



N° 2267

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

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° 2234)
de finances pour 2015

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 2014 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, l'intégralité des réponses étaient parvenues à votre rapporteur pour avis qui se réjouit que les prescriptions de la loi organique aient été pleinement respectées, grâce à la disponibilité des services du ministère des Outre-mer et du ministère de la Justice.

Il déplore cependant 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 les 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 PROBATION DANS LES OUTRE-MER : UNE CULTURE ET UNE POLITIQUE ENCORE À LA PEINE	7
A. UN RETARD PRÉJUDICIABLE DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA PROBATION DANS LES OUTRE-MER	7
1. Un recours encore trop faible aux peines probatoires.....	7
2. ... dans un contexte de surpopulation et de vétusté carcérales.....	12
B. ... QUI EST AGGRAVÉ PAR LES CONTRAINTES PROPRES AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS	13
1. Des infrastructures largement inadaptées aux peines probatoires et au contexte géographique propre aux outre-mer.....	14
2. Des moyens humains et financiers insuffisants sur fond de crise économique et sociale.....	16
II. DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA PROBATION DANS LES OUTRE-MER POUR CRÉER DES CONDITIONS FAVORABLES À LA RÉINSERTION ET À LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE	20
A. UNE RÉORIENTATION ENCOURAGEANTE DE LA POLITIQUE PÉNALE CONDUITE DANS LES OUTRE-MER DEPUIS 2012	20
1. Une politique pénale territorialisée pour favoriser l'aménagement des peines.....	20
2. Une adaptation des équipements ultramarins pour rénover et diversifier les modalités d'exécution des peines.....	24
B. FAIRE VIVRE LA PROBATION DANS LES OUTRE-MER EN VEILLANT À UNE APPLICATION ADAPTÉE ET EXIGEANTE DE LA LOI DU 15 AOÛT 2014 DANS CES TERRITOIRES	28
1. Mobiliser l'ensemble des moyens budgétaires et humains nécessaires à la réussite de la contrainte pénale dans les outre-mer.....	28
2. Faire évoluer le regard de l'ensemble des acteurs de la justice dans les outre-mer sur la probation au service d'une nouvelle culture du suivi et du contrôle.....	32
3. Favoriser le développement dans les outre-mer d'une politique partenariale d'exécution et d'aménagement des peines.....	34

EXAMEN DES CRÉDITS EN COMMISSION ÉLARGIE.....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS.....	75
ANNEXE N° 1 : TAUX D'OCCUPATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES SITUÉS DANS LES DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER	77
ANNEXE N° 2 : RÉPARTITION DES CONDAMNÉS BÉNÉFICIAINT D'UNE MESURE D'AMÉNAGEMENT DE PEINE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER DEPUIS 2005	79

MESDAMES, MESSIEURS,

« *Le recours à l’incarcération doit répondre aux situations qui l’exigent strictement* »⁽¹⁾. Cette nouvelle orientation de la politique pénale établie par la garde des Sceaux dès septembre 2012 souligne la transformation contemporaine de la notion de peine. Cette dernière a vocation à davantage se dissocier de l’enfermement et à laisser place à l’émergence d’une nouvelle problématique : « *punir dehors* »⁽²⁾.

La Conférence de consensus sur la prévention de la récidive de février 2013, puis la loi du 15 août 2014 relative à l’individualisation des peines et renforçant l’efficacité des sanctions pénales⁽³⁾ s’inscrivent pleinement dans cette évolution.

La politique pénale repense désormais la notion de peine en mettant l’accent sur la probation, définie par le Conseil de l’Europe comme « *l’exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l’encontre d’un auteur d’infraction. Elle consiste en toute une série d’activités et d’interventions qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l’auteur d’infraction dans la société et contribuer à la sécurité collective* »⁽⁴⁾.

Désormais, le milieu fermé et le milieu ouvert doivent être conçus comme complémentaires, de même que les objectifs d’insertion et de réinsertion, de sécurité collective ainsi que de prévention de la récidive. L’incarcération n’est plus la seule peine possible ni surtout la plus adaptée. Au contraire, la probation veut changer le regard porté sur celle-ci et surtout sur celui qui l’exécute. L’exclusion du condamné seule ne suffit plus mais conduit à un questionnement sur l’inclusion et la réinsertion du condamné dans la société.

(1) *Circulaire de politique pénale de Mme la garde des Sceaux du 19 septembre 2012*, Journal officiel, n° 0243 du 18 octobre 2012, p. 16225.

(2) « *Punir dehors* », Archives de politique criminelle, n° 35, Pédone, 2013.

(3) *Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l’individualisation des peines et renforçant l’efficacité des sanctions pénales*.

(4) *Conseil de l’Europe, Les règles européennes relative à la probation*, 20 janvier 2010.

Dans ce contexte et pour affirmer cette complémentarité, votre rapporteur a cherché dans le cadre de son avis sur les crédits pour 2015 relatifs aux départements d’outre-mer, à poursuivre le travail initié l’an passé sur le milieu carcéral ⁽¹⁾, en se concentrant cette fois-ci sur son pendant qu’est la probation et plus largement l’exécution de la peine en milieu ouvert.

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 a semblé nécessaire au regard du sujet abordé d’inclure l’ensemble des collectivités d’outre-mer, en ce qu’elles sont confrontées à des difficultés comparables.

Dans cette perspective, votre rapporteur pour avis a, tout d’abord, souhaité dresser le constat du retard pris dans la mise en œuvre de la probation dans les outre-mer en raison d’une culture judiciaire et administrative peu perméable à l’évolution des peines et aux contraintes structurelles propres à ces territoires, qui y rendent difficile le développement de la probation (I).

Toutefois, votre rapporteur pour avis a également tenu à saluer les récents efforts de réorientation de la politique pénale dans les outre-mer, lesquels doivent se poursuivre pour créer un véritable élan en faveur de la probation dans ces territoires et une prise de conscience des atouts que comportent ces peines dans un paysage pénitentiaire particulièrement dégradé (II).

(1) Avis (n° 1435, XIV^e législature) présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, 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 X, Outre-mer.

I. LA PROBATION DANS LES OUTRE-MER : UNE CULTURE ET UNE POLITIQUE ENCORE À LA PEINE

Bien que les dispositifs de probation se soient multipliés ces dernières années, ils demeurent aujourd'hui sous-utilisés. Ce constat est particulièrement marqué outre-mer où la culture pénale demeure peu favorable à la probation au profit des peines en milieu fermé et ce, malgré une situation carcérale dégradée (A).

Néanmoins ce facteur culturel ne suffit pas seul à justifier ce retard ; les contraintes propres aux outre-mers doivent également être prises en compte pour y expliquer le développement insuffisant de la probation (B).

A. UN RETARD PRÉJUDICIABLE DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA PROBATION DANS LES OUTRE-MER...

Les outre-mers recourent actuellement moins à la probation, malgré une utilisation qui tend à s'intensifier depuis quelques années (1), et préfèrent paradoxalement recourir aux peines en milieu fermé, bien que la surpopulation et la vétusté carcérales soient particulièrement décriées dans ces territoires (2).

1. Un recours encore trop faible aux peines probatoires...

Les peines en milieu ouvert sont faiblement utilisées d'une façon générale. Cependant, les outre-mers se caractérisent par un retard accru. Ainsi, au 1^{er} janvier 2014, le taux de personnes placées sous écrou et condamnées, bénéficiant d'un aménagement de peine ⁽¹⁾ était de 20,2 % sur l'ensemble du territoire français contre seulement 14,6 % outre-mer ⁽²⁾.

Plus largement, sur 174 108 personnes suivies en milieu ouvert par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) au 1^{er} janvier 2014, 8 032 personnes, soit 4,6 % d'entre elles, le sont outre-mer ⁽³⁾. En dépit de la faiblesse de ces chiffres, des progrès notables concernant le développement des peines en milieu ouvert ont été faits entre 2007 et 2014, puisque le nombre de personnes pris en charge a augmenté de plus de 50 % dans les départements d'outre-mer et a été quasiment triplé dans les collectivités d'outre-mer.

(1) La répartition des condamnés bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine dans les départements d'outre-mer depuis 2005 figure en annexe au présent rapport.

(2) Ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

(3) 5 369 personnes étaient suivies dans les départements d'outre-mer et 2 663 dans les collectivités d'outre-mer.

EFFECTIFS DE PERSONNES PRISES EN CHARGE EN MILIEU OUVERT

SPIP	Effectifs de personnes prises en charge en milieu ouvert au 1 ^{er} janvier de chaque année								Évolution 2007-2014
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
SPIP de Mayotte					195	221	309	303	55 % ⁽¹⁾
SPIP de la Guadeloupe	947	919	1 118	1 257	1 124	1 347	1 470	1 424	50 %
SPIP de la Guyane	28	10	127	260	268	396	361	428	1 429 %
SPIP de la Martinique	575	619	642	683	835	911	698	649	13 %
SPIP de la Réunion	1 866	2 207	2 427	2 596	2 642	2 510	2 391	2 565	37 %
Total DOM	3 416	3 755	4 314	4 796	5 064	5 385	5 229	5 369	57 %
SPIP de Nouvelle Calédonie				551	942	1 119	1 017	1 254	128 % ⁽²⁾
SPIP de Polynésie Française				430	939	1 074	1 233	1 409	228 % ⁽³⁾
Total COM	0	0	0	981	1 881	2 193	2 250	2 663	171 %
Ensemble des SPIP de France métropolitaine	131 733	144 322	154 918	162 894	166 077	165 485	167 721	166 076	26 %
Ensemble France entière	135 149	148 077	159 232	168 671	173 022	173 063	175 200	174 108	29 %

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

De surcroît, au 1^{er} juillet 2014, dans l'ensemble des outre-mer, le nombre de personnes écrouées non hébergées rapporté au nombre total de personnes écrouées est d'une sur dix – avec 557 personnes concernées – quand il est de deux sur dix dans le ressort de la direction interrégionale de Lyon. Comme le montre le tableau figurant ci-dessous, l'outre-mer souffre d'un retard marqué dans le développement des peines en milieu ouvert, la part des personnes y étant suivies étant notablement plus faible dans ces territoires.

(1) Évolution entre 2011 et 2014.

(2) Évolution entre 2010 et 2014.

(3) Évolution entre 2010 et 2014.

POPULATION SUIVIE PAR DIRECTION INTERRÉGIONALE AU 1^{ER} JUILLET 2014

Directions interrégionales	Population suivie en milieu ouvert par direction		Nombre de personnes écrouées détenues	Nombre de personnes écrouées non hébergées
	Effectif	%		
Bordeaux	16 188	9,2 %	5 180	793
Dijon	16 524	9,4 %	5 067	980
Lille	25 692	14,6 %	9 473	1 789
Lyon	19 985	11,4 %	5 884	1 433
Marseille	14 299	8,1 %	7 920	1 434
Paris	24 968	14,2 %	13 104	2 112
Rennes	21 165	12 %	6 090	1 312
Strasbourg	14 890	8,4 %	5 562	1 120
Toulouse	14 201	8 %	5 404	895
Outre-mer	8 317	4,7 %	4 611	557
Ensemble	176 229	100 %	68 295	12 425

Source : ministère de la Justice, statistiques trimestrielles du milieu ouvert, situation au 1^{er} juillet 2014.

Les mesures d'exécution de peine en milieu ouvert peuvent résulter *ab initio* de la décision de la juridiction de jugement ou postérieurement d'un aménagement de peine décidé au stade de l'exécution.

Les personnes peuvent ainsi être directement condamnées au stade du jugement à une peine en milieu ouvert telle qu'une peine de sursis avec mise à l'épreuve (SME)⁽¹⁾, qui est la peine en milieu ouvert la plus prononcée⁽²⁾. Il s'agit d'une dispense d'exécution d'une peine d'emprisonnement sous condition de respecter certaines obligations. Mais il existe d'autres peines telles que la réalisation d'un travail d'intérêt général (TIG)⁽³⁾, le contrôle judiciaire⁽⁴⁾, c'est-à-dire la soumission d'une personne à certaines obligations telles qu'un suivi médical ou une obligation de rester à domicile, ou le stage de citoyenneté⁽⁵⁾.

(1) Article 132-41 du code pénal.

(2) Sur les 8 032 personnes suivies en milieu ouvert par les SPIP outre-mer au 1^{er} janvier 2014, 5 611 étaient en sursis avec mise à l'épreuve soit 70 % des personnes suivies.

(3) Article 132-54 du code pénal.

(4) Article 137 du code de procédure pénale.

(5) Article 131-5-1 du code pénal.

Les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement peuvent également voir leur peine aménagée au stade de l'exécution. C'est le cas de plus de 97 % des peines exécutées en milieu ouvert. Ce constat est valable sur l'ensemble du territoire national ⁽¹⁾. Au nombre des aménagements de peine figurent :

— la libération conditionnelle ⁽²⁾, c'est-à-dire la mise en liberté d'un condamné avant la date d'expiration normale de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion, sous condition de respect d'un certain nombre d'obligations ;

— le placement sous surveillance électronique ⁽³⁾ ;

— la semi-liberté ⁽⁴⁾, autorisant la personne condamnée à quitter l'établissement pénitentiaire, afin d'exercer une activité professionnelle, familiale ou scolaire ou à recevoir des soins médicaux à l'extérieur tout en étant incarcérée dans un centre de semi-liberté ou dans un quartier spécifique de l'établissement pénitentiaire où elle est écrouée ;

— le placement extérieur ⁽⁵⁾, autorisant la personne à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer une activité professionnelle, scolaire, familiale ou médicale à condition de résider soit dans les locaux d'une association qui l'encadre et l'héberge, soit au domicile d'un proche ou à l'établissement pénitentiaire.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MESURES POST-SENTENCIALES SUIVIES EN MILIEU OUVERT EN FRANCE ENTRE 2011 ET 2014

	2011	2012	2013	2014
Sursis avec mise à l'épreuve - dont outre-mer	143 670 5 121	144 060 5 485	144 937 5 213	141 107 5 611
Libérations conditionnelles - dont outre-mer	7 347 357	6 752 366	6 651 358	6 428 343
Travail d'intérêt général (TIG) et sursis TIG - dont outre-mer	30 746 1 675	32 250 1 961	34 096 2 101	36 588 2 322
Interdictions de séjour - dont outre-mer	697 8	641 7	639 7	635 5
Ajournement avec mise à l'épreuve - dont outre-mer	195 1	170 3	141 0	184 3
Suivis socio-judiciaires - dont outre-mer	4 24 151	4 821 177	5 254 201	5 685 237
Ensemble - dont outre-mer	186 896 7 313	188 694 7 999	191 718 7 880	190 627 8 521

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire ; statistiques trimestrielles du milieu ouvert, situation au 1^{er} juillet 2014.

(1) Ministère de la Justice, Statistiques trimestrielles du milieu ouvert. Situation au 1^{er} juillet 2014.

(2) Article 729 du code de procédure pénale.

(3) Article 723-7 du code de procédure pénale.

(4) Article 132-25 du code pénal et article 723-1 du code de procédure pénale.

(5) Article 132-26 du code pénal et article 723-1 du code de procédure pénale.

La loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a élargi le spectre des peines de probation avec la création de la contrainte pénale ⁽¹⁾, dont la philosophie vise à faire d'une sanction en milieu ouvert une peine en elle-même et non un substitut à une peine d'emprisonnement et ce, afin d'encourager le prononcé de peines probatoires *ab initio*, dans une logique de plus grande efficacité de la justice.

En dépit du faible recours actuel à la probation, l'évolution tangible des pratiques tend à se renforcer depuis quelques années et démontre un recours accru, bien que toujours limité, aux peines en milieu ouvert. Votre rapporteur pour avis y voit, entre autres mesures, le résultat de la politique pénale menée par Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, qui a fait des peines en milieu ouvert l'une des priorités de sa politique pénale ⁽²⁾, contribuant au développement des mesures probatoires et à l'évolution de la perception sociale de la peine. La mise en œuvre accrue de peines de travail d'intérêt général avec une augmentation de plus de 4 000 mesures prononcées entre 2012 et 2014 sur l'ensemble du territoire national, soit une hausse de 20 % des mesures prononcées ⁽³⁾, en est une illustration. Mais dans le même temps, votre rapporteur pour avis regrette que ces évolutions soient contrastées dans les outre-mer, où le recours au travail d'intérêt général a diminué de 10 % dans les départements d'outre-mer ⁽⁴⁾ sur la même période. Le faible recours à la probation peut s'expliquer par le manque d'infrastructures ou par des conditions géographiques plus difficiles.

