groupe SRC vote ce budget.

M. Daniel Gibbes. Comme tous les parlementaires présents, sans doute, les membres du groupe UMP accueillent avec un certain soulagement le budget de l'outre-mer pour 2014. En légère augmentation, il montre en effet que le Gouvernement a conscience des urgences auxquels sont confrontés nos douze territoires ultramarins. Les outre-mer ont d'ailleurs été au cœur de la vie parlementaire cette année : je songe, monsieur le ministre, à votre projet de loi contre la vie chère, ainsi qu'à la proposition de loi de Mme Vainqueur visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer. Cette prise de conscience a été en grande partie amorcée sous la précédente majorité.

Si le budget passe la barre symbolique des 2 milliards d'euros pour les deux programmes de la mission, ce n'est pas pour autant un budget de combat, monsieur le ministre. Comment le Gouvernement aurait-il pu se passer de maintenir un niveau déjà très insuffisant pour nos territoires, presque tous enlisés dans une situation économique, sociale, écologique, démographique et sécuritaire dramatique ? Il s'agit bien plutôt d'un budget de continuité, sa légère augmentation n'ayant pas fourni l'occasion de réviser certaines priorités.

Pour m'en tenir à quelques remarques seulement : dans le programme 138, oui au SMA – vous savez, monsieur le ministre, combien la question est sensible et le projet attendu sur le territoire de la collectivité de Saint-Martin. Mais l'encadrement militaire, si efficace soit-il, de quelques poignées de jeunes est-il la principale solution au problème de la formation professionnelle de la jeunesse ultramarine ? Si l'on peut se réjouir que l'action n° 01, « Soutien aux entreprises », représente près de 83 % des crédits du programme – en légère baisse –, l'on regrette que l'aide au fret et l'aide à la rénovation hôtelière conservent la même enveloppe que l'année dernière. De 17 millions d'euros en 2012, l'aide au fret passe à 6 millions cette année : la réduire ainsi à peau de

chagrin, n'est-ce pas contraire à l'objectif d'intégration des collectivités d'outre-mer dans leur environnement économique régional, pourtant essentiel à leur développement ?

Quant au programme 123, l'économie ultramarine étant très dépendante du tourisme, secteur crucial, l'on ne peut que saluer l'idée d'un plan de relance ambitieux à visée internationale, destiné à promouvoir nos tourisms ultramarins. Mais il n'est doté que de 800 000 euros dans l'action n° 02, « Aménagement du territoire », soit la moitié du budget annuel d'un petit office de tourisme ! S'agit-il de posture ou d'imposture ?

Les crédits du logement, qui relèvent de l'action n° 01 du même programme, sont révisés à la hausse, ce qui est très satisfaisant, car la tâche à accomplir dans ce domaine est immense. Je déplore en revanche que les dotations destinées à la résorption de l'habitat insalubre – qui concerne des milliers de logements outre-mer et maintient des dizaines de milliers de familles dans une précarité qui les met en grand péril – stagnent à un niveau qui ne représente qu'une infirme partie de cette action. Monsieur le ministre, quelles sont vos prévisions quant à la RHI pour les années à venir ?

L'action n° 07, « Insertion économique et coopération régionale », reste dotée comme en 2013 de 0,3 % des crédits du programme. Destinée à inciter les collectivités à sortir de leur isolement et à développer les échanges avec leurs voisins, elle équivaut pourtant à l'un des grands défis que les territoires ultramarins doivent relever pour mettre fin à leur situation de dépendance budgétaire. Ce n'est pas un chemin parmi d'autres, mais l'autoroute à emprunter pour sortir de la crise ; l'État serait un bien piètre conducteur s'il restait bloqué au stop ! Notre rapporteur spécial Patrick Ollier a ainsi rappelé combien il est essentiel de permettre aux collectivités ultramarines « de sortir d'une économie trop largement tournée vers l'Europe et [...] de profiter [enfin] pleinement du dynamisme de leur zone, où se situent nombre de pays émergents », et a regretté lui aussi la faible dotation de l'action.

Mme Annick Girardin. Le Président de la République a souhaité conserver la défiscalisation outre-mer tout en introduisant un système de crédit d'impôt complémentaire. Le chef de l'État et le chef du Gouvernement ont ainsi montré leur ferme volonté de soutenir les Français des outre-mer, volonté que le groupe RRDP salue. Toutefois, le dispositif proposé peut être amélioré ; tel est le sens des amendements que j'ai défendus lors de nos travaux en séance sur la première partie du PLF, au côté du président Jean-Claude Fruteau et du rapporteur spécial, Patrick Ollier.

Ces travaux ont permis de progresser sur certains points ; sur d'autres, encore en suspens, nous devons fournir des explications supplémentaires. L'articulation des nouveaux dispositifs, dont le crédit d'impôt, avec le statut spécifique des collectivités d'outre-mer, dotées d'une compétence fiscale propre, devrait ainsi être précisée publiquement, monsieur le ministre, afin de ne laisser subsister aucune marge d'interprétation.

Quant à la mission « Outre-mer » proprement dite, la légère hausse de son budget, qui honore le Gouvernement et votre ministère, était indispensable étant donné la situation économique des territoires ultramarins. Elle ne doit pas nous faire oublier que les outre-mer prennent la part qui leur revient à l'effort national, et notamment des efforts accomplis dans toutes les missions budgétaires et les budgets ministériels. Enfin, le budget ultramarin, certes important, fait partie d'un tout : une vision plus large s'impose pour saisir les enjeux de dynamique économique et sociale des outre-mer.

S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, nous attendons des réponses précises à propos des principaux problèmes sociaux : les ordonnances d'extension des aides au logement et de réforme du système de revalorisation des pensions de la caisse locale en fonction de l'inflation locale, ainsi que l'arrêté de revalorisation spécifique, rétroactive au 1^{er} janvier 2013, que vous aviez promise au plus tard pour le 1^{er} avril 2013 lors de votre venue dans l'archipel au cœur de l'hiver. Monsieur le ministre, l'hiver est passé, l'hiver suivant approche, et les pensions n'ont toujours pas bénéficié de la moindre revalorisation spécifique. Comme mes concitoyens, je me demande pourquoi la parole de l'État n'a pas été tenue, ou plutôt – puisque je sais pourquoi –, comment nous pouvons, vous et moi, accepter qu'elle ne l'ait pas été.

En ce qui concerne la mission d'inventaire de nos ressources maritimes, préalable indispensable à la diversification des filières maritimes à Saint-Pierre-et-Miquelon, nous souhaitons qu'une table ronde réunissant les ministères concernés, le SHOM et l'IFREMER soit organisée à Paris avant la mi-décembre, afin de concrétiser l'excellente analyse des besoins effectuée par les services de l'État de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Qu'en est-il du soutien aux dernières entreprises de pêche et de traitement du poisson que sont la SNPM et Propêche ? Saint-Pierre-et-Miquelon ne doit pas renoncer à ce secteur d'activité malgré les difficultés rencontrées ces dernières années. Je m'interroge également sur la décision de l'ODEADOM de ne pas reconduire à partir de 2014 son soutien à la société EDC, qui conduit pourtant un projet pilote en matière d'aquaculture. « Compte tenu des fortes contraintes budgétaires pesant sur les crédits d'intervention, et des besoins exprimés par d'autres filières et d'autres territoires » – difficilement audibles à mon sens –, l'ODEADOM devrait, semble-t-il, se désengager de ce projet de production aquacole de coquilles Saint-Jacques, unique en France, qui devait pourtant faire partie d'un programme sectoriel initialement conçu pour se poursuivre jusqu'en 2017 et soutenu par le conseil territorial. Il serait aberrant de ruiner les efforts de tous au terme d'un processus entamé il y a plus de quinze ans. Je vous demande avec insistance, monsieur le ministre, d'intervenir auprès de l'ODEADOM pour que celui-ci fasse de nouveau de ce projet l'une de ses priorités.

Par ailleurs, j'ai appelé Nicole Bricq, ministre du commerce extérieur, à la plus grande vigilance à propos des négociations en cours sur l'accord de partenariat transatlantique entre l'Europe et les États-Unis, afin d'éviter que ne se

reproduisent les dysfonctionnements constatés lors des discussions initiales de l'accord commercial entre l'Union européenne et le Canada, qui avaient complètement négligé l'existence de Saint-Pierre-et-Miquelon. Car l'avenir de chaque outre-mer dépend de l'intégration de nos territoires dans leur contexte économique régional. Saint-Pierre-et-Miquelon n'est pas seul concerné : Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Polynésie, d'autres encore travaillent avec l'Europe. Les Pays et territoires d'outre-mer ne doivent pas être les oubliés du développement économique, sans quoi l'intégration régionale restera lettre morte.

Des rencontres sont en cours entre l'État et le conseil territorial afin de sélectionner les projets qui seront retenus dans le cadre du futur contrat de développement, outil indispensable au développement des outre-mer, notamment de l'archipel. Il nous faudra veiller à l'effort financier de l'État et à ce que les mairies, la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat et les acteurs privés soient associés aux discussions, contrairement à ce qui s'est passé lors de la préparation des précédents contrats.

S'agissant enfin du dossier du plateau continental, nous nous réjouissons de la position du Président de la République. Les parlementaires de Saint-Pierre-et-Miquelon et, plus largement, les membres du groupe d'études sur les îles d'Amérique du Nord devront impérativement être associés à chaque étape du processus.

Mme Sonia Lagarde. Je suis d'accord avec Mme Girardin : les parlementaires devraient être plus nombreux à se rendre outre-mer pour juger sur place de la situation de nos territoires.