De surcroît, la culture pénale outre-mer est plus ancrée dans une logique répressive, en réponse à une délinquance violente, comme en atteste la sévérité accrue des sanctions prononcées par les juridictions répressives. Les condamnations pour vols violents avec armes ⁽⁵⁾ ou atteintes volontaires à l'intégrité physique ⁽⁶⁾ sont des motifs courants aux Antilles et en Guyane. Il en résulte un taux de peines privatives de liberté ferme supérieur à la moyenne nationale ou encore une durée moyenne d'emprisonnement plus longue ⁽⁷⁾. Cette situation a conduit à un état de surpopulation chronique des prisons, sans pour autant dissuader les juridictions de recourir, dans certains cas, aux peines en milieu fermé et ce, souvent au détriment de la dignité et du respect des droits reconnus aux détenus.

(1) Article 131-4-1 du code pénal.

(2) Circulaire de politique pénale de Mme la garde des Sceaux du 19 septembre 2012, Journal officiel, n° 0243 du 18 octobre 2012, p. 16225.

(3) Ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire ; statistiques trimestrielles du milieu ouvert, situation au 1^{er} juillet 2014.

(4) Ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

(5) Le taux national de vol violent avec armes était en 2011 de 0,2 % contre 1,6 % en Guadeloupe et 1,4 % en Guyane.

(6) Le taux national d'atteinte volontaire à l'intégrité physique était en 2011 de 7,6 % contre 15,5 % en Guadeloupe et 15,1 % en Guyane.

(7) Direction des affaires criminelles et des grâces, rapport sur la situation de la délinquance et de la réponse pénale dans les départements et collectivités d'outre-mer, juillet 2012 : le taux de peines privatives de liberté ferme était de 84 % en Guyane (hors contentieux routier) contre 32 % en France en 2012, avec un quantum moyen ferme de 13 mois contre 8 mois en France.

2. ... dans un contexte de surpopulation et de vétusté carcérales

Dans son avis sur les crédits pour 2014 relatifs aux départements d'outre-mer, votre rapporteur a clairement établi que la situation carcérale dans ces territoires était très dégradée au vu d'une surpopulation endémique, aggravée par un état de vétusté alarmant de la plupart des établissements pénitentiaires.

Cet état de fait n'est pas récent et a été à maintes reprises dénoncé par les parlementaires ⁽¹⁾ comme au sein d'instances internationales ⁽²⁾. Dernièrement une demande de référé-liberté a été déposée devant le tribunal administratif de Fort-de-France au sujet des conditions de vie déplorables du centre pénitentiaire de Ducos ⁽³⁾. Le juge administratif a rendu, le 17 octobre 2014, une ordonnance condamnant sans délai le ministère de la Justice à « *l'intensification des opérations de dératissage, un programme de nettoyage complet des cellules, l'intensification de la distribution des produits d'hygiène à tous les détenus* » ⁽⁴⁾.

Depuis 2012, le gouvernement a pris pleinement conscience de la gravité de la situation et a mis l'accent, dans sa nouvelle politique pénale, sur la nécessité de limiter l'utilisation des peines en milieu fermé : « *Le recours à l'incarcération doit répondre aux situations qui l'exigent strictement* » ⁽⁵⁾.

Si la surpopulation et la vétusté carcérales sont des problèmes communs à l'ensemble des établissements pénitentiaires, ces deux difficultés sont particulièrement amplifiées outre-mer.

En effet, le taux moyen d'occupation des quatorze établissements pénitentiaires outre-mer au 1^{er} janvier 2014 se situe aux environs de 122 %, soit huit points de plus que la moyenne nationale ⁽⁶⁾. Ce taux démontre un état de surpopulation chronique, particulièrement préoccupant dans certains établissements comme le centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania en Polynésie française, où le taux d'occupation est de 241 %.

Cette surpopulation implique une mauvaise répartition des personnes détenues et partant un placement inadapté à la durée ou à la nature de leur peine. À cela s'ajoute un élément très préoccupant qu'est la difficile séparation des prévenus et des condamnés en maison d'arrêt.

(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) *Barbara Liaras, « Condition pénitentiaire en outre-mer : alerte générale », Dedans dehors, n° 85, Observatoire internationale des prisons, octobre 2014, p.17*

(3) *Franck Johannès, "La prison inhumaine de Ducos en Martinique", Le Monde, 15 octobre 2014.*

(4) *Communiqué de presse du 20 octobre 2014 par le ministère de la Justice sur la situation du centre pénitentiaire de Ducos.*

(5) *Circulaire de politique pénale de Mme la garde des Sceaux du 19 septembre 2012.*

(6) *Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires situés dans les départements et collectivités d'outre-mer depuis 2012 figure en annexe n° 1 au présent rapport.*

Cette surpopulation contribue également à la deuxième caractéristique des établissements pénitentiaires d’outre-mer qu’est leur degré prononcé d’insalubrité et de vétusté, les risques climatiques de ces territoires en constituant un facteur aggravant.

Ces conditions de détention sont néfastes aux efforts d’insertion et de réinsertion menés par les détenus et sont, à juste titre, régulièrement décriées ⁽¹⁾. Nos collègues, MM. Dominique Raimbourg et Sébastien Huyghe, ont ainsi pointé, en 2013, ces conséquences négatives : « *L’absence d’activités en détention, et principalement dans les maisons d’arrêt, se traduit par une oisiveté largement répandue, conduisant de nombreuses personnes incarcérées à passer l’essentiel de la journée dans leur cellule. Cette situation, 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⁾.

Le manque de parloirs et d’unités familiales ainsi que l’isolement des établissements pénitentiaires outre-mer en font des lieux retirés, qui préparent moins bien qu’ailleurs les détenus à leur libération, alors que tous s’accordent « *sur l’importance du maintien du lien familial dans le processus de réinsertion et (...) son impact sur le bon déroulement de la détention.* » ⁽³⁾

Ainsi, ces trois facteurs que sont la faible utilisation des peines de probation, une surpopulation carcérale chronique et un délabrement des conditions de détention placent les détenus dans une situation particulièrement précaire et vulnérable. Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis ne peut qu’insister sur la nécessité de repenser les relations entre milieu fermé et milieu ouvert au profit d’une complémentarité accrue entre les deux (*cf. infra*).

B. ... QUI EST AGGRAVÉ PAR LES CONTRAINTES PROPRES AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS

L’insuffisant recours à la probation outre-mer est le résultat de facteurs propres à ces territoires. Ainsi, à l’inadaptation des infrastructures au déploiement des peines en milieu ouvert (1) est venu s’ajouter le manque criant de moyens humains et financiers, lui-même aggravé par la mauvaise situation socio-économique de ces territoires (2).

(1) 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.

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

(3) Op. cit., p. 30.

1. Des infrastructures largement inadaptées aux peines probatoires et au contexte géographique propre aux outre-mer

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler que la géographie des territoires ultramarins est un élément central pour comprendre les spécificités de la politique pénale outre-mer et le développement afférent des infrastructures d'accueil qui en sont le support.

Ces territoires souffrent, tout d'abord, du manque de places dédiées aux peines de probation dans les centres pénitentiaires ou dans leurs antennes et ce, compte tenu de la surpopulation carcérale endémique (*cf. supra*). La politique carcérale de Faa'a Nuutania, en Polynésie française, est à cet égard révélatrice. Pour accueillir les 397 détenus présents au 1^{er} janvier 2014, 165 places étaient disponibles au centre pénitentiaire, dont seulement 6 pouvant accueillir des peines de semi-liberté⁽¹⁾. De même, il n'y a aucun centre de semi-liberté dans les départements d'outre-mer. La maison d'arrêt de Basse-Terre propose ainsi 6 places de semi-liberté sur les 130 disponibles. Au total, 147 places de semi-liberté sont proposées outre-mer au 1^{er} juillet 2014, soit 5,5 % du total des places de semi-liberté sur l'ensemble du territoire national⁽²⁾.

Plus largement, ces territoires manquent de structure d'accueil en milieu ouvert, manque qui est parfois amplifié, pour certains d'entre eux, par la précarité du logement ou le manque de transports en commun. Ces difficultés sont courantes dans les Antilles et en Guyane. Ainsi la mise en œuvre dans ce dernier du travail d'intérêt général est faible, avec seulement 20 mesures prononcées en 2014⁽³⁾. De même, aucun stage de citoyenneté n'est prononcé par les juridictions de Saint-Pierre-et-Miquelon comme de Guadeloupe, dans la mesure où « *certaines alternatives à l'incarcération, telles que le stage de citoyenneté et la sanction réparation, se révèlent difficiles à mettre en place du fait du manque de structures d'accueil* »⁽⁴⁾, ce qui limite d'autant les possibilités de probation et de réinsertion offertes aux détenus.

À ce déficit de structures pénitentiaires et de réinsertion adaptées s'ajoute un retard général dans le développement d'infrastructures techniques dans les outre-mer. Le manque de couverture téléphonique ou de réseaux électriques est, dans certains territoires, un obstacle technique au recours à certaines peines de probation, telles que le placement sous surveillance électronique (PSE), dont la mise en œuvre requiert des réseaux téléphoniques et électriques de qualité. Si la première mesure de surveillance électronique a été introduite en France par la loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997⁽⁵⁾, ce dispositif n'est utilisable que depuis

(1) Ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

(2) *Idem*.

(3) *Idem*.

(4) Groupe de travail « *problématiques pénitentiaires en outre-mer* », Rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer, mars 2014, p. 7.

(5) Loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté.

mars 2010 en Nouvelle-Calédonie. En outre, le rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer ⁽¹⁾ précise, par exemple, qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon « *parmi les aménagements de peine, la semi-liberté est la forme privilégiée sur l'archipel, la surveillance électronique n'y étant pas en l'état techniquement possible* ». L'éventail des peines de probation offertes en est d'autant plus réduit.

L'isolement géographique de certains établissements contribue également aux difficultés de mise en œuvre des peines en milieu ouvert. Les centres pénitentiaires sont généralement éloignés des centres urbains, rendant peu praticable l'aménagement de peine, s'agissant en particulier de la semi-liberté ou du placement extérieur – lesquelles nécessitent des aller-retours quotidiens vers les centres. Le rapport précité sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer prend, à ce titre, l'exemple de la situation du quartier de semi-liberté du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly : « *La difficulté matérielle de mettre en œuvre une surveillance électronique ou une semi-liberté hors de l'île de Cayenne limitent le recours à un tel aménagement. Au 1^{er} mars 2014, 9,8 % des condamnés bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou* ».

En plus de cet isolement se greffe, dans certains cas, l'immense ressort géographique relevant d'un même centre pénitentiaire ou de son antenne. On ne dénombre aujourd'hui qu'un seul centre pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie, présent à Nouméa et ce, pour l'ensemble du territoire calédonien. Il est dans ce cadre difficile de mettre en place des mesures de semi-liberté ou de placement extérieur avec des résidents de la province Nord ou la province des Îles Loyauté. De même, le SPIP de Polynésie française gère un territoire équivalent à la taille de l'Europe, entraînant des déplacements coûteux et chronophages, ce qui limite d'autant la capacité d'action de ces services.

Bien que de moindres importances, le relief et le climat des outre-mers ont également une influence sur les infrastructures disponibles. Le climat tropical des Antilles et de l'océan indien accélère la dégradation des bâtiments et participe dans une large part à la détérioration des conditions d'emprisonnement.

De surcroît, il convient de rappeler que certains usages ou coutumes peuvent être incompatibles avec le développement des peines de probation, qui doivent épouser autant que faire se peut le mode de vie des populations concernées dans leur diversité. Le placement sous surveillance électronique en est la meilleure illustration. Au-delà des difficultés liées au réseau électrique (*cf. supra*), les conditions de vie mahoraises coïncident mal avec l'utilisation des bracelets de surveillance électronique. L'absence de contrat de bail, de ligne téléphonique ou le non-port de vêtements couvrants sont fréquents à Mayotte et rendent inadéquate la surveillance électronique. Cette contrainte culturelle doit être intégrée lors du choix des peines en milieu ouvert et du développement des infrastructures pénales outre-mer, notamment dans l'objectif d'individualisation de peines porté par la nouvelle politique pénale.

(1) Groupe de travail « *problématiques pénitentiaires en outre-mer* », Rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer, mars 2014, p. 56.

2. Des moyens humains et financiers insuffisants sur fond de crise économique et sociale

Les difficultés géographiques et culturelles propres aux outre-mers sont renforcées par un manque général de moyens humains et financiers, nécessaires au développement des peines en milieu ouvert outre-mer.

Votre rapporteur pour avis insiste sur le fait que si ce manque de moyens est connu et chronique et qu'il ne touche pas uniquement les outre-mer, il n'en est pas moins pour partie responsable de la situation de retard constatée dans ces territoires.

On constate, tout d'abord, un manque majeur de moyens humains, notamment au niveau des SPIP. Ces services manquent d'effectifs mais également de profils diversifiés – psychologues, assistants sociaux, conseillers familiaux –, dans le but d'une prise en charge complète et pluridisciplinaire des individus grâce à un suivi personnalisé, ne se limitant pas aux seules problématiques pénales ou au simple « pointage » de respect de certaines obligations.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis tient à saluer les efforts mis en œuvre ces dernières années, pour augmenter les effectifs des SPIP, notamment dans les collectivités d'outre-mer, où les effectifs ont progressé de 81,5 % entre 2010 et 2014 ⁽¹⁾. En revanche, cette hausse a été beaucoup moins forte dans les départements d'outre-mer – 10,8 % au cours des trois dernières années –, dans lesquels ces efforts doivent être poursuivis et accentués, comme en Martinique et à la Réunion.

EFFECTIFS DES SPIP AU PREMIER JANVIER 2014 EN ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN

SPIP	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution
Guadeloupe	34	36	38	40,5	47,8	40,6 %
Guyane	15	14	16,8	14,6	18,4	22,7 %
Martinique	25	27	32,5	28,5	29,9	19,6 %
La Réunion	52	53	56,7	58,2	62,2	19,6 %
Mayotte	–	–	7	7	9	28,6 % ⁽²⁾
Total DOM	–	–	151	148,8	167,3	10,8 % ⁽³⁾
Nouvelle-Calédonie	12	15	18	20	26	116,7 %
Polynésie Française	15	21	16	23	23	53,3 %
Total COM	27	36	34	43	49	81,5 %

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire

(1) Ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

(2) Évolution entre 2012 et 2014.

(3) Évolution entre 2012 et 2014.

De même, les juridictions souffrent d'un manque de juges d'application des peines (JAP), même si des efforts sont faits dans ce sens, comme le témoigne la création d'un second poste de juge d'application des peines à Nouméa et l'évolution positive des effectifs des juridictions d'application des peines, comme en atteste le tableau figurant ci-dessous.

**EFFECTIF DES JURIDICTIONS D'APPLICATION DES PEINES
ET NOMBRE DE PERSONNES PRISES EN CHARGE PAR JUGE**

Juridictions d'application des peines	2012		2013		2014	
	Effectif ⁽¹⁾	Personnes suivies par JAP	Effectif	Personnes suivies par JAP	Effectif	Évolution des effectifs 2012/2014
Guadeloupe						
- Basse-Terre	34,8	718	35,8	653	37,6	8 %
- Point à Pitre	61,8	676	66,6	491	71,6	15,9 %
Guyane						
- Cayenne	53,4	401	51,8	462	49,8	- 6,7 %
Martinique						
- Fort de France	77,2	678	81,2	655	91	17,9 %
La Réunion						
- Saint Denis	76,8	798	78,8	610	80,2	4,4 %
- Saint Pierre	47	986	46,8	526	48,6	3,4 %
Mayotte						
- Mamoudzou	42,8	455	42	389	43	0,47 %
Total DOM	393,8	673	403	541	421,8	
Nouvelle-Calédonie						
- Nouméa	82,2	1 347	82,2	789	85,8	4,4 %
Polynésie Française						
- Papeete	—	786	—	879	— ⁽²⁾	—
Total COM	—	1 067	—	834	—	—

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire

Or, ce facteur humain est essentiel au développement des peines de probation, qui nécessitent un suivi individualisé des condamnés et une évaluation rigoureuse du type de peine le mieux adapté à la fois en termes de sanction et de réinsertion. Une telle évaluation requiert de multiples entretiens ainsi qu'un suivi régulier et partant des moyens humains conséquents.

(1) L'effectif des juridictions de l'application des peines comprennent, outre les magistrats proprement dits, les secrétaires et les greffiers.

(2) Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter que les données concernant les collectivités d'outre-mer ne lui aient pas été fournies par le ministère de la Justice.

Ce manque de moyens humains explique, dans une large mesure, l'encombrement actuel des SPIP. Ainsi, au 1^{er} janvier 2014, dans l'ensemble des outre-mer, les sept SPIP suivaient 8 032 personnes en milieu ouvert ⁽¹⁾. Chaque conseiller y suit en moyenne 95,6 personnes outre-mer – en milieu fermé et en milieu ouvert – contre 92,1 personnes sur l'ensemble du territoire national. Il faut néanmoins relever les écarts entre les différents services ainsi que leurs évolutions contrastées. Par exemple, en Guyane, au 1^{er} janvier 2014, les ratios de personnes placées sous main de justice par personnel d'insertion et de probation étaient de 94,8 contre 110 au 1^{er} janvier 2013, soit une amélioration significative de la prise en charge. En comparaison, sur la même période, chaque personnel d'insertion et de probation prenait en charge, en Nouvelle-Calédonie, 114,4 personnes contre 96,3 au 1^{er} janvier 2013, soit une dégradation notable de son activité. De manière générale, ce ratio de prise en charge est particulièrement élevé pour les deux collectivités d'outre-mer que sont la Polynésie Française et la Nouvelle-Calédonie.

PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE PRISES EN CHARGE PAR PERSONNEL D'INSERTION ET DE PROBATION AU 1^{ER} JANVIER 2014

SPIP	Nombre de PPSMJ prises en charge	Effectif de PIP	Ratio PPSMJ/PIP
SPIP de la Guadeloupe	2 440	25	97,6
SPIP de la Martinique	1 676	18,9	88,7
SPIP de la Guyane	1 176	12,4	94,8
SPIP de la Réunion	3 738	41,8	89,4
SPIP de Mayotte	472	7	67,4
SPIP de la Polynésie Française	1 892	17	111,3
SPIP de la Nouvelle-Calédonie	1 712	15	114,4
Ensemble des SPIP d'outre-mer	13 110	137,1	95,6
Ensemble des SPIP de France	251 982	2 792,8	92,1

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire

Ce déficit de personnel qualifié, qu'il s'agisse de conseillers d'insertion et de probation ou de juges d'application des peines, est un véritable frein à l'aménagement des peines et explique le retard pris dans le développement des peines de probation outre-mer.

À ce manque de personnel s'ajoute un manque plus général de moyens financiers octroyés aux politiques pénales et plus généralement à la justice en France, décrié régulièrement par la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice ⁽²⁾. Néanmoins, le budget de la mission « Justice » pour 2015, qui s'élèvera à 7,98 milliards d'euros en crédits de paiement, progresse de 2,3 % par rapport à 2014, cette hausse des crédits étant indispensable à la mise en œuvre des peines de

(1) Ministère de la Justice, Statistiques trimestrielles du milieu ouvert, janvier 2014.

(2) Commission européenne pour l'efficacité de la justice, Systèmes judiciaires européens, 2014.

probation. De surcroît, l'attention portée aux outre-mer figure expressément dans le projet de loi de finances pour 2015, lequel dispose qu'« *une priorité forte est donnée à l'outre-mer compte tenu de la situation dégradée de l'immobilier pénitentiaire ultramarin* »⁽¹⁾. Cette priorité est déclinée dans la répartition des autorisations d'engagements. Les 272,6 millions d'euros d'autorisations d'engagements octroyées à l'agence publique pour l'immobilier de la justice et destinées aux opérations d'extension, de construction et de réhabilitation d'établissements pénitentiaires, vont bénéficier à quatre établissements pénitentiaires situés dans les outre-mer (*cf. infra*). Cette démarche doit se poursuivre et s'intensifier dans les années à venir pour que le retard puisse être rattrapé.

De plus, les coûts supplémentaires auxquels doivent faire face les établissements outre-mer sont trop souvent sous-estimés voire négligés. Or, par leur climat et surtout par leur éloignement géographique, leur budget de fonctionnement est plus élevé. Ces surcoûts doivent être mieux intégrés et le budget adapté en conséquence.

Ce manque de moyens, tant humains que financiers, s'inscrit dans un contexte économique et social déjà très dégradé outre-mer, contexte qui rend plus difficile encore le recours aux peines en milieu ouvert dans ces territoires. Les outre-mers sont, en effet, touchés par des taux de chômage nettement plus élevés que le reste du territoire national : ainsi, à la fin de l'année 2013, le taux de chômage était de 9,8 % en France métropolitaine, contre 21,3 % en Guyane, 26,1 % en Guadeloupe, 22,8 % en Martinique, 28,9 % à la Réunion et 21,8 % en Polynésie française. Ces forts taux de chômage sont un réel obstacle à la mise en œuvre effective de la peine de travail d'intérêt général dans ces territoires.

La population incarcérée est bien souvent indigente, souffrant d'illettrisme ou de faible qualification. Il est donc difficile de proposer à ces populations des peines en milieu ouvert requérant un investissement important du détenu tel qu'une formation. Les peines de probation sont donc moins adaptées à ce type de criminalité et à cette population.

Le retard dans le développement des peines de probation dans les outre-mers s'explique par l'ensemble de ces facteurs. Pour que le recours à la probation progresse et prenne un nouvel élan, celle-ci doit donc s'adapter à leurs spécificités.

*

* *

(1) *Projet de loi de finances pour 2015, Extrait du bleu budgétaire de la mission « Justice », programme 107 : « Administration pénitentiaire », p. 36.*

II. DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA PROBATION DANS LES OUTRE-MER POUR CRÉER DES CONDITIONS FAVORABLES À LA RÉINSERTION ET À LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE

Face au constat des difficultés accrues que rencontrent les outre-mer dans le développement des peines probatoires, il est nécessaire d'adapter la politique pénale aux spécificités de ces territoires. Votre rapporteur pour avis se félicite que cette orientation ait été prise (A) mais considère qu'elle doit se poursuivre dans le cadre d'une application exigeante et adaptée de la loi du 15 août 2014 pour que la probation cesse d'être une peine marginale (B).

A. UNE RÉORIENTATION ENCOURAGEANTE DE LA POLITIQUE PÉNALE CONDUITE DANS LES OUTRE-MER DEPUIS 2012

Depuis 2012, le Gouvernement a fait le choix de réorienter la politique pénale outre-mer en insistant sur la territorialisation requise des modalités d'exécution des peines (1) et sur l'adaptation du parc pénitentiaire (2) dans l'objectif de donner un nouvel élan à la probation.

1. Une politique pénale territorialisée pour favoriser l'aménagement des peines

Le retard qui caractérise les outre-mer dans le déploiement des mesures de probation est de mieux en mieux connu et pris en compte dans le cadre de la politique pénale. Faire que les outre-mer combent leur retard en matière de probation est l'une des priorités du Gouvernement et la première étape nécessaire, avant qu'un véritable élan soit donné.

Cette politique « de rattrapage » passe, tout d'abord, par l'encouragement global des mesures probatoires. Si les outils nécessaires à la probation existent, c'est leur manque d'utilisation qui a entraîné ce retard. La circulaire du 19 septembre 2012 puis la loi du 15 août 2014⁽¹⁾ insistent sur la diversification de la réponse pénale et l'encouragement à l'aménagement de peines comme leviers privilégiés.

Mais la territorialisation de ces politiques est plus qu'essentielle pour que l'outre-mer utilise le plein potentiel des peines de probation. Cette prise de conscience d'une adaptation des peines aux territoires est l'un des points clés de la nouvelle politique pénale mise en œuvre depuis 2012.

(1) Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

En effet, depuis cette date, la garde des Sceaux a publié quatre circulaires, en 2013 et 2014, de politique pénale territoriale pour la Guyane⁽¹⁾, la Nouvelle-Calédonie⁽²⁾, la Martinique⁽³⁾ et la Guadeloupe⁽⁴⁾. Chacune de ces circulaires souligne les difficultés propres à ces territoires. Par exemple, en Guyane, l'orpillage, la criminalité associée et la pêche illégale exigent une adaptation des politiques pénales mises en œuvre face à ces singularités : « *Afin d'œuvrer à une politique pénale adaptée à la spécificité des phénomènes criminels en Guyane, je tiens à appeler votre attention sur la nécessité de continuer à veiller à l'application de l'ensemble des dispositions légales existantes, notamment dérogatoires du droit commun, permettant d'apporter une réponse appropriée aux formes de criminalité locales* »⁽⁵⁾.

La circulaire concernant la Nouvelle-Calédonie insiste par ailleurs sur la nécessité de diversifier la réponse pénale au regard du phénomène particulièrement aggravé de surpopulation carcérale auquel fait face le centre pénitentiaire de Nouméa : « *Au regard du taux d'incarcération, qui demeure près de deux fois plus élevé en Nouvelle Calédonie que sur l'ensemble du territoire français, il apparaît nécessaire de poursuivre et d'amplifier la politique pénale déjà mise en œuvre, développant le recours aux alternatives aux poursuites et celui aux peines alternatives à l'incarcération* »⁽⁶⁾.

Les disparités économiques et sociales, auxquelles s'ajoute une délinquance particulièrement violente, a conduit à un déchirement de la société guadeloupéenne, soulignée par la circulaire concernant la Guadeloupe⁽⁷⁾. Compte tenu de cet état des lieux, la ministre appelle en priorité à réduire les violences, notamment en développant les politiques de prévention, à maîtriser la surpopulation carcérale, en favorisant, entre autres, les peines alternatives à l'emprisonnement, et à affermir la lutte contre la criminalité financière et organisée. Les mêmes priorités sont mises en avant dans la circulaire portant sur la Martinique⁽⁸⁾, au vu de la situation économique et sociale comparable entre ces deux territoires des Antilles, même si « *la criminalité en Martinique présente des caractéristiques singulières* ».

Si l'effort de territorialisation des politiques pénales doit être salué, ce travail doit être poursuivi et amplifié. Les circulaires prises par la garde des Sceaux se limitent à ce jour à ces quatre départements et territoires d'outre-mer. L'ensemble des territoires ultramarins et les particularismes de chacun d'entre eux doivent être mieux pris en compte dans les mois et années à venir.

(1) Circulaire du 19 février 2013 de politique pénale territoriale pour la Guyane.

(2) Circulaire du 18 mars 2013 de politique pénale pour la Nouvelle-Calédonie.

(3) Circulaire du 2 janvier 2014 de politique pénale territoriale pour la Martinique.

(4) Circulaire du 2 janvier 2014 de politique pénale territoriale pour la Guadeloupe.

(5) Circulaire du 19 février 2013 de politique pénale territoriale pour la Guyane.

(6) Circulaire du 18 mars 2013 de politique pénale pour la Nouvelle-Calédonie.

(7) Circulaire du 2 janvier 2014 de politique pénale territoriale pour la Guadeloupe.

(8) Circulaire du 2 janvier 2014 de politique pénale territoriale pour la Martinique.

La principale difficulté aujourd'hui est de concilier la promotion des politiques nationales aux spécificités ultramarines et la recherche d'un meilleur équilibre entre ces deux objectifs doit se poursuivre. Le rapport précité sur la problématique pénitentiaire en outre-mer souligne cette volonté et une attention particulière devra être dédiée à la mise en place de ses recommandations.

Il convient notamment de privilégier l'application de certaines peines plutôt que d'autres, au nom des caractéristiques des territoires dans lesquels elles s'appliquent.

Ainsi le travail d'intérêt général est peu adapté à la Guadeloupe comme le démontre le nombre de mesures de travail d'intérêt général prononcées. Pour l'année 2014, 69 peines de travail d'intérêt général ont été prononcées en Guadeloupe contre 273 à La Réunion. Aux Antilles et en Guyane, le nombre de mesures de travail d'intérêt général prises en charge par les SPIP décroît, à l'inverse de Mayotte, La Réunion, la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie. La Guadeloupe souffre de facteurs propres que sont le manque de postes opérationnels, l'inégale répartition des postes de travail d'intérêt général sur son territoire et la difficulté à trouver des partenariats dans le cadre d'une situation économique dégradée et d'un réseau associatif trop peu fourni.

Votre rapporteur pour avis souligne que l'évolution du droit pénal vers l'individualisation des peines doit s'accompagner d'une prise en considération de chaque territoire dans ses singularités pour permettre la politique pénale la plus adaptée et la plus efficace.

NOMBRE DE MESURES DE TIG PRISES EN CHARGE PAR LES SPIP

Année	Département ou collectivité	Nombre de TIG pris en charge par les SPIP au 1^{er} janvier	Taux de variation
2012	Guadeloupe	100	- 31 %
2013		125	
2014		69	
2012	Guyane	39	- 49 %
2013		32	
2014		20	
2012	Martinique	85	- 45 %
2013		76	
2014		47	
2012	Mayotte	28	21 %
2013		46	
2014		34	
2012	La Réunion	240	13,75 %
2013		277	
2014		273	
2012	Total DOM	492	- 10 %
2013		556	
2014		443	
2012	Polynésie Française	141	33 %
2013		131	
2014		188	
2012	Nouvelle-Calédonie	256	54 %
2013		313	
2014		393	
2012	Total COM	397	46 %
2013		444	
2014		581	
2012	France entière	32 250	13,5 %
2013		34 096	
2014		36 588	

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire

2. Une adaptation des équipements ultramarins pour rénover et diversifier les modalités d'exécution des peines

La situation pénale dans les outre-mer est la conséquence, entre autres, d'un déficit général de structures et d'équipements pénitentiaires adaptés pour faire face à la violence importante dont souffrent ces territoires. Il en résulte une surpopulation carcérale et des prisons vétustes ainsi qu'un retard important dans le développement des mesures de probation.

Votre rapporteur pour avis estime nécessaire, dans ces conditions, de repenser la complémentarité entre le milieu fermé et le milieu ouvert pour résoudre ces deux difficultés (*cf. supra*).

En premier lieu, le milieu carcéral a de grandes influences sur la personne condamnée et ses chances de réinsertion. Il ne faut, en effet, jamais oublier qu'une personne incarcérée est avant tout une personne destinée à sortir et se réinsérer, dans un avenir plus ou moins éloigné. Le temps passé en prison doit donc être lui aussi pensé de manière complémentaire avec le milieu ouvert, comme une préparation à la sortie.

Dans cette perspective, les efforts engagés outre-mer dans le but d'améliorer et diversifier les établissements pénitentiaires doivent être poursuivis et intensifiés à plusieurs niveaux.

Il convient, tout d'abord, de développer les parloirs et unités de vie familiale, l'offre de soins ainsi que la formation des détenus. Le rapport de la Cour des comptes intitulés *La santé dans les outre-mer*⁽¹⁾ dénonce l'insuffisance des soins dans les prisons ultramarines. L'exemple de la Guyane ou celui de Mayotte, où la peine de suivi socio-judiciaire⁽²⁾ est *de facto* inapplicable en l'absence de médecin-coordonnateur⁽³⁾ dans ces territoires, sont éclairants.

En ce qui concerne la formation, seule 10 % de la population pénale outre-mer a suivi une action de formation en 2013⁽⁴⁾. Le sénateur Jean-René Lecerf a également dénoncé, au niveau national, ce manque d'offre d'activités rémunérées, de travail et de formation professionnelle en prison, puisque seulement 31 % des détenus ont eu, en 2013, accès à ces activités sur l'ensemble du territoire français⁽⁵⁾. Faute de travail ou de formation suffisamment disponible en prison, l'environnement carcéral tend, dans ces conditions, à aggraver le risque

(1) *Cour des comptes, La santé dans les outre-mer. Une responsabilité de la République, 12 juin 2014.*

(2) *Article 131-36-1 du code pénal : « Le suivi socio-judiciaire emporte, pour le condamné, l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines et pendant une durée déterminée par la juridiction de jugement, à des mesures de surveillance et d'assistance destinées à prévenir la récidive. »*

(3) *Le médecin-coordonnateur est désigné par le juge de l'application des peines pour suivre une personne soumise à une injonction de soins prononcée dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire et faire l'articulation entre le juge d'application des peines et le médecin-traitant.*

(4) *Ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.*

(5) *Avis (n° 162, XIV^e législature) présenté par M. Jean-René Lecerf, sénateur, au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2014, tome XII, Justice : Administration pénitentiaire.*

de récidive. Ce phénomène est particulièrement prégnant dans les outre-mer. L'adaptation du parc carcéral y est donc plus que jamais nécessaire, car elle est l'une des conditions de réussite des aménagements de peine.

Ensuite, la probation peut être, dans certains cas, une solution viable face à la situation des établissements pénitentiaires sur plusieurs plans. Elle peut, en effet, permettre un désengorgement des prisons en évitant d'accroître le nombre d'entrants ou en promouvant les aménagements de peines, limitant le nombre de sorties sèches dont on connaît l'impact négatif sur la récidive ⁽¹⁾.

De surcroît, la probation peut être une solution utile dans les outre-mer au regard de l'état particulièrement vétuste de nombreux établissements pénitentiaires. Cette vétusté nuit aux conditions de vie des détenus et constitue un facteur aggravant en matière de récidive, au contraire de la probation qui permet une meilleure réinsertion.