Cette année encore, les crédits de la mission « Outre-mer » progressent. Avec mes collègues polynésiens, je tiens à saluer cette hausse d'un peu plus de 2 milliards d'euros, qui témoigne d'un engagement de l'État au côté des élus ultramarins, quand tant d'autres budgets connaissent une régression. Cette politique est essentielle pour des territoires qui, rappelons-le, constituent avant tout une richesse pour la France.

Certaines dépenses liées à des politiques centrales pour le développement de nos départements et collectivités doivent être particulièrement préservées. C'est tout d'abord le cas s'agissant du logement. En outre-mer, où les besoins en logements sociaux sont considérables, il y a véritablement urgence à soutenir une politique ambitieuse en faveur de l'augmentation de l'offre de logement. La hausse pour 2014 de la ligne budgétaire unique, le maintien des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement dans le secteur du logement locatif social devraient permettre à l'État de poursuivre ses actions en faveur du logement social neuf et de la résorption de l'habitat insalubre. Je regrette cependant la politique suivie en Nouvelle-Calédonie, en particulier dans la Province Sud. Le choix, aberrant, de légaliser les squats – autrement dit les logements insalubres – prévaut toujours sur celui de construire de logements neufs, alors que, par définition, cela ne permet pas de répondre à une demande en augmentation constante.

L'autre grande priorité de la mission est bien évidemment l'emploi. Dans ce domaine, d'importants écarts subsistent entre l'Hexagone et l'outre-mer, qui connaît un taux de chômage global de 25,4 % – et bien plus encore chez les jeunes. En Polynésie, notamment, la situation sociale est préoccupante : près d'un quart de sa population vit au-dessous du seuil de pauvreté, et le taux de chômage y dépasse les 20 %.

À cet égard, on peut regretter la baisse significative des crédits affectés au programme « Emploi outre-mer ». Selon vous, cette réduction de 82 millions d'euros se justifie par le recentrage sur les bas salaires des exonérations de cotisations patronales dans les départements d'outre-mer et par la création du crédit d'impôts compétitivité emploi qui est supposé en compenser les effets. Mais on peut observer qu'en métropole, le niveau des exonérations est maintenu à l'identique.

À cette réduction des crédits vient en outre s'ajouter l'extinction au 31 décembre 2013 du dispositif ouvrant la possibilité du versement d'un bonus exceptionnel aux salariés d'une entreprise implantée dans une région ou un département d'outre-mer.

En matière d'emploi, s'il est des dispositifs que nous devons absolument préserver, voire renforcer, ce sont ceux destinés à la jeunesse. Il en est ainsi du service militaire adapté, qui joue un rôle clé pour l'insertion dans la vie active des jeunes adultes ultramarins en situation d'échec. Un objectif de 6 000 stagiaires en 2016 a été fixé dans le cadre du programme « SMA 6 000 » : nous ne pouvons que nous en féliciter.

Mais je pense également aux « chantiers de développement local », dispositif de soutien applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'aux « jeunes stagiaires du développement », programme spécifique destiné à favoriser l'insertion des jeunes en difficulté. Il convient d'encourager ces éléments de la lutte contre le chômage des jeunes.

Même si, avec mes collègues polynésiens, nous saluons la hausse des crédits de la mission, je voudrais attirer votre attention sur le budget consacré plus précisément à la Polynésie française. La dotation globale d'autonomie – DGA –, la principale ligne budgétaire dont le versement est une certitude et dont le territoire maîtrise complètement l'utilisation, diminue de 3 millions d'euros, et cette baisse sensible pourrait se poursuivre en 2015.

Par ailleurs, en ce qui concerne le contrat de projet 2008-2013 entre l'État et la collectivité, l'augmentation de l'enveloppe en 2014 ne correspond en réalité qu'aux crédits non consommés les années précédentes. Les autorisations d'engagement – 28,3 millions d'euros en 2014 – sont insuffisantes pour permettre l'engagement des projets programmés dont les dossiers de financement sont finalisés.

Enfin, le rôle important que joue le SMA dans nos territoires en termes de réinsertion d'une partie de notre jeunesse ne doit pas occulter la montée de la délinquance et de la violence à laquelle les ultramarins doivent faire face. L'État doit nous accompagner, en particulier en Nouvelle-Calédonie. Il est ainsi urgent de prendre l'ordonnance destinée à ouvrir aux policiers municipaux le droit de verbaliser l'ivresse publique.

La mission chargée d'examiner la faisabilité d'un nouveau centre pénitentiaire dans le Nord doit venir en Nouvelle-Calédonie le 6 décembre. On ne peut que souhaiter qu'elle valide le projet, afin que les crédits puissent être débloqués en temps et en heure.

M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer. Merci, monsieur Lesterlin, pour vos propos ainsi que pour votre vote.

Je confirme les priorités faisant l'objet de crédits en hausse : le logement, l'investissement public et la jeunesse – en particulier le service militaire adapté.

En ce qui concerne le fonds exceptionnel d'investissement, nous n'avons pas oublié l'engagement de le doter de 500 millions d'euros sur l'ensemble de la mandature. L'effort effectué depuis quelques années – 50 millions par an – devra donc être amplifié.

Merci aussi, monsieur Gibbes, d'avoir souligné que nous avons franchi une barre symbolique avec ce budget – que je persiste à qualifier de budget de combat. Alors que nous traversons une crise économique et des difficultés financières considérables, non seulement les crédits alloués à mon ministère augmentent, mais la totalité des crédits des autres missions dont bénéficie l'outre-mer – c'est-à-dire ceux de la politique transversale – sont préservés. De même, nous maintenons environ 4 milliards d'euros de dépense fiscale pour les outre-mer qui, au total, reçoivent plus de 18 milliards d'euros. Ce n'est pas rien ! Une telle politique relevait de la gageure.

En ce qui concerne le service militaire adapté, nous faisons tout pour que les infrastructures nécessaires soient disponibles en 2016. Il est vrai qu'au moment de la réforme de la carte militaire, le gouvernement Fillon avait pris l'engagement de réaliser à Saint-Martin un groupement SMA de 70 places. Faut-il continuer à privilégier cette solution ou réserver, en Guadeloupe, un contingent pour les jeunes Saint-Martinois désireux de suivre la formation ? J'avoue que la question n'est pas tranchée.

C'est parce que le dispositif initial était trop lourdement bureaucratique que nous n'avons pas engagé les 17 millions d'euros prévus pour l'aide au fret. Ce serait déjà une bonne chose que les 6 millions que nous proposons aujourd'hui soient consommés, d'autant qu'ils représentent un complément par rapport à l'argent apporté par l'Europe, dans le cadre du FEDER-RUP, pour compenser les handicaps et surcoûts dont souffrent les régions ultrapériphériques.

De même, l'expérience en termes de consommation montre que les crédits prévus pour la rénovation hôtelière seront d'un montant suffisant.

S'agissant du tourisme, c'est le groupement d'intérêt économique Atout France qui sera chargé de réaliser le plan de relance du tourisme en faveur de l'outre-mer, doté de 800 000 euros. Là encore, cette action viendra en complément de celle de l'Europe. En tant qu'ancien président de conseil régional, je mesure la difficulté d'élaborer une bonne campagne de promotion destinée à encourager la fréquentation touristique. J'espère donc que la collaboration avec Atout France se poursuivra.

Vous dites que les crédits consacrés à la résorption de l'habitat insalubre sont en baisse, mais ils sont maintenus. En outre, quelque 30 millions d'euros sont prévus pour l'amélioration de l'habitat privé. Pour autant, je suis conscient que les besoins restent énormes et qu'une programmation est nécessaire. Je rappelle l'annonce que j'ai faite devant le congrès de l'Union sociale pour l'habitat : il y aura une programmation territorialisée en matière de logement, et de logement social en particulier. Il faut construire 100 000 logements en dix ans à partir de 2015 ; en plus de l'objectif de 8 000 logements par an – 7 980 logements en 2014 –, il faut donc trouver comment financer dans la LBU la construction de 2000 logements par an entre 2015 et 2024.

J'en viens au programme 123. Grâce au travail du Gouvernement, la coopération régionale est dotée par l'Europe d'énormes crédits. L'aide au fret ne concernant que le transport entre l'Europe et les outre-mer, il reste à relever le challenge de l'insertion et de la coopération régionales. Nous avons pu obtenir la suppression de la limite de 150 kilomètres appliquée à la politique de grand voisinage, et nous allons réaliser la soudure avec les crédits européens.

Madame Girardin, je n'ai pas oublié l'annonce que j'ai faite à Saint-Pierre-et-Miquelon concernant la revalorisation des retraites. Il est vrai que je n'ai pas obtenu la mise en œuvre de cette mesure, mais je n'ai pas renoncé à relayer votre préoccupation. Le Premier ministre m'a toutefois demandé d'attendre l'examen de la réforme nationale des retraites pour obtenir une nouvelle habilitation à légiférer par ordonnance.

En ce qui concerne les aides au logement, j'ai été déçu par la nouvelle jurisprudence du Conseil d'État, qui nous a empêchés de mener nos projets à bien. Cette question est désormais de la compétence du conseil territorial.

L'ordonnance sur le FNAS – Fonds national d'action sociale – est en cours de signature. Chaque année, c'est ainsi un million d'euros qui bénéficieront aux familles *via* l'action sociale : il me semble que c'est un bon résultat.

Au sujet de l'extension du plateau continental, le processus est également en cours. Vous connaissez les réticences du ministère des affaires étrangères, qui craint que la France ne soit déboutée devant la Commission des limites du plateau continental de l'ONU si ses demandes sont jugées excessives. Notre pays défendra cependant sa souveraineté dans la zone tout en veillant à ne pas tendre encore plus ses rapports avec le Canada.

J'ai appris comme vous la décision de l'ODEADOM de cesser son soutien à EDC. Cela étant, même si on doit s'attendre à une tension sur les crédits, rien n'est encore décidé pour 2014.