Enfin, la probation est une modalité d'exécution des peines et de prise en charge adaptée moins onéreuse, dans certains cas, que l'incarcération. Un plus grand développement des peines en milieu ouvert n'entraînerait pas, malgré le suivi personnalisé que ces peines requièrent, une hausse des coûts de prise en charge des détenus. En effet, les peines de probation sont, à ce jour, moins coûteuses à mettre en œuvre qu'une peine en milieu carcéral. L'incarcération d'un individu en centre pénitentiaire coûte à l'État une centaine d'euros par jour contre près de moitié moins en semi-liberté par exemple, comme le montre le tableau ci-dessous.

**COÛT NATIONAL DES MESURES DE DÉTENTION, DE SEMI-LIBERTÉ
ET DE PLACEMENT À L'EXTÉRIEUR**

Type de peine	Coût d'une journée en 2013
Détention	99,49 €
Semi-liberté	62,80 €
Placement Extérieur	31,20 €

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire

Cette question des coûts est d'autant plus prégnante dans les outre-mer que le coût d'une peine y est toujours supérieur, compte tenu du coût élevé de la vie et des dépenses spécifiques auxquels ces territoires font face, telles que les frais de déplacements des personnels, l'importante prise en charge sanitaire des personnes détenues dans les collectivités d'outre-mer, les surcoûts liés à l'exclusion des marchés publics groupés en raison de leur éloignement géographique. Cette différence de coût doit nécessairement être prise en compte dans l'affectation des crédits et plaide pour un effort budgétaire accru en faveur des outre-mer.

(1) Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, direction de l'administration pénitentiaire n° 36, mai 2011 : les personnes libérées en fin de peine sans avoir bénéficié d'aménagement de leur peine ont été recondamnés dans 63 % des cas dans les cinq ans. Les taux bruts des libérés, qui ont été bénéficiaires d'un aménagement de peine au cours de leur détention du type placement à l'extérieur, semi-liberté ou encore placement sous surveillance électronique atteignent 55 % de recondamnation.

Votre rapporteur pour avis prend acte de l'annonce faite par la garde des Sceaux lors de la présentation du projet de budget de la Justice pour 2015, selon laquelle « *cette programmation marque une priorité forte pour l'outre-mer, compte tenu de l'état de vétusté et de sur-occupation constaté sur leurs établissements.* » ⁽¹⁾.

**ÉVOLUTION DU COÛT DES AMÉNAGEMENTS DE PEINE
DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET EN MÉTROPOLE**

Période	Placement extérieur avec facturation		Semi-liberté (coûts de fonctionnement des centres de semi-liberté)		Surveillance électronique	
	DOM	Métropole	DOM ⁽²⁾	Métropole	DOM	Métropole
2010	16,58 €	30,55 €	–	47,68 €	40,80 €	14,89 €
2011	32,52 €	31,27 €	–	48,61 €	13,45 €	10,33 €
2012	26,46 €	30,29 €	–	47,34 €	16,81 €	11,48 €
2013	34,76 €	30,99 €	–	50,40 €	19,68 €	11,88 €
Évolution 2010/2013	110 %	1,44 %	–	5,7 %	- 51,8 %	- 20,2 %

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire

La surveillance électronique est aujourd'hui la peine de probation la moins onéreuse (19,68 euros par personne en 2013) grâce à la baisse des coûts autour de cette mesure. En effet, si le coût de la surveillance électronique tend à s'abaisser en métropole, ce coût a considérablement diminué pour les départements d'outre-mer entre 2010 et 2013, étant divisé par deux : il était de 40 euros en 2010 contre près de 20 euros en 2013. Ce coût demeure néanmoins près du double de celui de la métropole (11,88 euros en 2013) au vu des spécificités géographiques des territoires ultramarins.

Néanmoins, les outre-mer font face à des problèmes de réseaux qui freinent d'autant le développement de la surveillance électronique. Le nouveau contrat souscrit par le ministère de la Justice le 3 décembre 2012 avec le consortium mené par l'entreprise Thales pour « *la conception, la mise en place et l'opération du nouveau système de surveillance électronique* » ⁽³⁾ a cependant permis de nombreuses avancées dans ce domaine, l'ensemble des territoires ultramarins, à l'exception de Wallis-et-Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon, étant désormais à même techniquement de mettre en place cette peine. Ainsi, huit fois plus de détenus sont placés sous surveillance électronique en 2014 qu'en 2007, soit 393 personnes au 1^{er} juillet 2014 ⁽⁴⁾ dans les départements d'outre-mer.

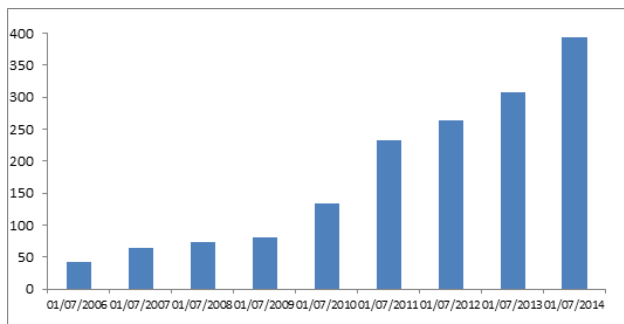
(1) Présentation du projet de budget de la Justice pour 2015, 1^{er} octobre 2014.

(2) Votre rapporteur pour avis dénonce la méconnaissance des départements d'outre-mer de la part du ministère de la Justice qui n'a pu fournir à votre rapporteur le coût des mesures de semi-liberté dans ces territoires.

(3) Communiqué de presse de Thales le 25 janvier 2013.

(4) La répartition des condamnés bénéficiant d'une mesure d'un placement sous surveillance électronique dans les départements d'outre-mer depuis 2005 figure en annexe au présent rapport.

ÉVOLUTION DE L'FFECTIF DES PERSONNES CONDAMNÉES ET PLACÉES SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER



Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire

De plus, un vaste programme immobilier, visant à la fois à remédier tant à la surpopulation qu'au manque de structures adaptées aussi bien au maintien des liens familiaux qu'à la probation, a débuté en 2013 et continuera lors du prochain triennal 2015-2017. Votre rapporteur pour avis prend acte que la garde des Sceaux, dans le cadre du projet de loi de finances 2015, ait fait des projets immobiliers engagés ainsi que des mises en conformité les plus urgentes dans les outre-mer, une priorité du programme « Administration pénitentiaire ».

Les difficultés propres aux outre-mers doivent être intégrées dans cette politique, entraînant des surcoûts importants : les risques cycloniques aux Antilles obligent à respecter les normes techniques de constructions adaptées ; l'emplacement du centre pénitentiaire de Ducos en Martinique aux alentours d'une mangrove rend plus difficile la recherche foncière nécessaire à l'agrandissement de la prison ; l'étendue géographique de certains territoires comme la Polynésie française, grande comme l'Europe, implique des coûts supplémentaires pour les SPIP.

Cherchant à tenir compte de ces difficultés, le programme immobilier comprend pour les trois prochaines années :

— la création d'une troisième « antenne SPIP » consacrée au milieu ouvert en 2015 à Saint-Laurent-du-Maroni ;

— la continuation du plan de maintien en condition opérationnelle lancé en 2007 du centre pénitentiaire de Nouméa qui passe par la mise en place d'un quartier de préparation à la sortie de 80 places en février 2014 ainsi que par la construction d'une unité de vie familiale ;

— la construction d'un nouveau centre pénitentiaire dédié aux fins de peine et aux aménagements de peine à partir de 2015 à Koné, dans la province Nord de la Nouvelle-Calédonie ;

— le lancement d'études en 2015 pour la construction d'un centre de semi-liberté de 25 places en Martinique et la poursuite des travaux de réaménagements du centre de Ducos visant notamment à augmenter de 160 places pour fin 2015 la capacité d'accueil du centre de détention ;

— la rénovation du centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania en Polynésie française pour 2015 de même que celle de la maison d'arrêt de Basse-Terre ;

— la poursuite de la construction de l'établissement de Papeari qui offrira, fin 2016, 410 nouvelles places en Polynésie française.

Si la probation demande la mise en place de structures adaptées à son développement, elle présente à terme un coût moindre pour la société, tant en termes de récidive que de mobilisation des fonds publics, en plus de favoriser la réinsertion des détenus, sous réserve que ces derniers soient susceptibles de relever de ce mode de prise en charge. Le développement des équipements nécessaires à son développement est une condition *sine qua non* pour rattraper le retard pris mais surtout donner un nouvel élan au milieu ouvert, ce qui ne manquera pas en retour d'améliorer les conditions d'exécution des peines en milieu fermé.

B. FAIRE VIVRE LA PROBATION DANS LES OUTRE-MER EN VEILLANT À UNE APPLICATION ADAPTÉE ET EXIGEANTE DE LA LOI DU 15 AOÛT 2014 DANS CES TERRITOIRES

1. Mobiliser l'ensemble des moyens budgétaires et humains nécessaires à la réussite de la contrainte pénale dans les outre-mer

La loi du 15 août 2014⁽¹⁾ élargit l'éventail des peines en créant la contrainte pénale⁽²⁾ : « *Lorsque la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans et les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu, la juridiction peut prononcer la peine de contrainte pénale. La contrainte pénale emporte pour le condamné l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines, pendant une durée comprise entre six mois et cinq ans et qui est fixée par la juridiction, à des mesures de contrôle et d'assistance ainsi qu'à des obligations et interdictions particulières destinées à prévenir la récidive en favorisant son insertion ou sa réinsertion au sein de la société.* » La contrainte pénale a dès lors vocation à se substituer, sous certaines conditions⁽³⁾, à

(1) Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

(2) Article 131-4-1 du code pénal.

(3) Article 131-4-1 du code pénal : « *Lorsque la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans et les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu, la juridiction peut prononcer la peine de contrainte pénale.* »

l'emprisonnement lequel doit demeurer l'ultime recours et ce, dans le respect des exigences de la probation telles que définies par le Conseil de l'Europe ⁽¹⁾.

En vigueur depuis le 1^{er} octobre 2014, la contrainte pénale, pour être mise en œuvre par les juridictions et les services d'insertion et de probation, doit être accompagnée des moyens nécessaires, aussi bien humains que budgétaires. La création d'un millier d'emplois au sein des SPIP est prévue ⁽²⁾. Une part importante de ces créations doit être dédiée aux outre-mer compte tenu de l'effort particulier de rattrapage qui doit y être fait (*cf. supra*).

De plus, l'effort réalisé concernant les juges d'application des peines doit être poursuivi. Votre rapporteur pour avis tient à saluer le fait qu'en 2015, tous les emplois de juges d'application des peines seront pourvus en métropole et dans les outre-mer, grâce à des postes pourvus par les sorties de l'École nationale de la magistrature (ENM). De surcroît, la création de quarante postes de magistrats supplémentaires sur trois ans est prévue pour la mise en œuvre de la contrainte pénale. Les outre-mer devront être proposés à ces nouveaux magistrats lors de leur affectation à l'issue de leur scolarité en 2018.

Au-delà des moyens financiers et humains, se pose la question de l'évaluation de la personnalité des personnes condamnées. De nombreux travaux de recherche sont menés autour de la création de dispositifs d'évaluation mais très peu sont réalisés en France, ce qui occasionne un retard dans le développement des méthodes d'évaluation individuelle. Au contraire, le Canada est l'un des pays précurseurs dans ce champ de recherche où a été initié le programme « *What works ?* » visant à établir « ce qui marche, pour qui, et à quelles conditions » pour prévenir la récidive ⁽³⁾. Pour cela les chercheurs recourent à la méthode de « différences de différences », étudiant les effets sur la récidive d'une mesure en comparant un groupe traité à un groupe non traité.

Ces recherches ont conduit à dégager trois critères d'évaluation « risque-besoin-réceptivité » ⁽⁴⁾. Tout d'abord, les personnes les plus à mêmes de récidiver doivent bénéficier d'un suivi plus intensif : les « délinquants à risque élevé » ont un taux de récidive de 51 % s'ils ne bénéficient pas d'un suivi intensif contre 32 % pour ceux en ayant bénéficié ⁽⁵⁾. La notion de « besoin » identifie les facteurs qui doivent être prioritairement traités comme l'environnement relationnel ou les addictions. Enfin le critère de « réceptivité » cible la manière dont doit se faire le traitement au regard des capacités de l'individu pour l'amener à y participer.

(1) Conseil de l'Europe, Les règles européennes relative à la probation, 20 janvier 2010.

(2) 400 emplois ouverts en 2014, 300 en 2015 et 300 sur la période 2016-2017.

(3) Sarah Dindo, « Le What works ? et ses programmes cognitivo-comportementaux », Dedans dehors, Observatoire International des prisons, n°76, 2012.

(4) On parle plus couramment de Risks, needs, receptivity ou RNR.

(5) J. Bonta, S. Wallace-Capretta et R. Rooney, « A quasi-experimental evaluation of an intensive rehabilitation supervision program », Criminal Justice and Behavior, n° 27, 2000.

Au regard de ces études, la probation diminue le risque de récidive d'entre 20 % à 25 % tandis que la prison l'augmente entre 3 % et 10 %. Il serait souhaitable de s'inspirer des outils similaires d'évaluation des différentes peines et mesures de suivi, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle peine de contrainte pénale.

Votre rapporteur pour avis considère, à cet égard, que les jeunes doivent être l'une des cibles prioritaires de ces mesures. En effet, les études menées sur la récidive démontrent que les jeunes de 18 à 30 ans connaissent les plus forts taux de récidive ⁽¹⁾. C'est aussi la classe d'âge la plus représentée dans les établissements pénitentiaires, en métropole comme dans les outre-mer. Ces jeunes représentent respectivement 53 % et 60 % de la population écrouée en Guadeloupe et à Mayotte en 2014 ⁽²⁾. Orienter les politiques d'aménagement des peines vers cette population plus à risque, mais pour laquelle la contrainte pénale pourra se révéler un outil très adapté, est l'une des pistes de réflexion à mener pour donner un nouvel élan de la probation.

RÉPARTITION DES PERSONNES DÉTENUES PAR GROUPE D'ÂGE

Départements d'Outre-mer	Effectif au 1 ^{er} janvier	Groupe d'âge					Ensemble des écroués
		Mineurs	18 à moins de 30 ans	30 à moins de 40 ans	40 à moins de 50 ans	50 ans et plus	
Guadeloupe	2011	9	374	212	100	78	773
	2012	11	454	224	113	82	884
	2013	17	486	256	124	75	958
	2014	7	536	268	114	91	1 016
Guyane	2011	5	305	209	105	55	679
	2012	5	296	201	73	51	626
	2013	7	330	201	85	50	673
	2014	9	364	217	89	69	748
Martinique	2011	9	429	186	148	93	865
	2012	11	498	207	154	90	960
	2013	8	549	227	155	96	1 035
	2014	8	547	240	131	101	1 027
Mayotte	2011	8	140	31	16	4	199
	2012	11	126	32	14	5	188
	2013	19	154	29	17	7	226
	2014	8	100	34	21	6	169
La Réunion	2011	11	557	260	175	142	1 145
	2012	25	578	258	169	129	1 159
	2013	23	642	231	165	141	1 202
	2014	20	586	258	169	140	1 173

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire

(1) Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, direction de l'administration pénitentiaire n° 36, mai 2011.

(2) Ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

Dans le cadre de la mise en place de ces outils d'évaluation, les spécificités propres aux différents territoires d'outre-mer doivent être prises en compte. Le ministère de la Justice a mis en place, depuis le 6 octobre 2014, un programme d'étude visant à créer les outils d'évaluation des personnes placées sous main de justice par les SPIP. Sur les six services dans lesquels se déroule actuellement ce programme de recherche, aucun n'est situé outre-mer. D'autres groupes de travail doivent être lancés en 2015 dans le cadre de la création d'outils d'évaluation, adaptés aux besoins des SPIP comme à ceux des condamnés. Il est impératif que les particularités des outre-mer soient intégrées et que la mission outre-mer de l'administration pénitentiaire soit pleinement associée à ces travaux.

Cette problématique de l'évaluation ne touche pas que le cadre de la contrainte pénale. Votre rapporteur pour avis tient à rappeler qu'à ce jour, aucun centre national d'évaluation ⁽¹⁾ n'existe dans les outre-mer, alors que trois sont présents en métropole ⁽²⁾. Le rapport sur les problématiques pénitentiaires dénonce à juste titre ce manque de structure et propose la création d'un centre national d'évaluation ambulatoire pour les collectivités d'outre-mer ⁽³⁾. En effet, pour évaluer un individu, il convient d'être à même d'en comprendre la culture et que ce dernier se sente en confiance. Aujourd'hui, les détenus doivent se rendre au centre de Fresnes pour y être évalués. Or, comme le précise le rapport précité, « *la perception de la dangerosité, par exemple, d'un jeune Kanak incarcéré à Fresnes dans un univers dont il ne connaît aucun des codes, si loin de ses attaches tribales, ne sera pas la même que celle de personnels locaux connaissant les us et coutumes du territoire* ». C'est encore là une illustration du manque de prise en considération des spécificités des outre-mer.

La réforme du 15 août 2014 supprime également la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) et la procédure simplifiée d'aménagement des peines (PSAP) pour les remplacer par la libération sous contrainte prévue à l'article 720 du code de procédure pénal et qui entrera en vigueur le 15 août 2015 : « *La libération sous contrainte entraîne l'exécution du reliquat de peine sous le régime, selon la décision prise par le juge de l'application des peines, de la semi-liberté, du placement à l'extérieur, du placement sous surveillance électronique ou de la libération conditionnelle* ». Si la SEFIP était peu utilisée en métropole, elle demeurerait un outil plutôt efficace outre-mer, notamment pour lutter contre la surpopulation au centre de Ducos, en Martinique. Il conviendra donc d'être

(1) L'article 717-1 A du code de procédure pénale impose que, dans l'année qui suit sa condamnation définitive, doit être placée au Centre national d'évaluation (CNE) toute personne condamnée à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 15 ans, pour des crimes limitativement énumérés (assassinat, meurtre, torture ou actes de barbarie, viol, enlèvement, séquestration), commis sur une victime mineure ou sur une victime majeure avec une ou plusieurs circonstances aggravantes, ou sur une victime majeure en récidive. La personne est alors évaluée par l'équipe pluridisciplinaire pour une durée d'au moins six semaines sur la base d'une observation au quotidien et d'entretiens réguliers afin que soient déterminées les modalités de la prise en charge sociale et sanitaire au cours de l'exécution de sa peine.

(2) Au sein du centre pénitentiaire de Fresnes, du centre pénitentiaire Sud-Francilien et du centre de Lille-Sequedin.

(3) Groupe de travail « problématiques pénitentiaires en outre-mer », Rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer, mars 2014.

particulièrement vigilant sur le remplacement de cette procédure par la libération sous contrainte dans les outre-mer et d'évaluer l'adaptation de cette nouvelle mesure à ces territoires.

PROCÉDURES DE SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE DE FIN DE PEINE (SEFIP) EN 2013

Dossiers traités par le SPIP dans le cadre de la SEFIP									
	Nombre de dossiers traités	Propositions	Non propositions	Dont :				Mesures octroyées	
				Impossibilité matérielle	Refus de l'intéressé	Incompatibilité	Risque de récidive		
La Réunion	245	106	139	75	24	29	11	52	
Guyane	137	3	134	120	2	12	0	0	
Martinique	212	123	89	33	28	15	13	78	
Guadeloupe	1 213	94	1 119	979	58	68	14	54	
Nouvelle-Calédonie	139	37	102	45	12	19	26	23	
Polynésie française	72	58	14	3	1	3	7	58	
Mayotte	323	1	322	239	7	40	36	0	
Ensemble outre-mer	2 341	422	1 919	1 494	132	186	107	265	

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire

Plus largement enfin, se pose la question de l'évaluation de l'efficacité de la politique pénale au regard de la mobilisation des moyens budgétaires et humains qui y sont dédiés. L'article 20 de la loi précitée du 15 août 2014 prévoit une clause de rendez-vous : « Dans les deux ans suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement étudiant la possibilité de sanctionner certains délits d'une contrainte pénale à titre de peine principale, en supprimant la peine d'emprisonnement encourue, et évaluant les effets possibles d'une telle évolution sur les condamnations prononcées ainsi que ses conséquences sur la procédure pénale ».

Votre rapporteur pour avis souhaite qu'à l'occasion de ce rapport d'évaluation puisse être fait état de la prise en compte de la spécificité de chaque territoire ultramarin dans le cadre de la mise en œuvre de la contrainte pénale. La loi du 15 août 2014 ne pourra, en effet, être l'occasion de donner un nouvel élan à la probation dans les outre-mer que si ces moyens budgétaires et humains tiennent compte des spécificités propres à chaque territoire.

2. Faire évoluer le regard de l'ensemble des acteurs de la justice dans les outre-mer sur la probation au service d'une nouvelle culture du suivi et du contrôle

Le retard pris dans les outre-mer en matière de peines exécutées en milieu ouvert est notamment le résultat d'une certaine « culture judiciaire » dans ces territoires. En effet, les juridictions ultramarines requièrent des condamnations plus sévères que sur le territoire métropolitain, ce qui explique pour partie le fort taux d'emprisonnement dans ces territoires (*cf. supra*).

Pour que la probation bénéficie d'un nouvel élan, il est donc nécessaire que le monde judiciaire change de regard sur le milieu ouvert. Les circulaires de politique pénale adressées par la garde des Sceaux insistent sur ce point, estimant que « *la diversification des orientations pénales doit être accrue* »⁽¹⁾.

La formation des magistrats et du parquet à la probation et à son éventail de peines doit être plus largement développée. Il convient d'encourager le prononcé de peines en milieu ouvert *ab initio* par la juridiction de jugement et non plus seulement au stade de l'application des peines. Au 1^{er} juillet 2014, seules 2,9 % des peines en milieu ouvert ont été prononcées *ab initio*⁽²⁾ en France. Le rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer souligne la difficulté pour les tribunaux ultramarins de disposer d'éléments de personnalité permettant une condamnation *ab initio* par la juridiction de jugement et encourage l'initiative du parquet de Pointe-à-Pitre, qui invite les forces de l'ordre à généraliser l'utilisation de notices de renseignements lors des enquêtes⁽³⁾.

Une transformation globale des pratiques judiciaires sur l'ensemble du territoire national doit être impulsée pour offrir à la justice de meilleurs délais et donc une plus grande efficacité.

Cette nécessaire évolution culturelle vaut également pour les SPIP. Leurs personnels doivent être mieux formés à la probation et au suivi en milieu ouvert. Ce mouvement vient d'être amorcé dans le cadre de la mise en œuvre de la contrainte pénale, par le biais d'une note de cadrage et d'une circulaire détaillant le rôle de chaque acteur judiciaire et administratif⁽⁴⁾, et doit être étendu et renforcé à l'ensemble des mesures de probation.

Ce changement passe également par la diversification des professions représentées dans les SPIP – psychologues, conseillers aux affaires sociales, etc. La pluridisciplinarité est en effet indispensable pour une évaluation précise des personnes condamnées et une adaptation de leur suivi.

Des efforts de communication et de formation doivent enfin être déployés à destination des populations pour qu'un véritable échange autour de la probation soit possible. Cela est d'autant plus important dans les sociétés outre-mer, qui sont dans leur grande majorité insulaires, où les personnes effectuant leur peine en milieu ouvert sont facilement reconnues et stigmatisées. Pour qu'elles soient plus facilement acceptées et intégrées, les populations doivent être mieux informées sur le contenu de ces politiques de probation.

(1) *Circulaire de politique pénale de Mme la garde des Sceaux du 19 septembre 2012*. Journal officiel, n° 0243 du 18 octobre 2012, p. 16225.

(2) *Ministère de la Justice, Statistiques trimestrielles du milieu ouvert, juillet 2014*.

(3) *Groupe de travail « problématiques pénitentiaires en outre-mer », Rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer, mars 2014, p. 8*.

(4) *Note de cadrage relative à la mise en œuvre de la contrainte pénale par la direction de l'administration pénitentiaire et circulaire de présentation des dispositions de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales instituant la contrainte pénale du 26 septembre 2014 de Mme la garde des Sceaux*.

Parce que la probation a pour finalité la réinsertion des personnes condamnées dans la société, elle se doit d'être connue de tous, acteurs judiciaires comme non judiciaires. Votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux à la mise en place d'un véritable travail de formation de long terme, préalable indispensable au développement dans les territoires d'outre-mer d'une véritable « culture du milieu ouvert », laquelle permettra d'endiguer la violence dont ces territoires sont victimes.

3. Favoriser le développement dans les outre-mer d'une politique partenariale d'exécution et d'aménagement des peines

Pour qu'un nouvel élan soit donné aux peines de probation, la mobilisation de tous les acteurs concernés est requise. Le travail de réinsertion passe, en effet, par un véritable suivi partenarial des personnes condamnées.

Dans cette perspective, il convient de s'appuyer sur les structures de droit commun existantes. Un rapprochement entre les établissements pénitentiaires et Pôle emploi doit véritablement s'opérer pour que les détenus puissent bénéficier du service public de l'emploi, crucial pour leur réinsertion ou l'octroi d'un aménagement de peine. Une convention-cadre nationale de collaboration entre la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de Pôle emploi a été signée, à cette fin, pour la période 2013-2015 et fixe à 62,5 postes équivalent temps plein (ETP) le nombre de « référents-justice » de Pôle emploi ⁽¹⁾.

La Martinique est un exemple réussi de la mise en œuvre de ce dispositif avec la présence d'un référent-justice par agence locale soit huit référents au total, auxquels vient s'ajouter un conseiller Pôle Emploi-Justice présent sur l'île pour s'occuper de l'insertion sur le marché du travail de l'ensemble des personnes condamnées.

La Guadeloupe utilise activement ce dispositif, puisque 222 insertions professionnelles dans le cadre des aménagements de peine ont pu être mises en œuvre pour l'année 2013 contre seulement 25 sur la même période à La Réunion. Des efforts divers doivent donc être faits afin d'activer de manière efficiente les dispositifs existants d'encouragement et de soutien à la réinsertion par l'emploi.

Plus largement, c'est l'ensemble des agents de l'État qui doit participer au développement de la probation. Au premier chef figurent les forces de l'ordre, qui peuvent se montrer un allié indispensable au développement de la probation, particulièrement dans les outre-mer, pour veiller à l'application des peines et au suivi de leurs obligations par les condamnés. De la même manière, les communes, les conseils départementaux et régionaux ont vocation à jouer un rôle accru. Au terme de l'article 2-1 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ⁽²⁾, ces acteurs ont vocation à contribuer directement au service public pénitentiaire, les

(1) *Agents de Pôle emploi affectés pour intervenir en milieu pénitentiaire.*

(2) *Article 2-1 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 créé par l'article 30 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014.*

représentants des collectivités territoriales siégeant, entre autres, au conseil d'évaluation de chaque établissement pénitentiaire. Leur rôle est central et est amené à s'accroître à plusieurs égards.

Tout d'abord, la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 ⁽¹⁾ généralise le transfert de la formation professionnelle aux régions pour janvier 2015. Ce transfert inclut la formation professionnelle offerte en milieu carcéral. Les régions d'outre-mer seront donc désormais responsables du développement de ces formations et doivent accentuer leurs efforts pour combler le retard en milieu carcéral.

Le groupe de travail sur les outre-mer propose également, pour renforcer l'implication de l'ensemble des acteurs publics, de « *passer des contrats d'objectifs visant les politiques publiques entre les collectivités territoriales, la préfecture, l'autorité judiciaire, le chef d'établissement pénitentiaire et le DSPIP lors des conseils d'évaluation* » ⁽²⁾. Les contrats d'objectifs auraient vocation à venir détailler les obligations des collectivités territoriales en milieu carcéral.

Cependant, la mobilisation des acteurs institutionnels seule ne suffit pas et le développement de la probation passe également par le financement des acteurs associatifs, sans lesquels le milieu ouvert ne peut pleinement remplir son rôle. Le secteur associatif est, en effet, un acteur central au développement de l'aménagement des peines et de la probation. Or, votre rapporteur pour avis a déjà souligné dans ses deux précédents avis ⁽³⁾ que le tissu associatif est particulièrement fragile outre-mer, se caractérisant par un fort dynamisme, contrebalancé par un manque de moyens, rendant ces associations assez éphémères.

Actuellement, ces associations bénéficient principalement des financements européens – *via* le fonds social européen – ainsi que de subventions des territoires.

Au niveau national, on dénombre quatorze associations « têtes de réseau » à être financées par l'administration pénitentiaire. Cependant, toutes n'interviennent pas directement dans les outre-mer. Par exemple, le groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GÉNÉPI) n'est pas présent dans les outre-mers.

Au niveau des territoires, quinze associations étaient subventionnées en 2013 comme l'association d'aide, de protection de l'enfance et de la jeunesse (AAPEJ) à La Réunion. L'action de cette association est centrée sur l'insertion des

(1) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

(2) Groupe de travail « problématiques pénitentiaires en outre-mer », Rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer, mars 2014, p. 70.

(3) Avis (n° 1435, XIV^e législature) présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, 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 X, Outre-mer.

Avis (n° 258, XIV^e législature) présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, 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 2013 (n° 235), tome X, Outre-mer.

jeunes ainsi que la gestion d'établissements éducatifs, d'un atelier d'insertion et d'un foyer de jeunes travailleurs. En Guyane, la régie de quartier de Rémire-Montjoly travaille à la mise en place d'ateliers et de chantiers d'insertion.

Les associations sous conventions interviennent majoritairement en milieu fermé alors que leur présence en tant que soutien extérieur en milieu ouvert serait davantage bénéfique à la réinsertion des détenus. De surcroît, les outre-mer ont souvent été délaissés par les associations référentes puis les bénévoles.

Le SPIP de Martinique rencontre ainsi de réelles difficultés pour trouver des partenaires dans le domaine de l'insertion par l'activité économique en raison tant des difficultés économiques que connaît l'île que du manque de structures associatives. Ainsi, il n'y a pas de chantier d'insertion et donc de placement à l'extérieur dans ce département.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis tient à saluer le travail des associations existantes en matière d'accès au droit et à la justice, notamment auprès des détenus, comme le Comité inter-mouvements auprès des évacués qui fournit une assistance juridique aux détenus d'origine étrangère, mais aussi en matière de réinsertion, par la mise en place de parloirs ou même de structures d'accueil dans le cadre d'un placement extérieur ou encore par des actions culturelles et sportives à l'intérieur des prisons – tel l'apprentissage des premiers secours proposé par la Croix Rouge.

Les collectivités territoriales de même que l'État ont un rôle important à jouer, pour développer des partenariats avec ces associations et leur permettre un financement pérenne. Les dispositifs existants de financement doivent être mieux connus des structures associatives. Nombre de ces dernières ignorent ainsi qu'elles peuvent désormais prétendre à un financement du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) au titre de la prévention de la récidive. Votre rapporteur pour avis les encourage donc à solliciter un éventuel financement en ce sens.

Il revient également aux acteurs publics de tisser des liens avec d'autres composantes de la société civile dans l'objectif d'élargir le recours à la probation. L'exemple de la Nouvelle-Calédonie est particulièrement prometteur. Un travail conjoint entre l'administration pénitentiaire et les tribus coutumières a été réalisé, permettant aux membres de la tribu d'exécuter au sein de celle-ci un travail d'intérêt général. Se tourner vers la société civile permet la mise en œuvre de peines individualisées, prenant en compte les spécificités culturelles de chaque territoire. Ces deux critères sont l'une des clés de la réussite de la probation.

Une autre clé serait de favoriser le développement de l'aménagement des peines par une politique partenariale qui passe, en premier lieu, par le concours de la personne condamnée. Elle doit être un partenaire actif, dont l'engagement est essentiel à la réussite du dispositif de probation. L'individualisation des aménagements de peine doit se faire en accord avec les demandes et la personnalité de l'individu concerné pour offrir les meilleures chances de réinsertion.

Impliquer les anciens détenus dans le développement de la probation peut dès lors apparaître comme une des solutions envisageables par l'administration pénitentiaire, pour peu que ces anciens détenus soient eux-mêmes conscients de leurs missions. Des associations visent, d'une part, à développer la réflexion des anciens détenus sur le système carcéral et probatoire et, d'autre part, à développer des activités à l'intérieur et à l'extérieur des prisons, dans le but d'un soutien personnalisé pour chaque personne, l'aidant à se réintégrer dans la société. Ce type d'investissement, qui relève de la justice restaurative ⁽¹⁾, est l'une des formes de réinsertion sociale les plus abouties, visant à pérenniser la réintégration des individus dans le milieu ouvert et dans la société. Le condamné et l'ancien condamné doivent être les premiers des partenaires pour que la probation prenne, outre-mer, la place qu'elle devrait légitimement avoir.

(1) *Au sens de l'article 10-1 du code de procédure pénale*, « constitue une mesure de justice restaurative toute mesure permettant à une victime ainsi qu'à l'auteur d'une infraction de participer activement à la résolution des difficultés résultant de l'infraction, et notamment à la réparation des préjudices de toute nature résultant de sa commission ».

EXAMEN DES CRÉDITS EN COMMISSION ÉLARGIE

Lors de sa réunion du 29 octobre 2014, 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 Mme George Pau-Langevin, ministre des Outre-mer, sur les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2015.