S'agissant du nouveau contrat de développement, je suis d'accord avec vous : il est nécessaire d'associer tous les acteurs aux discussions, et en particulier les parlementaires.

Madame Lagarde, je vous laisse la responsabilité des propos que vous avez tenus sur la politique du logement dans la Province Sud.

Sur le SMA, on tiendra, de même que sur la mission du 6 décembre.

En ce qui concerne la Polynésie française, l'avance sera effectuée, je l'ai confirmé. La mission de l'inspection générale des affaires sociales chargée d'apporter son expertise sur le fonctionnement du régime de solidarité devrait partir très bientôt. Et si la DGA est réduite de 3 millions, c'est simplement parce qu'elle est indexée sur la dotation globale de fonctionnement. Les collectivités de métropole font le même effort.

Cela étant, nous accueillerons avec bienveillance les dossiers de financement déposés dans le cadre du FEI. Nous avons en effet conscience de l'ampleur du redressement à opérer et de la nécessité de soutenir l'investissement afin de relancer l'activité en Polynésie.

Mme Gabrielle Louis-Carabin. Une fois de plus, monsieur le ministre, votre budget vous vaut de recevoir de nombreuses félicitations.

Pourriez-vous nous préciser le montant global de l'effort de solidarité consenti au profit de l'outre-mer, toutes missions budgétaires confondues ?

Les 90 millions d'euros d'économies dégagées par le recentrage des exonérations patronales sur les bas salaires dans les départements d'outre-mer seront-elles réinjectées dans l'économie ultramarine ?

Quelle est la répartition géographique des crédits de la ligne budgétaire unique ?

Enfin, outre le service militaire adapté, quelles sont les mesures prévues en matière d'éducation, de formation et de qualification pour favoriser l'emploi des jeunes en outre-mer ? Qu'en est-il de l'utilisation du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse ?

M. Didier Quentin. À partir du 1^{er} janvier 2014, Mayotte aura accès aux fonds structurels européens, puisqu'elle obtiendra, à l'instar de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion, le statut de région ultrapériphérique. Les élus mahorais se verront ainsi allouer une enveloppe de 224 millions d'euros qu'ils souhaitent consacrer pour l'essentiel à l'assainissement et à l'accès à l'eau potable, afin de satisfaire les 21 % de la population qui en sont privés.

D'autres projets sont prévus, comme l'installation d'un hôpital en Petite-Terre, ou encore l'allongement de la piste de l'aéroport de Pamandzi. Mais bien peu en matière d'emploi et de formation, alors que 2 000 jeunes Mahorais arrivent chaque année sur le marché de l'emploi. Pouvez-vous nous indiquer comment l'État entend accompagner les élus et la population afin de réussir la transition de l'île et d'assurer son décollage économique ?

Restons dans l'Océan indien. Des négociations ont lieu depuis plus de vingt ans avec les autorités mauriciennes sur le sort de Tromelin, un flot inhabité, ou du moins occupé très épisodiquement. La zone économique exclusive qui pourrait être placée sous cogestion franco-mauricienne représente 280 000 kilomètres carrés, soit presque l'équivalent en superficie de la ZEE métropolitaine. Par ailleurs, en raison des risques géopolitiques actuels, en particulier le long du Canal du Mozambique, le quart du trafic mondial de transport maritime croise désormais dans la ZEE de l'île Tromelin, contournant Madagascar par l'est. Enfin, l'île recèle d'innombrables richesses minérales et d'éventuels gisements de pétrole offshore, ainsi que 26 espèces de coraux et des eaux très poissonneuses. Pouvez-vous préciser la position qu'entend défendre le Gouvernement sur ce sujet majeur pour notre souveraineté en mer, et dont l'intérêt stratégique est indiscutable, tant d'un point de vue énergétique qu'en termes de biodiversité ?

M. Jean-Paul Tuaiwa. Je remercie le Gouvernement pour l'avance de trésorerie consentie à la Polynésie. Je rassure M. Dosière : la moitié de ces crédits sera allouée aux communes, le reste servant à rembourser la dette contractée à l'égard des fournisseurs.

M. Dosière a eu raison de souligner que nous avons connu des budgets insincères depuis 2006. Mais un président indépendantiste, Oscar Temaru, était alors aux commandes en Polynésie, dont il a voulu paupériser l'économie en menant sa politique idéologique.

Je m'inquiète de l'amendement que notre collègue compte déposer afin de réduire d'un million d'euros les crédits pour la Polynésie. Je rappelle que depuis 2008, de nombreux coups de rabot ont été donnés aux partenariats financiers entre notre collectivité et l'État, qu'il s'agisse de la participation au régime de solidarité de la Polynésie française, des opérations de construction et de rénovation scolaires ou de la réforme de la dotation globale de développement économique. Pourquoi, monsieur le rapporteur pour avis, adopter cette attitude à l'égard de la Polynésie ?

Mme Huguette Bello. Ce débat intervient alors que se tient à la Réunion, en présence de François Chérèque, la journée de travail sur le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Évidemment fortuite, cette coïncidence invite à mettre en parallèle deux réalités : celle que nous examinons aujourd'hui ici, celle que vivent les Réunionnais tous les jours là-bas.

Personne ne peut contester que le budget des outre-mer augmente une nouvelle fois – de plus de 20 millions d’euros –, que les outils d’incitation fiscale à l’investissement ont été réformés et préservés, que la LBU progresse, que le fonds exceptionnel d’investissement qui finance les équipements structurants a été reconduit, que la TVA n’augmentera pas dans les outre-mer... Nous n’ignorons rien, monsieur le ministre, de toute l’énergie que vous avez mobilisée pour parvenir à ces résultats.

Mais dans le même temps, personne non plus ne peut occulter la situation préoccupante de nos territoires. Plusieurs études viennent d’ailleurs la confirmer. L’une d’entre elles a qualifié la Réunion de « département hors normes » : 343 000 Réunionnais vivent sous le seuil de pauvreté, et 42 % de la population survit avec moins de 935 euros mensuels. Ces chiffres résumés, à eux seuls, la dégradation de tous les indicateurs qui mesurent la précarité !

C’est en ayant constamment à l’esprit ces deux dimensions que je souhaite poser mes questions.

La première concerne le pouvoir d’achat. Le revenu supplémentaire temporaire d’activité avait été mis en place pour une période déterminée afin de faire face à la crise. Or le contexte économique ne s’est pas, loin s’en faut, amélioré depuis 2009. Et les bénéficiaires réagissent d’autant plus mal à sa suppression que le RSA-activité ne remplit pas ses objectifs : au niveau national, le taux de non-recours est de 68 %. Une réforme est d’ailleurs d’ores et déjà programmée. Quelles seront les propositions du ministère des outre-mer ?

S’agissant du logement social, nous notons avec satisfaction que la LBU est non seulement préservée mais augmentée de 18 millions. L’ampleur des besoins est connue, tout comme sont identifiés les facteurs qui bloquent les constructions. À cet égard, je souhaite revenir sur le seuil minimal obligatoire d’utilisation de la LBU adopté il y a quinze jours à l’article 13. Initialement prévu à 10 %, il a été ensuite réduit de moitié. Nous aimerions être éclairés sur les critères qui ont conduit à ce choix, car de leur côté, les opérateurs plaidaient pour un taux de 3 %. Des projections réalisées à partir des opérations réalisées durant ces dernières années montrent que la fixation du seuil à 5 % va entraîner une diminution importante de la production de logements.

Au passage, je remarque que le recours à la défiscalisation pour financer le logement social en outre-mer résulte d’une recommandation de l’Inspection générale des finances qui, en 2006, faisait « l’hypothèse d’une ressource budgétaire durablement contrainte » et jugeait que « la remise à flot de la LBU serait irréaliste ». La transformation du logement social en niche fiscale nous a donc été imposée au moment même où des programmes pour le logement social étaient adoptés au niveau national et assortis de moyens budgétaires importants. Nous avons dû nous adapter et, en liaison avec les opérateurs et au prix d’un gigantesque travail, nous en avons fait un outil efficient. C’est pourquoi nous déplorons infiniment le climat de suspicion qui apparaît dès lors qu’il est question de logement social en outre-mer, et qui nous conduit à nous justifier sans cesse.

J'en viens aux actions en faveur de la jeunesse. Les crédits affectés au service militaire adapté augmentent, il faut le souligner, de 8 %. Ceux de la continuité territoriale sont reconduits à l'identique.

Dans le même temps, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité – LADOM – doit accompagner la montée en puissance du SMA en offrant aux stagiaires qui le souhaitent des stages qualifiants dans l'Hexagone. Faut-il en déduire une diminution des autres mesures de formation en mobilité ? La réussite de ce programme étant fortement liée aux tarifs aériens, qui dans nos régions sont prohibitifs, nous aimerions savoir si les conclusions du rapport de la Direction générale de l'aviation civile sont désormais disponibles.

Le chômage des jeunes a atteint un tel niveau qu'un changement d'échelle s'impose. Les fonds européens exceptionnels que l'Union européenne vient d'adopter pour lutter contre le chômage des jeunes peuvent y contribuer. Quelles initiatives votre ministère compte-t-il prendre en ce sens ?

Mme Hélène Vainqueur-Christophe. Je salue le travail constructif accompli par le Gouvernement, qui a permis de présenter un bon budget pour les outre-mer. Fidèle aux engagements pris par le Président de la République, ce résultat est d'autant plus satisfaisant que l'équation budgétaire n'était pas évidente à résoudre. Les crédits de la mission sont en augmentation pour la deuxième année consécutive, preuve que l'État est enfin de retour dans les outre-mer.