M. Dominique Lefebvre, président. Madame la 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 2015.

M. le président François Brottes. Cette mission est l'une des rares du projet de loi de finances dont les crédits augmentent. À l'occasion de cette commission élargie, je veux saluer le travail que nous menons, toutes tendances politiques confondues, sur la question ultramarine, notamment au sein de la Commission des affaires économiques.

Après la loi Lurel relative à la régulation économique dans les outre-mer, nous avons travaillé sur la transition énergétique avec la Délégation, afin de montrer à quel point les énergies renouvelables pouvaient trouver une place singulière dans ces territoires, puis sur l'habitat, un des secteurs de prédilection de Serge Letchimy. Tous les députés se sentent désormais concernés par les questions ultramarines et les actions défendues par les élus d'outre-mer prennent une dimension universelle, dans la mesure où nous pouvons, dans ces territoires, être plus démonstratifs qu'ailleurs, dans la mesure où, sur le plan environnemental, les richesses qu'ils recèlent nous donnent une place particulière en matière de biodiversité à l'échelle de la planète. La progression des crédits de cette mission n'est donc pas le fait du hasard.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. C'est peu de dire que la Commission des lois s'intéresse aussi à la situation des outre-mer. Le caractère récurrent de nos discussions budgétaires nous donne l'occasion, année après année, d'approfondir notre connaissance des questions qui se posent dans ces départements et collectivités. En Polynésie française, l'arrivée du nouveau président Édouard Fritch permet d'espérer que se retissent des liens de confiance et de responsabilité avec l'État.

Comme c'est l'usage, nos deux rapporteurs pour avis ont centré leurs efforts sur un sujet, de façon à assurer une continuité dans l'observation des finances. René Dosière, qui s'est penché sur les enjeux économiques et sociaux dans les collectivités d'outre-mer, nous alerte notamment sur la situation de la protection sociale en Polynésie française. Pour surmonter leurs difficultés, ces collectivités ont certains leviers à leur disposition. Philippe Gomes ne me démentira pas si je dis que la politique industrielle dans le domaine du nickel en Nouvelle-Calédonie est un sujet ô combien d'actualité.

De son côté, Alfred Marie-Jeanne poursuit sa réflexion sur la justice dans les départements d'outre-mer. Madame la ministre, vous connaissez très bien ce sujet : avec la garde des sceaux, vous avez été destinataire en juillet dernier d'un rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer qui faisait suite à un travail, effectué en 2012 et 2013, sur les établissements pénitentiaires de la Nouvelle-Calédonie et de La Martinique. Malheureusement, la situation se dégrade, année après année, alors que l'État fait des efforts de reconstruction car les outre-mer sont concernés à de multiples chefs par les plans adoptés par la chancellerie. Le rapport d'Alfred Marie-Jeanne est une mine d'informations sur la peine de probation et sur les raisons pour lesquelles elle ne se développe pas suffisamment dans les outre-mer.

Je les remercie tous les deux pour la qualité de leur rapport et je vous remercie par avance, madame la ministre, pour celle des réponses que vous leur apporterez.

M. Dominique Lefebvre, président. Monsieur le président des affaires économiques voulait ajouter un mot avant que Patrick Ollier, rapporteur spécial de la Commission des finances, n'intervienne sur les dispositions fiscales propres à l'outre-mer, qui font l'objet de nombre de nos débats.

M. le président François Brottes. Au temps où Patrick Ollier présidait la Commission des affaires économiques, j'avais du mal à prendre la parole, alors j'en profite aujourd'hui pour m'exprimer deux fois avant lui. (*Sourires.*)

Je voulais prévenir les membres de la Commission des affaires économiques que le vote sur l'excellent rapport d'Éricka Bareigts aurait lieu à l'issue de cette séance. Éricka Bareigts, qui était rapporteure du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer, a aussi co-écrit un rapport d'information sur l'adaptation du droit de l'énergie aux outre-mer, ces zones insulaires non interconnectées comme on les désigne dans le jargon.

M. Patrick Ollier, rapporteur spécial de la commission des finances. Monsieur le président de la Commission des affaires économiques, je vous ferais remarquer que, malgré toute ma pugnacité, je n'ai jamais réussi à vous empêcher de parler durant mes dix années de présidence. Je vous sais gré de me reconnaître une autorité que je n'ai jamais pu avoir sur vous...

Madame la ministre, je tenais à vous remercier pour la qualité des échanges que j'ai pu avoir avec vous et avec les membres de votre cabinet, ce qui nous a permis de travailler en confiance. Aussi ai-je été étonné des délais tardifs avec lesquels les documents budgétaires me sont parvenus, et tout particulièrement le document de politique transversale. Je n'ai pas été informé non plus du retard pris dans la mise en œuvre des deux crédits d'impôt institués par la loi de finances initiale pour 2014, qui restent dans l'attente de la décision de la Commission européenne. Je n'ai pas pu obtenir les détails que je souhaitais à ce sujet. J'espère que vous ferez les remarques qui s'imposent afin que ces problèmes ne se reproduisent pas l'année prochaine.

Concernant la mission « Outre-mer », je me réjouis de constater une hausse de 0,3 % des crédits de paiement pour un budget qui s'élèverait donc à 2,06 milliards d'euros en 2015. Les autorisations d'engagement sont, quant à elles, en baisse de 2,3 %, ce qui ne sera pas préjudiciable à l'outre-mer, à condition que les perspectives du budget triennal prévoyant une progression de 4,7 % sur la période 2014-2017 soient respectées. Malgré la conjoncture économique, le budget de l'outre-mer est en partie épargné par les coupes budgétaires, ce dont, moi aussi, je me félicite : son caractère prioritaire pour le pays est ainsi reconnu comme nous l'appelions de nos vœux. Avec un taux de chômage qui dépasse 25 % et qui frôle même 60 % chez les jeunes, nos collectivités ultramarines ont plus que jamais besoin d'une politique responsable et efficace.

Aux crédits budgétaires s'ajoutent les dépenses fiscales qui représentent un effort supplémentaire de l'État à hauteur de 3,8 milliards d'euros. Si j'ai accepté d'être rapporteur spécial pour l'outre-mer, c'était précisément pour défendre le maintien de ces dispositifs de défiscalisation qui sont les seuls moyens de créer de la richesse et des emplois dans ces territoires, et qui ne méritent donc pas d'être qualifiés de niches fiscales.

Les dépenses en faveur de l'investissement productif et du logement social demeurent des leviers essentiels de mobilisation de l'épargne privée au service du développement économique. Représentant près de 1 milliard d'euros, elles confirment toujours davantage leur caractère incitatif pour les investisseurs et leurs effets bénéfiques pour les secteurs prioritaires de l'économie ultramarine. Je me réjouis donc de les savoir désormais consolidées.

De même, j'approuve la proposition du Gouvernement de majorer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) pour les entreprises situées dans les départements d'outre-mer. Cette mesure, évoquée dans le rapport de la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale établi par Jean-Claude Fruteau et Daniel Gibbes, représentera sans aucun doute une aide précieuse pour les entreprises et un moyen supplémentaire de retrouver le chemin de la croissance et de l'emploi. Elle complète utilement les mesures d'exonérations prévues dans le cadre du programme « Emploi » pour un peu plus de 1,1 milliard d'euros. J'appelle cependant votre attention, madame ma ministre, sur le fait que le recentrage croissant sur les bas salaires constitue un levier important mais pernicieux : je crains qu'il entraîne l'emploi ultramarin dans un effet de trappe à bas salaires.

Je suis heureux que cette majoration soit également appliquée au crédit d'impôt recherche (CIR), conformément à la position que j'ai vivement défendue. La dernière étape à envisager serait d'étendre cette logique au crédit d'impôt innovation (CII) afin de cibler les PME qui en ont aussi besoin. Cette piste est-elle envisagée par le Gouvernement ?

Quel est l'avenir des deux dispositifs spécifiques que sont l'octroi de mer et la TVA non perçue récupérable ? Alors qu'ils constituent une réserve de ressources indispensables pour les collectivités et les entreprises ultramarines, leur

pérennité ne semble pas assurée à court terme pour la TVA non perçue récupérable et à l'échéance de 2020 pour l'octroi de mer. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

Je dois également vous faire part de mon inquiétude concernant les crédits dévolus à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), qui baissent de 17 % à périmètre constant. Lors des auditions, j'ai pu constater la volonté de la nouvelle direction de LADOM de moderniser les procédures et de rationaliser les dispositifs afin de participer à l'effort de maîtrise des coûts. Par ailleurs, j'ai conscience que le système de guichet illimité et « tout public » qui prévalait jusqu'à présent dans le dispositif de l'aide à la continuité territoriale ne pouvait perdurer au vu de la croissance exponentielle des demandes : elles ont augmenté de 10 % en 2014. La mise en place d'un droit triennal se justifie amplement afin d'éviter les dérives et abus en tout genre. Quelles sont les conclusions de l'étude d'impact menée sur le sujet ?

Enfin, je terminerai mon propos sur l'article 57 du projet de loi de finances qui propose la suppression de l'aide à la rénovation hôtelière dont le montant est de 3 millions d'euros. J'ai entendu les arguments du ministère visant à démontrer le caractère globalement inefficace de cette aide, mais je regrette qu'elle soit supprimée de manière brutale sans dispositif de sortie. Or cette aide est particulièrement utilisée par certains territoires, notamment par la collectivité de Saint-Martin dont l'activité touristique a besoin d'être soutenue pour résister à la concurrence de la partie néerlandaise de l'île et à celle des îles voisines.

Avec Daniel Gibbes, je présenterai donc un amendement visant à appliquer un taux majoré de 45,9 % aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels réalisés à Saint-Martin. J'espère, madame la ministre, mes chers collègues, que cet amendement sera adopté.

Pour conclure, j'émetts un avis favorable aux crédits de la mission.

M. Serge Letchimy, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur la mission « Outre-mer ». Dans le contexte actuel, il est appréciable que le budget des outre-mer soit stabilisé et que les crédits de paiement s'inscrivent même en légère hausse. Cela étant, la diminution des autorisations d'engagement – notamment en ce qui concerne le logement – nous invite à la vigilance.

Sur un budget de 18 milliards d'euros, la mission « Outre-mer » représente 2 milliards d'euros en crédits budgétaires et surtout 3,8 milliards d'euros en dépenses fiscales. S'agissant des crédits budgétaires, la baisse des crédits du Fonds de continuité territoriale et du Fonds exceptionnel d'investissement suscite mon inquiétude.

En quelque sorte victime de son succès, l'aide à la continuité territoriale voit ses crédits diminuer de 10 millions d'euros. Comme Patrick Ollier, je pense qu'il aurait mieux valu revoir les critères d'attribution que de procéder à une coupe sèche, d'autant que des conventions ont été passées avec les collectivités locales.

Les crédits du Fonds exceptionnel d'investissement baissent également de 10 millions d'euros, alors que le Président de la République avait promis que ce fonds serait doté de 500 millions d'euros en cinq ans, entre 2012 et 2017. L'abondement atteignait à peine de 25 millions d'euros la première année et il n'a jamais dépassé 50 millions d'euros par an. Personnellement, je plaide pour que l'engagement du Président de la République soit respecté. Qu'en pensez-vous, madame la ministre ?

Le projet de loi de finances pour 2015 comporte deux mesures fiscales qui me semblent très intéressantes : la majoration à 50 % du CIR et la majoration à 9 % du CICE. Cet effort en faveur du CIR est d'autant plus important que nous sommes dans une dynamique de recherche de filières économiques à exploiter et que la question de l'innovation est essentielle.

En ce qui concerne le CICE, le Gouvernement a été bien inspiré de reprendre la proposition de la Délégation aux outre-mer, présidée par Jean-Claude Fruteau. Pour les entreprises ultramarines, son taux passera à 7,5 % dès le 1^{er} janvier 2015, puis à 9 % en 2016. Pour ma part, je plaide pour l'application d'un taux majoré de 12 % aux six secteurs d'activités que la Loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) avait jugés particulièrement exposés à la mondialisation. Il ne faut pas le réserver au seul secteur du tourisme.

L'article 57 du projet de loi de finances prévoit la suppression de l'aide à la rénovation hôtelière (ARH), réservée aux établissements de moins de 100 chambres, que sa complexité a rendue quasiment inutilisable. Pourtant, il faut absolument maintenir une politique d'investissements, de rénovation et de construction d'hôtels. Outre son effet sur les comptes d'exploitations en termes de réduction des charges, le CICE doit aider les entreprises du tourisme à résoudre les trois problèmes auxquels elles sont confrontées : l'investissement, la formation professionnelle et l'approvisionnement.

C'est pourquoi je propose la création d'un nouveau type d'aide pour le tourisme, sur le modèle du programme d'action spécifique à l'éloignement et à l'insularité du secteur agricole. Avec ce « POSEI tourisme », il s'agit de subventionner l'effort d'approvisionnement en produits locaux, en partant du constat que plus de 80 % des produits consommés dans les hôtels sont importés, notamment de l'hexagone. Ce « POSEI tourisme » peut enclencher une véritable dynamique. Nous devrions avoir l'audace de mesurer les retombées d'un CICE à 12 % sur l'investissement, la formation professionnelle et l'approvisionnement.

Dans mon rapport, j'ai formulé dix propositions. L'une porte sur le désenclavement qui reste une question centrale, notamment depuis l'arrêt de desserte des Antilles au départ de Roissy qui avait pour but d'attirer des touristes internationaux. Une autre concerne l'assouplissement des procédures de délivrances de visas. Je préconise aussi une réforme du code du travail qui tienne compte de la saisonnalité : il faut accompagner les gens qui se forment en période creuse et leur accorder des droits. Enfin, nous devons préparer la session du

Conseil national de promotion du tourisme, dédiée aux outre-mer, que vous avez appelée de vos vœux, madame la ministre, et qui va se tenir en 2015. Il s'agit d'entrer dans la dynamique d'une nouvelle ingénierie pour le tourisme.

Mon intervention a porté principalement sur le tourisme, mais tous les secteurs sont concernés par votre budget. J'invite d'ailleurs mes collègues à voter en faveur de ces crédits, en légèrè augmentation, de la mission « Outre-mer ».

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*. Dans le bref temps de parole qui m'est imparti, madame la ministre, je me contenterai de vous poser quelques questions sur les territoires dont j'assume en quelque sorte le contrôle parlementaire.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, nous entrons dans le processus de sortie de l'Accord de Nouméa, qui n'a rien d'une opération simple, en tout cas d'un chemin facile. Je voudrais vous interroger plus particulièrement sur la composition du corps électoral particulier retenu pour cette consultation de sortie, différent de celui qui existe pour les élections provinciales. Il conviendrait que tout soit mis en œuvre afin de prévenir toute contestation sur la régularité de ce corps électoral. D'après le Conseil d'État, il faudrait modifier la loi organique. Qu'en pensez-vous ?

Pour ma part, je suis résolument hostile à ce qu'une mission de contrôle de l'Organisation des Nations unies, quelle qu'elle soit, vienne vérifier si nous appliquons correctement notre législation. J'aimerais que vous puissiez nous donner votre sentiment sur cette idée émise par certains indépendantistes.

Le processus de transfert de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) aux institutions calédoniennes n'a pas encore été engagé. Pouvez-vous me dire quand et comment vous envisagez ce transfert ?

S'il est important que les Calédoniens – j'en profite pour saluer notre collègue Philippe Gomes – mettent en place une stratégie nickel à l'échelle de leur territoire, il importe aussi que la France ait une politique nationale et internationale dans ce domaine. Je souhaiterais que vous puissiez sensibiliser votre collègue de l'industrie sur ce point.

En Polynésie française, une page de l'histoire politique se tourne avec le départ quelque peu forcé de Gaston Flosse et l'arrivée d'Édouard Fritch. Le nouveau président de la Polynésie française peut s'appuyer sur une majorité renforcée et manifeste le souci d'entretenir avec le Gouvernement français des relations beaucoup plus directes, franches et cordiales que son prédécesseur. C'est un effort que je salue. Une mission vient de souligner les difficultés du régime social, tout à fait particulier, de la Polynésie française. Envisagez-vous de rétablir l'aide que la France accordait traditionnellement à ce régime jusqu'en 2007 ? Si oui, à quelles conditions ? Quels sont les efforts que la collectivité devrait réaliser pour que la France puisse à nouveau s'engager à côté de la Polynésie dans le financement de régime social ?

Concernant Saint-Martin, je voudrais vous rappeler la proposition intéressante de mon collègue Daniel Gibbes : la mise en place d'une instance institutionnelle de coopération entre les deux parties de l'île. À défaut, quelles mesures le Gouvernement envisage-t-il de prendre pour éviter que les fonds que la France attribue à la partie française de Saint-Martin cessent de financer la partie hollandaise, sachant que des millions d'euros sont en jeu ?

Enfin, dans son dernier rapport sur la santé outre-mer, la Cour des comptes a insisté sur les difficultés et le fort endettement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna. Qu'envisagez-vous de faire pour résorber cette dette ?

M. Alfred Marie-Jeanne, *rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les départements d'outre-mer*. Dans le cadre des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2015, j'ai pensé qu'il était opportun d'intervenir sur le développement de la probation et des peines exécutées en milieu ouvert outre-mer, dans le droit fil de mon précédent avis sur le milieu fermé et la surpopulation carcérale.

Dans le contexte budgétaire contraint que nous connaissons, je prends acte de l'effort annoncé par le Gouvernement en faveur de la justice dans les outre-mer : développement des aménagements de peine pour donner toute sa place au milieu ouvert, rénovation du parc pénitentiaire pour répondre à la surpopulation carcérale, renforcement des moyens humains et financiers pour accompagner la mise en œuvre de la contrainte pénale créée par la loi du 15 août 2014.

Le recours aux aménagements de peine demeure trop faible dans les outre-mer où seulement 15 % des personnes condamnées bénéficient d'un aménagement contre 20 % sur l'ensemble du territoire national. Ce constat est d'autant plus important qu'il s'inscrit dans une situation très dégradée, car nous faisons déjà face à la vétusté et à la surpopulation de nos établissements pénitentiaires.

Sur toutes ces problématiques, je souhaiterais, madame la ministre, vous poser quelques questions.

Premièrement, c'est un fait que trop peu de peines sont exécutées en milieu ouvert, d'où un retard considérable dans la mise en œuvre d'alternatives crédibles et efficaces à la détention. Quelles mesures vont être prises pour développer une culture judiciaire et pénale plus favorable aux peines en milieu ouvert ?

Par ailleurs, je voudrais insister sur la nécessité d'adapter la politique pénale nationale aux spécificités de chaque territoire. Le manque de prise en compte de ces spécificités est l'un des facteurs qui explique le retard pris dans le développement de la probation. Je prends acte de la publication, depuis mai 2012, des quatre circulaires territoriales de politique pénale concernant respectivement la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Nouvelle-Calédonie. Cette territorialisation de la politique pénale était attendue.

Quel bilan le Gouvernement dresse-t-il de l'application de ces circulaires au regard des objectifs assignés ? Pouvez-vous également nous indiquer si de nouvelles circulaires propres à d'autres territoires seront prises ? Plus largement, quelles sont, selon vous, les adaptations qu'il convient d'apporter à la politique pénale pour mieux prendre en compte leurs contraintes, notamment géographiques ?

La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines prévoit des outils d'évaluation de la personnalité, de la situation matérielle, familiale et sociale des personnes sous main de justice, dans le but de mieux individualiser les peines et de renforcer le suivi en milieu ouvert. Or, selon les données qui m'ont été transmises, ce programme d'études actuellement en cours de réalisation se déroule dans six services pénitentiaires d'insertion et de probation situés en France métropolitaine. À mon grand étonnement, les spécificités des outre-mer et de la population pénale de ces territoires ne seront donc pas prises en compte. Pouvez-vous, madame la ministre, nous indiquer si les services pénitentiaires d'insertion et de probation outre-mer seront directement concernés ou pas ?

Deuxièmement, s'agissant du milieu fermé, les établissements pénitentiaires en outre-mer se caractérisent par leur état de vétusté et de surpopulation, maintes fois dénoncé. Il ressort de mes travaux qu'en outre-mer, plus encore qu'ailleurs, le milieu fermé doit être pensé en complément du milieu ouvert. Les personnes détenues présentent, en règle générale, un taux de récidive plus élevé que celles exécutant une peine en milieu ouvert. Ce taux de récidive est d'autant plus élevé que les conditions de détention sont mauvaises. Ce constat, très largement connu et admis, a fait l'objet d'un rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer. Remis à la garde des sceaux en mars 2014, il formule une quarantaine de propositions.

Madame la ministre quelles sont les mesures envisagées, pour améliorer les conditions de vie des détenus dans les établissements pénitentiaires en outre-mer ? Plus précisément, quelles sont les mesures urgentes qui vont être prises concernant le centre pénitentiaire de Ducos en Martinique, pour lequel l'État a été condamné le 17 octobre dernier par le tribunal administratif de Fort-de-France ? Pouvez-vous enfin nous indiquer les suites qui vont être données aux propositions formulées par le groupe de travail sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer ? Quelles sont les propositions qui ont vocation à être mises en œuvre et suivant quel calendrier ?

Troisièmement : cette situation particulièrement dégradée du milieu fermé comme du milieu ouvert est le résultat d'un manque global de moyens budgétaires et humains. Le parc immobilier est insuffisant ; il n'offre pas assez de places pour la détention et de structures d'accueil pour le milieu ouvert. Les nombreux travaux annoncés depuis plusieurs années figurent dans le budget pour 2015, notamment la construction d'un centre de semi-liberté en Martinique, d'un établissement pénitentiaire à Koné dans la province Nord de Nouvelle-Calédonie et la rénovation du centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania en Polynésie.

Pouvez-vous, madame la ministre, nous préciser l'état d'avancement de ces projets immobiliers, leur calendrier de réalisation ainsi que la répartition des places entre milieu fermé et milieu ouvert ?

L'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2014, de la nouvelle peine de contrainte pénale et de la nouvelle procédure de libération sous contrainte permettra indéniablement de diversifier la réponse pénale et de mieux individualiser le suivi de chaque personne condamnée. Quelque 1 000 créations de postes sont annoncées dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation entre 2014 et 2017. Pouvez-vous, madame la ministre, nous indiquer combien de ces postes seront affectés aux outre-mer pour combler leur retard et mettre en œuvre la réforme pénale ?

M. Dominique Lefebvre, président. Je remercie nos rapporteurs d'avoir globalement respecté le temps qui leur était imparti.

Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer. Messieurs les présidents, messieurs les rapporteurs, je souhaite d'abord vous exprimer mes remerciements chaleureux pour votre mobilisation dans le cadre de nos travaux budgétaires. Mesdames et messieurs les députés, je vous remercie d'être aussi nombreux, ce qui témoigne de l'intérêt porté par la représentation nationale aux outre-mer.

Vous m'avez signalé quelques retards de transmission, que je regrette. Je ferai part de vos remarques à mes services, mais il faut reconnaître qu'ils font en général ce qu'ils peuvent. Quant aux retards concernant les instances européennes, ils ne nous sont pas forcément imputables : nous entretenons un dialogue suivi avec la Commission qui nous répond à son rythme. Mais j'ai une bonne nouvelle : ce matin, après des mois d'efforts, le collège des commissaires a enfin adopté la proposition de décision concernant l'octroi de mer. Tout arrive... Nous allons pouvoir engager la procédure en vue de son adoption par le Parlement européen.

Tout en s'inscrivant dans un contexte de crise où des économies sévères sont demandées à la nation tout entière, le budget que je vous présente exprime l'importance accordée par le Président de la République et du Premier ministre aux outre-mer : il est en hausse. Nous réaffirmons ainsi la volonté de décliner dans les départements et collectivités d'outre-mer une stratégie pour la croissance et l'emploi qui est amplement nécessaire.

En 2015, les crédits de paiement de la mission « Outre-mer » s'élèveront à 2,064 milliards d'euros, ce qui représente une progression de 0,3 % par rapport à 2014. Dans le cadre du budget triennal, les crédits de paiement augmenteront de 5,5 % et dépasseront 2,170 milliards d'euros en 2017.

Cette progression de nos crédits est en réalité plus importante que ne le laisse entendre cette première présentation. En effet, une mesure de périmètre conduit à déplacer une partie des crédits pour la compensation des exonérations de charges sociales vers le budget de la Sécurité sociale. Si l'on réintègre ces crédits,

la croissance du budget des outre-mer atteint 2,7 % cette année et 8,3 % sur la période 2015-2017. Je tiens également à souligner que les indicateurs de l'action de l'État en outre-mer, qui sont présentés dans le cadre du document de politique transversale (DPT), font apparaître la même évolution positive sur l'ensemble des champs d'intervention de l'État.

Le budget des outre-mer est tourné vers la création et le développement de l'emploi, dans la droite ligne des orientations définies par mon prédécesseur Victorin Lurel dont je salue l'action très positive. Quelque 1,129 milliard d'euros seront consacrés à la compensation des exonérations de charges sociales patronales. Ce poste va progresser d'environ 200 millions euros sur l'ensemble du quinquennat, ce qui montre l'ampleur de l'effort consenti pour améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines et les aider à faire face à la concurrence régionale et internationale qu'elles doivent affronter.

Nous avons aussi souhaité renforcer le CICE de manière à ce que les entreprises profitent au maximum de l'effort que nous faisons pour alléger le coût du travail dans les outre-mer. Nous ne le faisons pas seulement par amour pour l'entreprise, ce qui en soit est tout à fait louable ; nous avons l'espoir d'améliorer la situation de l'emploi dans les outre-mer, proprement catastrophique comme vient de le rappeler le rapporteur.

En matière d'aide au premier emploi et d'accompagnement de l'économie sociale et solidaire, nous avons signé une convention avec la Caisse des dépôts et consignations, le 30 septembre dernier. Il s'agit de faciliter la création de petites entreprises dans ce domaine, et de les aider à embaucher un premier salarié. Cette initiative devrait contribuer à améliorer significativement la situation de l'emploi dans les outre-mer.

Dans ce budget 2015, nous réaffirmons aussi la priorité accordée à la formation et à l'insertion des jeunes. En ce qui concerne le service militaire adapté au profit des jeunes ultramarins sortis du système scolaire sans qualification (SMA), nous maintenons l'objectif de porter le nombre des bénéficiaires à 6 000 au cours du quinquennat. Ses moyens sont donc maintenus voire augmentés pour qu'il puisse accueillir un plus grand nombre de stagiaires encore.

Nous avons aussi consolidé les crédits de LADOM dont le travail en faveur de l'accès des jeunes à la qualification et à l'emploi mérite d'être salué. Les crédits de LADOM intègrent désormais la dotation de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) de manière à assurer une unité de la formation des jeunes de l'outre-mer, avec en perspective l'accueil de 4 800 stagiaires.

Il me paraît indispensable de souligner la cohérence des choix opérés dans le cadre de ce budget. La priorité étant l'emploi, et notamment l'accès à l'emploi des jeunes, nous avons été obligés de sacrifier d'autres lignes budgétaires qui nous semblaient moins importantes.

S'agissant de l'aide à la continuité territoriale, nous avons préservé – voire augmenté – les crédits du passeport mobilité études et formation professionnelle. Nous considérons que les jeunes ont avant tout besoin de se former et d'accéder à un emploi ; il y va de leur dignité. Nous avons donc diminué les crédits de l'aide à la continuité territoriale « tout public », afin de préserver les moyens en faveur des familles les plus démunies et de la formation. Cette décision a provoqué un peu d'émotion dans les outre-mer, ce que je peux comprendre, mais nous avons besoin de nous concentrer sur l'essentiel. Nous verrons s'il est possible d'entendre certaines demandes, notamment des plus modestes ; reste qu'en multipliant les possibilités de voyage, notamment pour les familles des classes moyennes, certaines régions ont fait exploser le dispositif. Un coup d'arrêt s'imposait.

Ma troisième priorité, le logement, correspond à une aspiration profonde et à des attentes quotidiennes de nos concitoyens. Pour mener une vie digne, il est essentiel d'avoir un logement décent. J'ai eu beaucoup de plaisir à visiter récemment, avec Mme Gabrielle Louis-Carabin, députée maire du Moule, les opérations de résorption de l'habitat insalubre dans cette commune, en respectant les habitudes des gens, leur jardin, leur petite maison, etc. C'est un exemple tout à fait remarquable de ce qui peut être fait outre-mer pour apporter la modernité et le confort dans le respect des traditions locales.

Les crédits de paiement de la ligne budgétaire unique (LBU) sont stables mais affirmés en faveur de la construction de logements sociaux dont la ligne progresse de 2,8 %. Les capacités d'engagement en faveur de la construction neuve et de la réhabilitation sont intégralement préservées dans le budget triennal. Ce faisant, je réponds aux inquiétudes exprimées par le rapporteur car je n'ignore pas que la LBU, très importante pour les outre-mer, est scrutée par les élus et qu'il est très difficile d'y toucher.

Je connais aussi votre attachement au logement intermédiaire dont vous avez discuté ce matin avec Mme Pinel. Le ministère des outre-mer est bien évidemment à vos côtés pour maintenir ce logement intermédiaire qui marque souvent une étape dans le parcours d'une famille après le logement locatif très social et avant l'accès à une petite maison. Nous devons respecter ces trajectoires de vie. Vous avez demandé un relèvement du plafond à 18 000 euros et je suis persuadée que nous parviendrons à trouver une solution pour lever les contraintes qui s'imposent à ce dispositif.

Vous avez inscrit plusieurs autres amendements dans votre programme de travail : une meilleure adaptation au contexte particulier des outre-mer du crédit d'impôt de transition énergétique ; le recours au crédit d'impôt défiscalisation pour faciliter le désamiantage des immeubles locatifs sociaux de plus de vingt ans ; la levée des obstacles qui empêchent l'utilisation de l'aide fiscale à l'investissement pour la construction d'immeubles destinés à du prêt social de location accession (PSLA), ou encore le passage à un taux de 50 % du crédit d'impôt innovation.

Nous sommes en train de travailler ensemble sur un véritable plan logement, significatif et organisé, dans les outre-mer parce que nous avons besoin d'ordonner les nombreux dispositifs qui existent. Au passage, je salue Jean-Louis Dumont, le président de l'Union sociale pour l'habitat outre-mer (USHOM). Nous devrions essayer de faire mieux avec les lignes existantes et les montants de crédits en jeu.

Quatrième priorité de mon budget pour 2015 : l'investissement public qui bénéficie d'un effort substantiel. Certes, et cela ne vous a pas échappé, les crédits du Fonds exceptionnel d'investissement ne progressent pas. Cette ligne a donné lieu à une bagarre assez sérieuse avec les services du budget qui ne l'apprécient guère... En 2010 et 2011, elle était descendue à des niveaux inacceptables. Avec l'énergie qui le caractérise, Victorin Lurel était parvenu à la faire remonter. Cette année, elle a été maintenue à 40 millions d'euros et j'espère qu'elle sera augmentée au cours des prochaines années.

Les crédits de paiement de la politique contractuelle augmentent de près de 6 % entre 2014 et 2015, ce qui représente près de 11 millions d'euros. De surcroît, les outre-mer vont bénéficier de fonds structurels européens importants auxquels s'ajouteront les moyens issus du plan très haut débit à hauteur de plus de 80 millions d'euros et des plans séismes. Nous avons donc des possibilités pour améliorer la vie dans les outre-mer.

Cette revalorisation de nos autorisations d'engagement permettra aussi la préservation intégrale de l'effort consenti par l'État dans le cadre des contrats à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy cette année, en Polynésie française en 2015, en Nouvelle-Calédonie en 2016 et à Wallis-et-Futuna en 2017. De même, j'ai souhaité que les collectivités puissent disposer de moyens suffisants pour assurer pleinement leur rôle de soutien de la commande publique qui, en outre-mer plus qu'ailleurs, joue un rôle essentiel pour l'emploi et les entreprises.

L'enveloppe de bonification des prêts de l'Agence française pour le développement (AFD) est préservée. L'effet levier des prêts consentis sera accru pour certains projets ; l'aide de l'État en faveur des constructions scolaires en Guyane et à Mayotte est maintenue. Certes, l'ampleur des besoins est telle, en Guyane notamment, que nous sommes encore loin du compte. Les crédits sont nécessaires mais encore faut-il être en mesure de les mobiliser : à Mayotte, par exemple, les réalisations ne suivent pas la mise à disposition des crédits.

Je suis pleinement consciente des effets de la baisse des dotations de l'État, notamment de la dotation globale de fonctionnement (DGF), et j'ai entendu les protestations des collectivités. Mon ministère sera à vos côtés pour faire en sorte que cette baisse soit limitée et que les ressources propres des régions n'en subissent pas les conséquences. De la même manière, j'ai demandé et obtenu que la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française évolue de manière beaucoup plus favorable que ce qu'aurait imposé son alignement sur le droit

commun de la DGF des régions métropolitaines. Je vous confirme à cet égard, monsieur le rapporteur spécial, que le Gouvernement entend bien préserver l'octroi de mer.