Je tiens à exprimer ma satisfaction de voir l'État investir intelligemment pour relancer la production et l'emploi, mais aussi à saluer la rationalisation des différents dispositifs de défiscalisation actée dans le projet de loi de finances, d'autant qu'elle est le fruit d'une méthode fondée sur le dialogue.

Le ministère des outre-mer est de plein exercice, mais certaines de ses actions relèvent de la politique transversale du Gouvernement. Grâce aux projets structurants qu'il s'est engagé à financer, l'État va redonner l'espoir à nos territoires ainsi qu'à nos collectivités locales, qui toutes ont d'ores et déjà fait preuve de leur engagement dans le cadre de la mutualisation.

Monsieur le ministre, vous avez déjà confirmé que les projets d'extension de la maison d'arrêt de Baie-Mahault et de reconstruction de celle de Basse-Terre pourraient être inclus dans le prochain triennal. Qu'en est-il de la reconstruction du centre hospitalier universitaire de Pointe-à-Pitre/Abymes ? Ce projet, capital pour la Guadeloupe en termes de création d'emplois et de restructuration de l'offre de soins, n'est à ce jour toujours pas budgétisé.

Par ailleurs, l'Agence de mobilité pour l'outre-mer de Guadeloupe fait face à une forte réduction d'effectifs alors qu'elle doit répondre à des demandes provenant de trois territoires différents, avec les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Je ne mets pas en cause le principe des réductions d'effectifs, mais il me semble que la situation archipélagique de la Guadeloupe peut justifier une exception. Des moyens humains particuliers seront-ils accordés à LADOM Guadeloupe ?

M. Jean-Claude Fruteau. Le budget de la mission « Outre-mer » est un des rares, cette année, à connaître une évolution positive. C'est le résultat d'un engagement du Président de la République, qui marque le retour de l'État dans les outre-mer après dix ans d'absence – pour ne pas dire de mépris.

Un budget est la traduction d'une volonté politique. Et en réponse, par exemple, à la situation des plus de 55 000 ménages de Françaises et de Français vivant dans un bidonville, la ligne budgétaire unique progresse de 8 % cette année, après avoir déjà augmenté de 6 % l'an passé. Il s'agit d'un effort considérable, qui en outre s'inscrit dans la durée.

Certains regrettent la baisse des exonérations de charges. Mais comme vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre, 26 à 30 % des économies réalisées pourraient faire l'objet de redéploiement dans le cadre d'un projet de loi à venir. D'ailleurs, si le Gouvernement avait suivi les avis exprimés dans différents rapports, cette réduction ne représenterait pas 90 millions d'euros, mais 250 millions !

En outre, aucun salarié dont la rémunération est inférieure à 1,6 SMIC dans les secteurs prioritaires et à 1,4 SMIC dans les autres secteurs ne sera concerné par cette mesure. De surcroît, pour plus de 90 % des salariés, le coût du travail sera inchangé, voire en baisse, grâce notamment au CICE, dont nous bénéficions sans participer à son financement.

Je salue le travail effectué en étroite concertation avec la représentation nationale sur le dossier de la défiscalisation, qui préserve un outil dynamique essentiel pour l'investissement dans nos territoires. En un mot – puisque je n'ai pas droit à beaucoup d'autres –, les outre-mer sont bel et bien redevenus une priorité pour le Gouvernement, n'en déplaise à certains, y compris dans nos rangs, qui hurlent avec les loups et pratiquent la surenchère politique.

En ces temps de contrainte financière, le budget de l'outre-mer est volontariste. Il cible ses moyens vers ce qui est indispensable : le logement, l'emploi, les investissements d'avenir. C'est donc avec conviction que je voterai en sa faveur.

M. Jonas Tahuaitu. Au nom des élus de la majorité soutenant le Gouvernement de la Polynésie française, dirigé par M. Gaston Flosse, et des députés issus de ce territoire, je voudrais vous remercier, monsieur le ministre, pour le budget que vous présentez pour la Polynésie. Je remercie également M. René Dosière pour la qualité de son analyse sur la situation politique, économique et financière de notre collectivité. Nous héritons d'une situation catastrophique, produit de la gestion des gouvernements en place depuis 2004 ; le président de la Polynésie a pris des mesures draconiennes pour redresser les finances du pays suivant les recommandations de Mme Anne Bolliet, membre de la mission d'assistance à la Polynésie française.

Je demande, comme M. Édouard Fritch, qu'une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) se penche sur la gouvernance de notre système de santé et sur le fonctionnement de la solidarité.

Nous remercions le Gouvernement d'avoir accordé une avance remboursable de 42 millions d'euros à la Polynésie française.

M. Gabriel Serville. Dans un contexte de restriction budgétaire, l'augmentation sensible des crédits dévolus à l'outre-mer pour la deuxième année consécutive constitue un signal fort pour les populations de ces territoires qui font face à des situations sociales et économiques dégradées.

La Guyane compte plus de 20 000 logements construits sans titre, bien souvent insalubres ; leur nombre doit être pris en compte par rapport à l'insuffisance de la construction de logements. Je m'inquiète donc des dispositions concernant la LBU : les modalités de partage de cette ligne créent des difficultés en Guyane, car si la répartition présente l'avantage d'être égalitaire, elle s'avère inadaptée aux besoins spécifiques de certains territoires et perpétue donc une forme d'iniquité. La Guyane connaît en effet une croissance démographique annuelle de 3,8 % qui nécessite la construction de 3 000 nouveaux logements chaque année, alors que seuls 1 200 logements reçoivent une autorisation de construction. Ce PLF pour 2014 fixe le taux de LBU à 5 % pour chaque projet de logement social, ce qui limitera la production de nouveaux logements. Enfin, je m'inquiète de la baisse de 21 % des AE en matière d'aménagement du territoire. Monsieur le ministre, pourriez-vous m'assurer que le partage de la LBU sera bien différencié ?

M. Patrick Lebreton. Alors que l'État est engagé dans un processus de redressement décisif des finances publiques, il convient de souligner l'esprit de justice du Gouvernement à l'égard des outre-mer, les programmes les plus essentiels pour ces territoires étant préservés.

Un effort particulier est demandé aux entreprises qui bénéficiaient jusqu'à présent d'exonérations de cotisations sociales : il s'agit d'un choix courageux et responsable, car les aides publiques seront concentrées sur les salariés qui en ont le plus besoin. Il importe néanmoins d'entendre les inquiétudes de certains acteurs économiques sur le déploiement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), en accompagnant notamment les PME et les TPE.

Depuis 2002, l'ambition de la mobilité a été mise de côté, si bien que le fonctionnement de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) s'avérait menacé et que les politiques régionales manquaient de cohérence ; or cette question est essentielle pour le développement des territoires d'outre-mer. Comme les crédits de la continuité territoriale connaissent une stabilisation, pourriez-vous, monsieur le ministre, présenter les objectifs du nouveau contrat de performance entre l'État et LADOM pour les années 2013 à 2015 ? Quelle orientation entendez-vous donner à la mobilité des ultra-marins à moyen terme ?

M. Jean-Philippe Nilor. Ce budget présente une nouvelle augmentation, le système de défiscalisation semble avoir été sauvé – même de justesse – et les crédits de la LBU sont accrus : voilà qui ne fait naître aucune insatisfaction.

Le budget de cette mission ne représente qu'une faible partie des sommes allouées aux territoires d'outre-mer et nous regrettons l'absence d'un document transversal permettant d'évaluer le poids de l'État dans nos pays.

Afin d'économiser 90 millions d'euros, la mission a recentré le dispositif d'exonération des cotisations patronales sur les plus bas salaires. C'est une bonne mesure pour la compétitivité, mais qu'en est-il des emplois d'encadrement ? Nos jeunes, parfois surdiplômés, n'ont pas vocation à être rémunérés au SMIC toute leur vie professionnelle. Quelles dispositions entendez-vous prendre pour garantir le maintien d'emplois d'encadrement dans nos territoires ?

Il aurait fallu accroître les moyens d'intervention de LADOM, et l'augmentation de 8 % des crédits du service militaire adapté (SMA) ne compensera pas les effets négatifs de cette décision. Un conseiller de Pôle emploi en France métropolitaine gère 60 dossiers par an, alors que le même conseiller en Martinique traite 250 dossiers et qu'un agent de LADOM dans ce même territoire en suit 600, dont 400 concernent un départ en formation pour la mobilité. Subissant une baisse régulière de ses effectifs, LADOM a de plus en plus recours à des emplois précaires, mais un agent se trouvant dans une telle situation peut-il aider à insérer les personnes qu'il suit ? Monsieur le ministre, pourriez-vous nous garantir le maintien des conditions d'exercice des missions dévolues à LADOM ?

Mme Chantal Berthelot. Je salue vos efforts personnels, monsieur le ministre, pour obtenir l'augmentation des crédits dédiés à la mission « Outre-mer », ainsi que le vote de notre majorité sur le régime de défiscalisation qui conforte ce dispositif pour les investissements productifs et dans les logements sociaux.

Nous saluons l'augmentation de 8 % des crédits de la LBU, mais sera-ce suffisant pour répondre aux besoins de la Guyane, où 80 % de la population est éligible au logement social ? Comment comptez-vous accompagner les bailleurs sociaux guyanais pour atteindre l'objectif de 1 500 nouveaux logements en 2014 ?

La superficie de la Guyane s'élève à 84 000 km², soit un sixième du territoire national ; en outre, la démographie de ce territoire est très dynamique puisque la population croîtra de 200 000 habitants d'ici à 2030 pour atteindre 450 000 personnes, dont plus de la moitié dans l'ouest du territoire. Il s'agit d'une opportunité qui nécessite néanmoins la mise en œuvre par l'État d'une politique adaptée à ces caractéristiques. La Guyane souffre aujourd'hui de problèmes profonds en matière de justice, de santé, d'éducation, de sécurité, d'infrastructures et de transport ; ils ne feront que s'accroître si l'on ne tient pas compte des spécificités géographiques et démographiques. Les ressources humaines et naturelles existent : imaginons ensemble un pacte pour la Guyane !

M. Bruno Nestor Azerot. Dans un contexte de forte contrainte budgétaire et de menace de récession économique, le budget de l'outre-mer semble privilégié, puisque la mission « Outre-mer » voit ses crédits croître de 1 % en 2014, la défiscalisation est sanctuarisée – mais uniquement jusqu'en 2017, ce qui supprime la lisibilité à long terme des investissements –, les crédits du SMA sont augmentés et la LBU connaît une hausse de 8 % après celle de 6 % en 2013.

Nous aurions dû davantage écouter les entreprises sur la réduction des exonérations de charges sociales. Pourquoi être passé en force, alors que ces exonérations contribuent fortement à la compétitivité ? Où réside la cohérence stratégique lorsque l'on diminue le dispositif d'État qui possède l'impact le plus positif ? Pourquoi avoir pénalisé les emplois d'encadrement intermédiaire – ceux dont la rémunération se situe entre deux et trois SMIC –, qui manquent déjà dans nos territoires alors qu'ils favorisent la compétitivité et l'innovation ? Ainsi, parmi les 4 350 emplois industriels situés en Martinique en 2012, 1 900 sont concernés par cette mesure, soit près de la moitié.

L'emploi des jeunes constitue une priorité du Gouvernement : pourquoi les crédits du programme pour l'emploi dans l'outre-mer diminuent-ils en Martinique ? Dans ce territoire, les crédits de la mission « Outre-mer » passent de 384 millions d'euros en 2013 à 372 millions en 2014 en AE et de 372 millions à 365 millions en CP. Enfin, tout le monde s'accorde à considérer comme essentielle et emblématique la mission « Sport, jeunesse et vie associative », mais ses CP s'écroulent de 2,2 millions d'euros en 2013 à 365 350 euros en 2014 : où se situe, là encore, la cohérence ?

M. Ibrahim Aboubacar. Monsieur le ministre, vous vous êtes rendu à Mayotte la semaine dernière, ce département paradoxal qui a d'immenses besoins, mais qui éprouve des difficultés à consommer les crédits qui lui sont alloués. Il est nécessaire de développer des outils d'anticipation, notamment dans le domaine foncier. Un décret de 2009 a étendu le déploiement opérationnel du fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) à Mayotte, mais il n'a jamais reçu d'application. Où en est-on de l'installation de l'établissement public foncier qui permettrait de mettre en œuvre les opérations financées par le FRAFU ? Comment seront appliquées les récentes dispositions relatives à la zone des 50 pas géométriques sur la titrisation, qui constitue une question essentielle pour notre territoire ?

Après la parution des décrets sur la rémunération dans la fonction publique, les syndicats manifestent aujourd'hui pour connaître les modalités transitoires de mise en œuvre des dispositifs concernant l'évolution de la fonction publique d'État à Mayotte.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Je voudrais saluer la hausse des crédits dévolus aux territoires d'outre-mer.

La France possède le territoire maritime le plus vaste au monde après celui des États-Unis, grâce à l'étendue de ses zones économiques exclusives (ZEE) ; ce sont les territoires d'outre-mer qui nous apportent en grande partie cet atout considérable. Le Gouvernement peut-il présenter sa vision du développement des territoires peu ou pas habités – Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et île de Clipperton, notamment ?

Le PLF pour 2014 prévoit de doter le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) de 50 millions d'euros afin de rattraper les retards dans les investissements structurants. Cette mesure s'avère particulièrement bienvenue en outre-mer où les contraintes géographiques et les singularités locales génèrent des besoins élevés d'investissement. L'Inspection générale de l'administration (IGA) a publié un rapport d'audit sur le FEI en septembre 2012 qui pointait les retards dans la réalisation des projets financés par cet outil budgétaire et qui s'interrogeait sur « le réalisme du montage initial des opérations, le rôle des services de l'État dans le conseil aux collectivités territoriales, l'appréciation portée par ces mêmes services lors de l'instruction sur le calendrier prévisionnel des projets et les capacités des maîtres d'ouvrage – notamment les communes – à suivre l'exécution de ces projets ». Quelle mesure le Gouvernement a-t-il mis en place depuis la remise de ce rapport pour remédier à ces lacunes ? Quels projets, monsieur le ministre, bénéficieront de l'appui de l'État dans le cadre du budget pour 2014 ?

Mme Ericka Bareigts. Je tiens à saluer votre efficacité, monsieur le ministre, car vous avez obtenu, dans un contexte budgétaire contraint, l'augmentation des crédits alloués aux territoires d'outre-mer. Il est vrai que ceux-ci souffrent de grandes difficultés, puisque le chômage y est trois fois supérieur à la moyenne nationale et que la transition démographique y reste inachevée.

L'économie de l'intelligence constitue une piste pour relever ces défis ; cela nécessite de développer des outils comme ceux de l'incubateur et de la technopole – celle de la Réunion créant du lien entre la recherche et les projets d'entreprise depuis dix ans. Beaucoup d'hommes et de femmes – souvent jeunes et hautement diplômés – placent leur confiance dans les secteurs d'avenir comme celui des énergies renouvelables. Ces secteurs – dits renforcés – devraient bénéficier d'une exonération de charges plus importante.

À l'issue d'une rencontre entre l'AFD et la future BPI régionale, il semble que notre tissu économique – essentiellement composé de TPE et de PME – ne saurait utiliser pleinement les fonds destinés au CICE pour les DOM.

J'ai donc déposé un amendement au PLF afin que le régime actuel des exonérations soit maintenu, mais uniquement pour les secteurs renforcés. Vos services, monsieur le ministre, ont évalué le coût de cette mesure à 7,5 millions d'euros pour cette année fiscale – à comparer aux 90 millions d'euros que doit rapporter le recentrage des exonérations de la loi pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM) en trois ans. J'aurais souhaité que nous puissions compenser ce manque de 7,5 millions d'euros, car nous disposons de

jeunes créatifs et dynamiques qui ont besoin d'un dispositif particulier, contractualisé et évalué pour créer de nouvelles filières, et donc de nouveaux emplois dans nos territoires sinistrés ; c'est ainsi que nous consoliderons cette économie de l'intelligence que l'Union européenne et notre majorité appelons de nos vœux. Quelles sont les perspectives dans ce domaine, monsieur le ministre ?

M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer. Madame Louis-Carabin, l'effort budgétaire global de l'État en faveur des outre-mer s'élève très exactement à 18 185 900 000 euros, répartis en 14 204 900 000 euros de dépense budgétaires – dont la mission « Outre-mer », qui représente 2 060 400 000 euros – et 3 981 000 000 euros de dépenses fiscales.

Sur les 82 millions d'euros prélevés sur les plus hauts salaires, 25 millions seront déployés en faveur des entreprises selon des modalités définies avec vous, mesdames et messieurs les députés, et avec les acteurs économiques ; cela donnera lieu au dépôt d'un projet de loi réclamé par le Premier ministre et portant sur la compétitivité et l'emploi dans les territoires d'outre-mer.

La répartition territoriale de la LBU pour 2014 est la suivante : 58,8 millions d'euros en AE et 46 millions en CP en Guadeloupe ; 41 millions d'euros en AE et 37 millions en CP en Martinique ; 31,7 millions d'euros en AE et 32 millions en CP en Guyane ; 90,7 millions d'euros en AE et 87,6 millions en CP à la Réunion ; 18,9 millions d'euros en AE et 11,5 millions en CP à Mayotte ; et 685 000 euros en AE et 875 000 euros en CP à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces montants ne comprennent pas certains crédits octroyés en faveur de l'énergie ou de l'amélioration de l'habitat.

La politique de la jeunesse ne se réduit pas à l'action conduite en faveur du SMA. Le Premier ministre a annoncé d'autres mesures comme l'expérimentation conduite à la Réunion en matière de garantie pour les jeunes ou la priorité donnée aux outre-mer pour les contrats aidés, les emplois d'avenir et les contrats de génération. Des crédits sont inscrits pour l'outre-mer dans le fonds d'expérimentation pour la jeunesse et nous comptons sur un nouveau dispositif européen – l'initiative pour l'emploi des jeunes – qui bénéficiera à tous les territoires d'outre-mer compte tenu de leur taux de chômage.

Monsieur Quentin, dans le cadre de son nouvel accès aux fonds structurels européens, Mayotte obtiendra une enveloppe de 224 millions d'euros ; il est vrai que nous espérons davantage et nous n'avons pas renoncé à obtenir un montant de 400 millions, car il existe une clause de revoyure – d'ici à 2016 – qui tient quelque peu compte de la consommation des crédits. L'État sera en charge de la gestion de ces fonds et un Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) a été créé à la préfecture de Mayotte pour organiser l'allocation de ces crédits.

La départementalisation et l'accès au statut de région ultrapériphérique permettront de financer le décollage économique de Mayotte. Des efforts ont été engagés pour le redressement de la situation financière du conseil général de

Mayotte : ils doivent être poursuivis. Le décret portant indexation dans la fonction publique a été publié aujourd'hui, et la grève déclenchée à Mayotte au sujet de l'indemnité d'éloignement m'a contraint à réaffirmer un principe républicain, celui du consentement à l'impôt et de son acquittement. Dans tous les territoires d'outre-mer, les indemnités d'éloignement sont fiscalisées ; certaines personnes – qui ont souscrit un contrat et qui se sont rendues à Mayotte – peuvent espérer un gel des revenus de 2013 et ainsi ne pas payer d'impôt sur ces indemnités en 2014, mais cette faculté n'existera plus l'année suivante, conformément au souhait du Premier ministre.

L'accord de cogestion de la zone économique exclusive de Tromelin a été signé avec l'île Maurice par un gouvernement précédent dans les conditions que l'on sait. Cet accord innovant, outil inédit dans le droit international public, n'a pas encore été ratifié pour des raisons liées au calendrier parlementaire. Nous avons toutefois déjà pris des mesures visant à surveiller cette zone immense qui fait de la France la deuxième puissance maritime mondiale. Tant le Livre blanc que la loi de programmation militaire prévoient d'allouer des moyens au sud de l'Océan indien, dont nous n'ignorons pas l'importance stratégique, afin d'éviter toute rupture capacitaire. Au-delà de ce point, et de la richesse de leurs sous-sols, nous sommes aussi conscients de l'apport dont nous bénéficions grâce à ces territoires en termes de biodiversité, de culture et de population. Pour marquer notre souveraineté, je me suis déjà rendu à Tromelin et aux îles Glorieuses et, si j'en ai la possibilité, j'irai dans l'archipel des Kerguelen. En tout état de cause, en la matière, nous restons vigilants et nous défendrons les intérêts de la France.

Monsieur Tuaiva, le fonds intercommunal de péréquation (FIP) sera abondé et l'avance sera consacrée aux communes et au paiement des fournisseurs. Le Gouvernement s'exprimera en séance sur l'amendement de M. René Dosière qui vous inquiète. Depuis 2008, les crédits consacrés à la Polynésie ont été sérieusement entamés, mais notre Gouvernement a inversé le mouvement.

Madame Bello, les outre-mer ne seront pas oubliés dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale auquel travaille M. François Chérèque – contrairement à ce qui s'était passé avec le RSA. Sur ce dernier sujet, en nous inspirant du rapport Sirugue remis en juillet dernier au Premier ministre, nous ferons tout pour que les outre-mer ne soient pas exclus du droit commun, et pour que le dispositif réformé s'applique à l'ensemble des travailleurs sans condition d'âge.

Vous l'évoquiez, dans le secteur du logement social, le plancher de LBU a été fixé à 5 % : cet arbitrage me semble bon. Les simulations évoquées par les organismes socioprofessionnels me paraissent peu sérieuses. L'investissement ne va pas chuter de moitié !

La réforme des exonérations des charges patronales de sécurité sociale n'est pas de nature à créer une trappe à bas salaires. L'État fait des efforts ; les entreprises peuvent en faire aussi. Toutes les études économétriques montrent qu'au niveau de salaire concerné, l'élasticité de l'embauche reste faible par rapport au coût du travail.

Nous attendons un deuxième rapport sur les tarifs aériens outre-mer portant spécifiquement sur la structuration des prix de vente avant de tirer des conclusions significatives.

Madame Vainqueur-Christophe, la revendication relative à la prison de Basse-Terre est très ancienne – il y a dix ans, M. Pierre Bédier, secrétaire d'État chargé des programmes immobiliers de la justice avait, sur place, proposé la rénovation du bâtiment datant de 1672. En 2000, le rapport de la commission d'enquête présidé par M. Pierre Mermaz évoquait, à juste titre, « la honte de la République ». Le projet de reconstruction doit avancer, mais nous devons rester réalistes, et financer en premier lieu ce qui est prêt à l'être – je rappelle que le précédent gouvernement n'avait pas donné suite à la proposition immobilière de la région Guadeloupe que je présidais.

Selon une lettre de M. Xavier Bertrand, l'État devait financer l'intégralité de la reconstruction du CHU dans la zone de Perrin aux Abymes. Cela n'a pas été confirmé à ce jour, mais nous aurons une réponse sur le sujet avant la fin de cette année. Je n'ignore pas que les élus de la Guadeloupe sont mobilisés et que le conseil général vient de voter une résolution sur le sujet.

Les crédits de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) augmentent : le budget de l'agence est porté de 65,8 millions à 67,4 millions d'euros. Un effort de productivité lui est toutefois demandé à hauteur de 400 000 euros, soit trois emplois équivalents temps plein – ses effectifs passent de cent trente-quatre à cent trente et un ETP. Trois personnes seront par ailleurs recrutées en Guadeloupe pour compenser les effectifs perdus, et répondre au caractère « archipellique » de ce territoire – en la matière, une convention est en passe d'être signée avec l'État concernant la gestion des crédits de la continuité territoriale au niveau « infra-archipellique ». Je note que le modèle Guyanais n'est pas reproductible – plusieurs communes guyanaises n'ont pas de route, en effet, et sont desservies uniquement par avion. Si nous ne pouvons pas, en conséquence, donner une suite positive à la demande formulée par la Nouvelle-Calédonie, nous continuons d'étudier le dispositif qui pourrait être mis en place en sa faveur.

Le travail de la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée et de son président, M. Jean-Claude Fruteau a été particulièrement précieux. Je me réjouis de la « coproduction » législative qui a résulté de notre collaboration. Nous avons montré que même en matière de fiscalité, il était possible de pratiquer la concertation. Le reprofilage des seuils d'exonérations de charges était prévu. Je reconnais cependant volontiers une petite erreur de communication : les documents ont été trop rapidement envoyés en consultation dans les territoires.

Je remercie M. Jonas Tahuaitu pour ses propos.

Monsieur Dosière, même si nous reconnaissons que le pacte de croissance et le plan de redressement présentés par les autorités de la Polynésie française à l'État vont dans le bon sens, nous ne méconnaissons pas les difficultés – vous avez parlé de problèmes liés à la sincérité des comptes. Les engagements pris doivent

être respectés. L'avance remboursable fera l'objet d'une convention. La question sera réglée rapidement dans un collectif budgétaire. Je confirme qu'une mission de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur le régime de solidarité de la Polynésie se rendra sur place après que 25 millions d'euros ont été supprimés par le gouvernement précédent.

Monsieur Serville, vous craignez une inéquité dans la répartition de la LBU liée au dynamisme démographique de la Guyane. Je comprends que la question se pose, et des ajustements peuvent être nécessaires. Le sujet est pourtant difficile. En tout cas, les données ont été établies territoire par territoire.

À mon arrivée, la dotation de LBU de la Guyane était de 16 millions d'euros en crédits de paiement. Je l'ai portée à 20 millions. De son côté, le préfet a redéployé près de 6 millions depuis d'autres lignes moins tendues. En 2012, la dotation est donc passée de 16 à 26 millions d'euros soit une augmentation de quasiment 60 %. Des tensions devaient se produire cette année en matière de logement. Pour y faire face, j'ai d'emblée décidé de porter la dotation de LBU pour la Guyane à 24 millions d'euros. Cela n'a pas suffi et de nouveaux abondements ont été demandés – dont 5,2 millions supplémentaires en septembre dernier. Au final, dans le PLF pour 2014, les dotations de LBU de la Guyane seront de 31,7 millions en autorisations de paiement et 32 millions en crédits de paiement – soit un doublement par rapport aux montants que j'ai trouvés lorsque j'ai pris mon poste.

Monsieur Patrick Lebreton, vous avez parlé « d'esprit de justice » ; je vous en sais gré. Le contrat de performance pour 2013-2015, signé le 15 avril 2013, fixe les principales orientations stratégiques de LADOM : améliorer l'inclusion dans l'emploi des jeunes ultramarins ; assurer aux jeunes ultramarins la possibilité de poursuivre une formation initiale si elle est impossible dans leur collectivité de résidence ; favoriser l'exercice de la continuité territoriale par une application homogène sur l'ensemble des DOM, et améliorer l'efficacité des dispositifs gérés. Des conventions sont signées avec des régions comme c'est le cas avec la région Île-de-France. LADOM a les moyens de sa politique, budgétairement, mais aussi en termes de territorialisation. Son siège se trouve en Seine-Saint-Denis, elle dispose de onze délégations régionales en métropoles et de cinq autres dans les outre-mer, dont une à Mayotte.

Monsieur Nilor, les documents décrivant notre politique de façon transversale existent. L'effort budgétaire de l'État en faveur de l'outre-mer s'élève à 18 milliards d'euros si l'on additionne les dépenses fiscales à la mission « Outre-mer ». Concernant la dotation de la Martinique, il existe des crédits non répartis dont les ministères n'ont pas encore pu nous donner le détail. Nous connaissons ces éléments très prochainement. En matière d'emploi, nous restons très attentifs à la situation et au nombre de dossiers traités par Pôle emploi.

Madame Berthelot, je souscris à votre idée de « pacte pour la Guyane ». Dans le cadre du plan pour la compétitivité et l'emploi, nous devons tous réfléchir au foncier guyanais. L'État possède 95 % du territoire sur lequel il ne perçoit pas

d'impôt. Or un pays qui se développe sait faire circuler son foncier, l'hypothéquer, lui donner les moyens de s'épanouir. En Guadeloupe, dans les années 80, l'État avait ainsi remis des terres en propriété collective à quarante groupements fonciers agricoles qui exploitent aujourd'hui plus de huit mille hectares. L'idée d'une mobilisation du foncier pour le logement, pour l'activité économique, industrielle et artisanale mérite sans doute d'être creusée. Nous attendons le rapport que vous devez remettre prochainement.

Monsieur Azerot, Mme Brigitte Girardin avait proposé une stabilité fiscale mais, entre 2007 et 2012, les règles en la matière ont été modifiées six fois. Nous avons voulu une stabilisation que l'opposition a fait annuler par le Conseil constitutionnel...

M. le président Gilles Carrez. Sur ce sujet, le Conseil s'est saisi tout seul ! (*Sourires.*)

M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer. Aujourd'hui, nous moralisons et nous encadrons le système. Deux dispositifs expérimentaux de crédits d'impôt sont également mis en place en faveur des entreprises.

En matière fiscale, une concertation approfondie et inédite a bien eu lieu. La mesure relative aux seuils d'exonérations de charges est bonne ; le reste, c'est une tempête dans un verre d'eau.

Monsieur Aboubacar, vous dites que Mayotte est un département « paradoxal » : c'est une expression séduisante, même si je ne la reprends pas à mon compte...

Quelques doutes planent effectivement sur la capacité de Mayotte à consommer les crédits. Mais nous voulons qu'ils soient utilisés. Nous souhaitons que la clause de revoyure évoquée par Didier Quentin soit l'occasion pour l'Europe de revaloriser les crédits, et de se rapprocher, sur la base de critères objectifs, des 400 millions, voire 450 millions, que nous attendions. Mais n'oublions pas qu'aux 224 millions que vous évoquez, 117 autres millions de diverses origines viennent s'ajouter. Il n'y a donc aucune inquiétude à avoir.

S'agissant du foncier, le dispositif FRAFU, vous avez raison, est applicable en théorie à Mayotte depuis 2009 : nous avons bon espoir de publier avant la fin de l'année le texte qui le mettra réellement en place. Le texte consacré à l'établissement public foncier d'État (EPFE) devrait lui aussi être publié avant la fin de l'année. Enfin, le Parlement vient d'adopter un texte qui modifie la procédure de titement et instaure un groupement d'intérêt public (GIP) par territoire – la LODEOM avait prévu un seul GIP pour l'ensemble des outre-mer, mais cela ne fonctionnait pas. Je n'ai pas ici les détails concernant Mayotte : l'EPFE peut s'emparer de la question et demander à mener cette mission de titement, pour faire cesser le fléau de l'indivision.

Enfin, s'agissant de la fonction publique, le décret sur l'indexation a bien été pris. Quant à l'indemnité d'éloignement, on peut comprendre les demandes sur les impôts payés en 2014 sur les revenus de 2013, mais à partir des revenus de 2014, il faudra payer... J'espère que ces précisions seront de nature à calmer les inquiétudes qui se manifestent dans votre département.

Madame Descamps-Crosnier, j'ai déjà répondu sur la ZEE : c'est effectivement un enjeu stratégique considérable, et nous nous donnerons les moyens de préserver notre souveraineté.

En matière de biodiversité, les ressources des outre-mer sont considérables – 85 à 90 % de la biodiversité française. La chimie verte ne nous effraie pas, c'est même l'un des axes de développement privilégié par le Gouvernement.

S'agissant des limites territoriales, c'est un vrai sujet, sur lequel nous avons effectivement pris du retard. M. Gérard Grignon, aujourd'hui membre du Conseil économique, social et environnemental a rendu un très bon rapport sur ces questions. Il faut faire vite. Nous avons en particulier de petits différends avec l'Australie et le Vanuatu, dont j'espère qu'ils seront réglés.

Enfin, le FEI doit permettre de rattraper le retard ultramarin en matière d'équipements structurants – assainissement, eau potable, traitement des déchets... En 2013, nous avons financé 44 projets pour environ 48 millions d'euros. Le Président de la République s'est engagé sur 500 millions d'euros pour rattraper le retard pris aux cours de la dernière décennie ; l'effort pourra être amplifié si la croissance revient. Mais les sommes que nous avons obtenues sont déjà remarquables.

Madame Bareigts, j'entends vos propositions. Sur les exonérations de charges patronales pour les secteurs renforcés, il ne m'appartient pas de m'engager ; en revanche, les zones franches d'activités arrivent à échéance en 2017 : nous réfléchissons donc aux meilleurs moyens de continuer à aider ces territoires. C'est une partie difficile que nous jouons ; des réunions interministérielles sont en cours.

Enfin, je veux préciser que le CICE représente 320 millions donnés aux outre-mer. Ce n'est pas une faveur ! Et je tiens à dire que le CICE n'est pas financé par une augmentation de la TVA.

Monsieur Gibbes, merci de vos propos. J'ai reçu hier une mission, conduite par M. Marc-René Bayle, qui se rend chez vous et dans les îles du nord, pour travailler sur les problèmes de déséquilibres structurels créés par la convention fiscale en vigueur ; s'il le faut, nous modifierons la loi organique. Aujourd'hui, en effet, Saint-Martin a du mal à faire face à ses charges. Quant à Saint-Barthélemy, très riche pour certains, elle a l'impression d'acheter son autonomie en payant chaque année 6 millions d'euros à l'État. La parité économique avec la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin pose en particulier problème.

L'environnement économique des Caraïbes est en effet complexe ; la concurrence y est très forte. Dans la partie néerlandaise de Saint-Martin, il y a quinze casinos, mais aucun dans la partie française... Lorsque nous avons libéralisé les jeux en ligne, j'avais fait remarquer qu'Antigua comptait un millier de casinos en ligne ! Les États-Unis ont d'ailleurs porté plainte devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans une république à organisation décentralisée comme la nôtre, ne pourrait-on pas – je sais que cette proposition va choquer – faciliter l'implantation de casinos ? Bien sûr, il faut lutter contre l'argent sale, contre les trafics. Mais ces casinos si proches et si nombreux mettent en danger notre attractivité.

M. René Dosière, rapporteur pour avis. J'ai bien noté, monsieur le ministre, que le Gouvernement avait décidé de répondre favorablement à la demande d'avance de 42 millions d'euros formulée par le gouvernement de Polynésie. Cette somme s'ajoute aux 50 millions donnés l'an dernier, dont nous ne savons pas vraiment comment ils ont été utilisés : cette année comme l'an dernier, on nous parlait de régler des dettes à l'égard des collectivités. Les chiffres dont je dispose montrent d'ailleurs que 42 millions ne suffiront pas à réduire les impayés, qui s'élèveraient à 60 millions d'euros – avec toutes les réserves que l'on doit faire sur les chiffres qui proviennent de Polynésie. Bref, nous en arrivons à 100 millions d'euros, ce qui est à peu près le coût de l'élection présidentielle !

Toutefois, monsieur le ministre, vous n'avez pas précisé les conditions de remboursement de cette somme. Mme Girardin, qui est maintenant représentante spéciale de la Polynésie française à Paris, m'a en effet précisé qu'il s'agissait cette fois d'une avance remboursable en deux ans. Est-ce bien le cas ?

M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer. Il s'agit bien d'une avance remboursable. Une convention sera signée et la mesure sera prise dans une loi de finances rectificative. Tous les détails ne sont pas encore arrêtés, mais conformément à la demande de la Polynésie, le montant sera de 41,9 millions, et c'est le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » qui sera concerné.

M. le président Gilles Carrez. Nous examinerons soigneusement cette disposition. Merci, monsieur le ministre.

*

* *

À l'issue de l'audition de M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer, la Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur pour avis « Départements d'outre-mer », et de M. René Dosière, rapporteur pour avis « Collectivités d'outre-mer, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises », les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2014.

La Commission examine l'amendement n° II-CL20 de M. René Dosière.

M. René Dosière, rapporteur pour avis. L'amendement que je présente contribuera à faire des économies, puisqu'il s'agit de diminuer d'un million d'euros la dotation globale d'autonomie versée par l'État à la Polynésie française.

Lors de l'examen de la loi organique du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, nous avons supprimé, sur mon initiative et avec l'avis favorable de M. Didier Quentin, alors rapporteur de ce texte, le Haut Conseil de la Polynésie française. En effet, la mission d'assistance, conduite par Mme Anne Bolliet, avait été très critique à l'égard de ce « Conseil d'État local », dont l'utilité était, selon elle, assez faible, pour un coût de fonctionnement très élevé. Sa suppression avait permis de réaliser une économie de 900 000 euros annuels.

Or, dès le 11 juillet 2013, soit un peu plus d'un mois seulement après les élections territoriales, le gouvernement et l'assemblée de Polynésie ont adopté une délibération ainsi qu'une loi du pays, ressuscitant le Haut Conseil de la Polynésie française sous la forme, cette fois-ci, d'une « autorité consultative indépendante ».

En ma qualité de parlementaire, j'ai trouvé curieux que le législateur organique soit ignoré à ce point par une collectivité territoriale, fût-elle autonome. Je ne comprends pas comment une collectivité peut, par une simple délibération, mettre en place une instance que le législateur a entendu lui-même créer et supprimer.

Je note, à cet égard, que le représentant de l'État en Polynésie française a déferé au Conseil d'État la seule loi du pays instaurant ce Haut Conseil, la délibération qui a le même objet n'ayant fait l'objet de sa part d'aucune saisine du juge administratif. Si le recours porté devant le Conseil d'État suspend la promulgation de la loi du pays en cause, la délibération créant ce Haut Conseil est, elle, pleinement exécutoire, en l'absence de recours formé contre cet acte.

Je souligne également dans mon avis budgétaire que la nomination rapide de son président fait apparaître que, dans cette affaire, l'intérêt général n'est pas la seule raison motivant la création de ce Haut Conseil.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose, mes chers collègues, devant cet acte de défiance, presque de mépris, à l'égard du pouvoir législatif, de réduire la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française d'un million d'euros, ce qui correspond au coût estimé en 2013 de ce Haut Conseil. Ainsi, si la Polynésie souhaite se doter d'une telle instance, il lui faudra la financer elle-même, à l'exclusion donc de tout concours financier de l'État.

M. Jean-Paul Tuaiwa. Je souhaiterais réagir à l'amendement proposé par M. René Dosière et plus largement aux passages de son rapport pour avis consacrés aux divers recours formés devant le Conseil d'État contre des lois du pays.

Le rétablissement du Haut Conseil par le président de la Polynésie française, M. Gaston Flosse, a justement pour objet d'éviter au pays de recourir directement au Conseil d'État.

Ce « Conseil d'État local » permettra d'éviter la saisine d'autres instances consultatives ou juridictions, permettant ainsi au pays de réaliser des économies.

Dans son rapport pour avis, M. Dosière rappelle que la caisse de prévoyance sociale (CPS) de la Polynésie française a perdu près de 30 millions d'euros à la suite du recours formé contre la loi du pays du 19 mai 2011 relative au régime de retraite des travailleurs salariés.

Si le Haut Conseil de la Polynésie française n'avait pas disparu à cette date, sa consultation préalable aurait probablement permis d'éviter tout recours suspensif devant le Conseil d'État et ainsi de faire des économies. Son rétablissement facilitera indéniablement le travail législatif du gouvernement polynésien.

M. Serge Letchimy. Sans me prononcer sur le fond de la question, je voudrais connaître les raisons qui ont conduit M. René Dosière à faire le choix d'une suppression « sèche » d'un million d'euros de crédit et non d'une réaffectation de ces derniers sur une autre ligne budgétaire.

J'observe que cette réaffectation de crédits d'une ligne budgétaire à une autre est le choix qui sera proposé à la commission des Affaires économiques dans deux amendements qu'elle sera amenée à examiner dans quelques instants et sur lesquels je devrais rendre un avis.

Il est important, à mon sens, de ne pas donner le sentiment d'une quelconque sanction.

M. René Dosière, rapporteur pour avis. M. Tuaiva fait une confusion au sujet des lois du pays et de la procédure de recours suspensif devant le Conseil d'État.

Lorsque l'assemblée polynésienne adopte des « lois du pays » avec des mesures de redressement, il n'est pas rare aujourd'hui que ces textes soient déférés au Conseil d'État en signe de désaccord. Or, ce recours suspend l'application de l'acte adopté, ce qui a des conséquences importantes, le Conseil d'État n'étant pas en mesure de statuer dans le délai de trois mois qui lui est fixé pour rendre sa décision. Le caractère suspensif de la procédure ainsi que la longueur des délais de jugement par le Conseil d'État – jusqu'à un an dans certains cas – causent un préjudice au territoire.

Cette procédure de recours suspensif est aujourd'hui détournée par une « minorité de blocage », qui souhaite retarder l'entrée en vigueur des dispositions contestées et ainsi empêcher, sous une nouvelle forme, le fonctionnement des institutions et du gouvernement polynésiens. Il conviendra d'ailleurs de réexaminer à l'avenir les conditions de ces recours devant le Conseil d'État.

Toutefois, ce détournement de procédure est, en l'occurrence, sans lien avec la mise en place du haut conseil, puisqu'il s'agit d'une instance consultative, que le législateur organique a supprimé en 2011, au motif que son utilité n'était pas démontrée et que le gouvernement polynésien disposait d'instances administratives suffisantes pour réaliser son travail.

Aujourd'hui, le gouvernement de la Polynésie française estime nécessaire de reconstituer ce Haut Conseil, dont je doute que ce soit uniquement dans un but d'intérêt général, si l'on regarde notamment qui en a été nommé président.

Dans le respect de l'autonomie de la Polynésie française, qui souhaite se doter de ce haut conseil, je considère que le territoire doit financer lui-même cette instance. C'est d'ailleurs pour cette raison que je ne propose pas de réaffecter ce million d'euros de crédits au profit de la Polynésie.

Ce territoire bénéficie aujourd'hui d'une autonomie et d'une souveraineté fiscales totales, au point que pas un centime d'impôt prélevé localement ne revient dans le budget de l'État. Dans ces conditions, la Polynésie devra financer elle-même le Haut Conseil. Tel est le sens de mon amendement.

L'amendement n° II-CL20 de M. René Dosière est adopté.

Conformément aux conclusions de M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur pour avis « Départements d'outre-mer » et de M. René Dosière, rapporteur pour avis « Collectivités d'outre-mer, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises », la Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2014.

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Ministère de la Justice**

Cabinet de la ministre de la Justice, garde des Sceaux

- M. Julien WATTEBLED, conseiller pénitentiaire.
- M. Romuald GILET, conseiller budgétaire, immobilier et modernisation.
- M. Éric LAFONTAINE, conseiller affaires réservées.
- Mme Sandra REVIRIEGO, attachée parlementaire.

Direction de l'administration pénitentiaire

- Mme Isabelle GORCE, directrice.
- M. Francis LEGALOU, sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement.
- M. Hervé AMIOT CHANAL, adjoint au sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales.
- M. Laurent RIDEL, directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer.

- **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**

- M. Jean-Marie DELARUE, contrôleur général.

- **Mission sur les difficultés de prise en charge de la population pénale au centre pénitentiaire de Nouméa, en Nouvelle-Calédonie**

- Mme Mireille IMBERT-QUARETTA, conseillère d'État.
- M. Frédéric DESPORTES, avocat général à la Cour de cassation.

- **Observatoire international des prisons (OIP)**

- M. François BES, coordinateur régional pour l'Île-de-France et l'outre-mer.

ANNEXE N° 2 : RÉPARTITION DES CONDAMNÉS BÉNÉFICIAINT D'UNE MESURE D'AMÉNAGEMENT DE PEINE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER DEPUIS 2004

Répartition des condamnés bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine, hors libération conditionnelle, dans les départements d'outre-mer (DOM), au 1^{er} juillet de chaque année depuis 2004.

Département	Établissement	Date	Ensemble des condamnés aménagés (hors libération conditionnelle)	Placement sous surveillance électronique	Placements à l'extérieur	Semi-liberté
Guadeloupe	Baie-Mahault	01/07/2004	17	0	6	11
		01/07/2005	18	0	3	15
		01/07/2006	19	2	0	17
		01/07/2007	33	7	17	9
		01/07/2008	36	15	10	11
		01/07/2009	33	14	10	9
		01/07/2010	41	20	10	11
		01/07/2011	83	66	9	8
Guadeloupe	Basse-Terre	01/07/2012	94	61	16	17
		01/07/2013	141	104	19	18
		01/07/2004	3	0	0	3
		01/07/2005	12	0	0	12
		01/07/2006	7	0	0	7
		01/07/2007	1	0	0	1
		01/07/2008	2	1	0	1
		01/07/2009	0	0	0	0
Guyane	Remire-Montjoly	01/07/2010	12	7	1	4
		01/07/2011	18	16	1	1
		01/07/2012	31	26	0	5
		01/07/2013	31	28	0	3
		01/07/2004	3	0	0	3
		01/07/2005	4	0	2	2
		01/07/2006	8	0	8	0
		01/07/2007	11	0	8	3
Martinique	Ducos	01/07/2008	12	0	9	3
		01/07/2009	0	0	0	0
		01/07/2010	9	1	1	7
		01/07/2011	18	7	0	11
		01/07/2012	18	5	0	13
		01/07/2013	29	14	0	15
		01/07/2004	39	0	31	8
		01/07/2005	37	6	26	5
Martinique	Ducos	01/07/2006	44	11	29	4
		01/07/2007	27	6	18	3
		01/07/2008	52	27	24	1
		01/07/2009	22	21	0	1
		01/07/2010	39	39	0	0
		01/07/2011	79	55	23	1
		01/07/2012	68	53	14	1
		01/07/2013	104	81	20	3

Département	Établissement	Date	Ensemble des condamnés aménagés (hors libération conditionnelle)	Placement sous surveillance électronique	Placements à l'extérieur	Semi-liberté
Mayotte	Majicavo	01/07/2004	0	0	0	0
		01/07/2005	0	0	0	0
		01/07/2006	0	0	0	0
		01/07/2007	5	0	5	0
		01/07/2008	8	0	8	0
		01/07/2009	3	0	3	0
		01/07/2010	6	0	5	1
		01/07/2011	5	0	4	1
Réunion	Le Port	01/07/2012	6	2	3	1
		01/07/2013	9	3	4	2
		01/07/2004	11	0	9	2
		01/07/2005	14	3	9	2
		01/07/2006	15	4	8	3
		01/07/2007	18	12	3	3
		01/07/2008	21	8	4	9
		01/07/2009	5	1	4	0
Réunion	Saint-Denis	01/07/2010	5	0	5	0
		01/07/2011	37	0	37	0
		01/07/2012	4	4	0	0
		01/07/2013	26	3	23	0
		01/07/2004	19	0	0	19
		01/07/2005	16	7	0	9
		01/07/2006	20	15	0	5
		01/07/2007	30	21	0	9
Réunion	Saint-Pierre	01/07/2008	20	8	0	12
		01/07/2009	27	18	3	6
		01/07/2010	46	40	5	1
		01/07/2011	67	48	7	12
		01/07/2012	94	74	5	15
		01/07/2013	67	47	14	6
		01/07/2004	19	0	9	10
		01/07/2005	18	6	8	4
Départements d'outre-mer		01/07/2006	22	11	6	5
		01/07/2007	40	19	11	10
		01/07/2008	24	15	5	4
		01/07/2009	35	27	7	1
		01/07/2010	32	26	2	4
		01/07/2011	54	41	9	4
		01/07/2012	44	39	3	2
		01/07/2013	31	27	2	2
Départements d'outre-mer		01/07/2004	111	0	55	56
		01/07/2005	119	22	48	49
		01/07/2006	135	43	51	41
		01/07/2007	165	65	62	38
		01/07/2008	175	74	60	41
		01/07/2009	125	81	27	17
		01/07/2010	190	133	29	28
		01/07/2011	361	233	90	38
Départements d'outre-mer		01/07/2012	359	264	41	54
		01/07/2013	438	307	82	49