Serge Letchimy a fait un rapport extrêmement précis et documenté sur le tourisme. C'est un secteur qui va retenir toute notre attention au cours des semaines à venir : avec Laurent Fabius, nous allons préparer la session du Conseil national de promotion du tourisme, dédiée aux outre-mer. Ce secteur a souffert, notamment après la crise de 2009, mais donne des signes encourageants de reprise : la fréquentation s'améliore aux Antilles et en Polynésie française. Nous devons améliorer la valorisation des destinations en lien avec Atout France et moderniser les équipements touristiques.

Il est vrai que nous avons fait l'impasse sur l'aide à la rénovation hôtelière cette année. Comme Serge Letchimy l'explique très bien dans son rapport, la complexité de cette aide la rendait largement inutilisée : les hôteliers préféreraient manifestement s'organiser autrement et passer notamment par des dispositifs de défiscalisation. Nous devons réfléchir ensemble à une nouvelle stratégie. Le rapporteur donne un exemple très intéressant, celui d'un hôtel de taille moyenne à la Martinique. Ces établissements, qui sont plus proches de leurs employés et de leur clientèle, réussissent peut-être un peu mieux que les grandes structures. En tout cas, cela vaut la peine que nous y réfléchissions.

Vous vous interrogez, monsieur le rapporteur, sur la mesure qui pourrait se substituer à cette aide et contribuer au renouvellement du parc hôtelier, tout en soulignant l'importance des investissements hôteliers pour Saint-Martin. À ce propos, je salue la manière dont les hôteliers de l'île ont effacé assez rapidement les conséquences de l'ouragan Gonzalo. En visitant Saint-Martin dimanche, j'ai été frappée de constater que les habitants avaient tout de suite retroussé leurs manches pour remettre l'île en état et être en mesure de démarrer la saison touristique dans de bonnes conditions. J'ai été très impressionnée.

Au-delà de la pérennisation de l'aide fiscale dans le domaine de la rénovation, le Gouvernement sera attentif à mobiliser tous les leviers, et notamment le CICE dont le taux va être majoré de 7,5 % à 9 %. Nous discutons d'une nouvelle majoration pour les secteurs exposés à la concurrence comme le tourisme. Nous avons saisi les instances européennes à ce sujet.

Pour répondre à M. Dosière, les questions institutionnelles relatives à l'avenir de la Nouvelle-Calédonie et aux suites à donner à l'avis du Conseil d'État du 6 février 2014, méritent d'être abordées dans un cadre dédié. Nous travaillons en liaison étroite avec les élus et les groupes politiques calédoniens sur des questions telles que la constitution de la liste électorale spéciale. Avec tous les acteurs politiques du territoire, nous avons créé des groupes de travail chargés de définir les conditions d'une consultation la plus efficace et la plus transparente possible.

Pour ma part, je ne pense pas qu'il soit indispensable d'avoir recours à des conseils extérieurs sauf, peut-être, si nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord. Tous les acteurs du territoire travaillent à répondre aux questions qui se posent de la manière la plus équitable possible. Il est prévu que nous puissions déposer un projet de loi organique dès 2015, révisant la loi organique de 1999, de manière à résoudre les problèmes qui se posent quant à l'organisation de la consultation et à la composition du corps électoral. Le comité des signataires souhaite que l'on simplifie au maximum et que certaines catégories soient inscrites de manière quasiment automatique. J'espère que les groupes de travail pourront présenter assez rapidement des propositions.

Je précise également qu'un dialogue est engagé entre le ministère des outre-mer et le ministère de l'agriculture pour évaluer les modalités d'un redressement des subventions accordées par ce dernier à l'ADRAF.

Monsieur Dosière, vous m'avez aussi interrogée au sujet de la dette de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna, relative notamment aux évacuations sanitaires. Comme je l'ai dit en Nouvelle-Calédonie, cette question relève de l'État, dans la mesure où c'est davantage une dette de l'État qu'une dette de Wallis-et-Futuna. Nous devons faire en sorte que le budget de cette agence de santé soit correctement calculé pour qu'il corresponde aux besoins et qu'il ne soit pas systématiquement sous-doté. Par ailleurs, nous avons fait des propositions pour apurer la dette ; les arbitrages sont en cours et j'espère qu'ils seront rendus rapidement.

M. Marie-Jeanne m'a posé une série de questions sur le système pénitentiaire. Comme lui, je pense que nous devons progresser en matière de prise en charge de la protection judiciaire de la jeunesse et de peines alternatives à l'emprisonnement. Pour l'instant, c'est encore un peu balbutiant.

L'immobilier pénitentiaire est dans un état extrêmement dégradé. Les arbitrages budgétaires rendus vont permettre de commencer à remédier à la situation : le budget triennal prévoit la création du centre de courtes peines de Koné, en Nouvelle-Calédonie, de même que la rénovation des prisons de Basse-Terre, de Faa'a-Nuutania et de Ducos – s'agissant de ce dernier établissement, la justice s'est condamnée elle-même, si j'ose dire, en jugeant les conditions de détention indignes. Enfin, une antenne du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) sera créée à Saint-Martin, ce qui comblera un vrai manque.

Pour conclure, dans le contexte national et européen que vous connaissez, le budget des outre-mer pour l'année 2015 me semble de nature à concilier les impératifs de solidarité gouvernementale dans la réduction des dépenses publiques et la volonté, réaffirmée par le Président de la République, de faire des outre-mer une chance pour la France. Nos priorités ont pu être préservées, et c'est désormais dans le cadre du débat que nous allons rechercher des marges de progrès. Comme je l'ai indiqué, le Gouvernement sera attentif aux amendements d'origine parlementaire et les soutiendra à chaque fois qu'elles seront de nature à améliorer ce budget tout en correspondant à l'intérêt général.

M. Dominique Lefebvre, *président*. Nous en venons aux interventions des porte-parole des groupes.

Mme Ericka Bareigts. Madame la ministre, nous souhaitons d'abord saluer votre premier budget, qui n'est pas marqué par un désengagement de l'État en outre-mer, mais au contraire par une légère progression en dépit du contexte budgétaire que nous connaissons tous. Ainsi, ce budget fait émerger une priorité sur les questions sociales, notamment celle de l'emploi, avec un effort particulier sur la formation des jeunes et l'aide à l'insertion professionnelle, qui progresse d'une dizaine de millions d'euros en autorisations d'engagement.

Nous tenons également à saluer le financement du plan « économie sociale et solidaire » en outre-mer. Le recentrage de l'aide à la continuité territoriale sur les populations les plus défavorisées, qui prend la forme d'un deuxième billet d'avion annuel pour les étudiants passant des concours, mais aussi la prise en charge d'un deuxième billet pour les accompagnants des évacués sanitaires, participe aussi de ce mouvement social. Par ailleurs, un effort notable est fait en direction des territoires : je pense à la reconversion économique en Polynésie, ainsi qu'à diverses dotations importantes pour le rattrapage du retard en équipements de la Guyane et de Mayotte.

J'aimerais néanmoins vous faire part de quelques interrogations. Je commencerai par les observatoires des prix, sujet qui me tient particulièrement à cœur. Il est mentionné dans votre budget que ces six observatoires, renforcés par la loi de régulation économique outre-mer, peuvent prétendre à un financement à hauteur de 500 000 euros. Par leur activité, ces organismes permettent de contenir la hausse des prix en outre-mer, de faire la transparence sur les prix, marges et revenus, en menant des études. J'avais saisi vos services d'une réclamation sur le manque de moyens humains attribués à ces observatoires. Je souhaite qu'un travail approfondi soit effectué sur les ressources mises à disposition de l'un des dispositifs centraux de notre politique de lutte contre la vie chère, et que la situation actuelle soit améliorée, car la vie chère et les situations de monopole constituent des combats importants pour nos populations.

Pour ce qui est de la LBU, votre budget présente une stabilisation des dépenses pour le logement qui représente une belle victoire. Il me semble toutefois que nous devons rester très vigilants sur ce dossier, d'abord parce la démographie fait peser une très forte pression sur notre parc de logements, ce qui nous fait prendre du retard par rapport aux besoins de notre population : dans la seule Réunion, plus de 23 000 logements sont en attente. Qui plus est, la construction de logements sociaux sera amenée à ralentir en outre-mer, puisque la nécessité d'intégrer les 5 % de LBU dans les projets pour bénéficier de la défiscalisation aura une conséquence négative sur la dynamique de cette ligne.

Enfin, je tiens à souligner, comme je l'ai fait ce matin auprès de votre collègue Mme Pinel, qu'il n'y aura pas de maîtrise de la consommation d'énergie ni de transition énergétique dans nos territoires si nous n'intégrons pas dans le

bouquet de travaux éligibles au Crédit d'impôt transition énergétique des normes RTAA DOM. Vous n'en avez pas parlé tout à l'heure, madame la ministre ; je crois que ce serait une grave erreur que de ne pas régler cette question.

Si on peut toujours demander plus, le bouclage de ce budget dans un contexte extrêmement tendu constitue un exercice difficile. Pour l'essentiel, il répond à nos attentes, c'est pourquoi le groupe socialiste votera pour.

M. Daniel Gibbes. Madame la ministre, comme sans doute l'ensemble des parlementaires ici présents, c'est avec un certain soulagement que j'accueille votre budget 2015 pour les outre-mer. En très légère augmentation par rapport à 2014, ce budget préservé montre qu'en cette période extrêmement contrainte, le Gouvernement a conscience des urgences auxquelles restent confrontés nos douze territoires ultramarins.

Votre budget présente plusieurs motifs de réelle satisfaction, sur lesquels j'aurai l'occasion de revenir lors des débats en séance la semaine prochaine. Qu'il me soit cependant permis d'appeler votre attention sur un point particulier, source d'inquiétude pour les professionnels de l'hôtellerie de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin, déjà évoquée par notre collègue Patrick Ollier. L'article 57 du projet de loi de finances rattaché à la mission « Outre-mer » supprime, pour les établissements des départements d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'aide à la rénovation hôtelière instaurée par l'article 26 de la loi pour le développement économique des outre-mer de 2009.

Je ne crois pas me tromper dans les chiffres lorsque j'avance que ce dispositif, certes peu utilisé par les professionnels en raison d'une certaine complexité, coûtait près de 3 millions d'euros en année pleine. Si le faible nombre de bénéficiaires concernés et le montant réduit de l'enveloppe ne semblent pas très significatifs, cette mesure de suppression va particulièrement affecter la communauté d'outre-mer de Saint-Martin, qui est le territoire qui recourait le plus à cette aide à la rénovation hôtelière. Or, l'un des arguments avancés par le Gouvernement est que la suppression de cette aide, certes peu sollicitée, sera compensée par la mise en place du fameux CICE renforcé, avec un taux porté à 7,5 % au titre de 2015 et à 9 % au titre de 2016. Vous avez précisé qu'une réflexion était en cours pour porter ce taux à 12 % pour les secteurs exposés, dont l'hôtellerie, et c'est sur ce point que je m'interroge : renforcé ou non, le CICE n'est pas applicable aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, en raison de leur compétence fiscale propre.

Ma question est donc la suivante, madame la ministre : qu'en est-il des dispositifs de compensation d'aide à la rénovation hôtelière pour les établissements de Saint-Martin, qui sont dans une situation d'autant plus critique que bon nombre ont été ravagés par le cyclone Gonzalo ? À ce sujet, je vous remercie de vous être déplacée dimanche dans les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin afin de venir constater les dégâts par vous-même. Plus globalement, où en est la réflexion du Gouvernement quant au développement d'une politique

contractuelle avec les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie fiscale ? Je remercie Patrick Ollier pour son intervention et je cosignerai bien évidemment son amendement. Je remercie également René Dosière, avec qui j'ai rédigé un rapport que nous avons présenté à la commission des lois, pour avoir rappelé une question cruciale pour Saint-Martin, relative à la mise en place d'une instance institutionnelle de coopération entre les deux parties de l'île. Enfin, je rejoins les remarques faites par Serge Letchimy au sujet du tourisme, qui constitue un enjeu primordial pour nos territoires.

Mme Maina Sage. Je rejoindrai en préambule les avis qui viennent d'être exprimés sur le fait que nous nous félicitons du maintien des crédits à la mission « Outre-mer », bien que les répartitions des crédits de paiement soient plus ou moins disparates, et en baisse. Nous devons veiller à ce que les baisses de crédits de paiement soient supportables par nos collectivités, et à ce que les crédits restants soient suffisants pour être efficacement mis en œuvre au service de politiques qui demeurent centrales pour le développement de nos départements et collectivités.

À ce titre, le groupe UDI a relevé trois domaines clés, celui du logement social, celui de l'emploi et celui de la solidarité. Pour le logement, on note une stabilisation dans les DOM des crédits de paiement de la LBU, et la préservation des autorisations d'engagement pour la construction neuve et la réhabilitation, ce qui est une bonne chose. Pour l'emploi, il convient de souligner les dispositifs des chantiers de développement local et du service militaire adapté – qui est une vraie réussite en Polynésie également, où il vient soutenir massivement les actions d'insertion sociale.

Les crédits de la continuité territoriale sont en baisse, notamment pour le passeport mobilité. Je veux appeler votre attention, madame la ministre, sur la situation des Polynésiens vivant sur des archipels éloignés. La Polynésie souffre en effet d'un handicap structurel, dans la mesure où certains de ses habitants vivent à trois heures d'avion de la capitale. Ainsi, les étudiants doivent prendre en charge le transport de leur domicile à Papeete, où ils pourront bénéficier de la continuité territoriale. Les coûts de transport internes en résultant peuvent varier de 200 euros à 700 euros par voyage, et j'aimerais savoir s'il est envisagé de mettre en place une forme de prise en charge des étudiants résidant dans des archipels éloignés.

En ce qui concerne la relance de l'économie et le maintien des emplois, l'examen des grandes masses budgétaires fait apparaître des différences, nos collectivités d'outre-mer ne bénéficiant ni du CICE, ni du CITE, ni d'autres abattements. J'ai adressé au secrétaire d'État une question écrite sur la réduction drastique des agréments accordés à nos territoires. Pouvez-vous d'ores et déjà nous dire si ce dispositif sera pérennisé et si les conditions d'octroi des agréments pourront être assouplies ? Contrairement à ce que j'ai entendu dire, la Polynésie subit une baisse drastique de près de vingt points en autorisations d'engagement pour 2015, ce qui est difficilement supportable. Je vous demande de faire en sorte

d'atténuer cet effort pour la Polynésie, madame la ministre : nous sommes tout à fait disposés à prendre part à l'effort national, mais nous souhaitons que cela se fasse dans des conditions beaucoup plus abordables pour la Polynésie.

M. François-Michel Lambert. Les enjeux de l'outre-mer exigent des approches adaptées, et c'est le cas de ce budget dont les objectifs et les moyens sont globalement très satisfaisants. La politique en direction de l'emploi joue judicieusement sur les deux leviers que sont la compétitivité des entreprises et le renforcement de l'insertion et la qualification des jeunes – l'un des grands défis de ces territoires. Il est également satisfaisant de constater que le Gouvernement semble avoir pris la mesure de la problématique du logement, en particulier du logement social.

Cependant, il nous semble que les moyens restent concentrés sur l'incitation au développement d'une économie marchande qui, si elle est hégémonique dans les territoires d'outre-mer, n'est peut-être pas ce que l'on peut faire de mieux. Il est annoncé dans le document budgétaire qu'une réflexion sera engagée sur le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS). Vous nous avez déjà fourni quelques éléments de réponse sur ce point, madame la ministre, mais je me permets d'insister sur le fait le développement de cette économie sociale et solidaire doit être largement amplifié, notamment pour permettre la création d'emplois de façon connexe – car l'ESS a, on le sait, des liens directs avec les TPE, qui constituent la quasi-totalité des entreprises outre-mer. Les îles qui, si loin de l'hexagone, vivent de 90 % d'importation, ne sortiront de cette hyperdépendance qu'en renouant avec un modèle de préservation et d'utilisation des ressources locales fondé sur l'ESS et sur les TPE, mais aussi en retrouvant une nouvelle logique prioritaire, qui doit désormais favoriser la relocalisation et la transition vers un modèle d'économie circulaire source d'emplois et d'innovation. Pour peu que l'on s'en donne les moyens, madame la ministre, ce modèle pourrait d'ailleurs inspirer notre territoire hexagonal.

L'outre-mer dispose d'atouts formidables qu'il faut valoriser et structurer, et l'État doit s'appuyer sur les régions et territoires pour mettre en place des circuits courts, la souveraineté alimentaire, la gestion autonome des déchets et bien sûr le développement des transports publics et des énergies renouvelables. J'ajoute que l'économie circulaire est empreinte des valeurs de partage et de transmission propres aux cultures des territoires, des régions et des départements d'outre-mer. Les outils législatifs existent et doivent être renforcés : Serge Letchimy, Victorin Lurel et moi-même avons travaillé en ce sens dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte. Je sais que, désireux de saisir cette chance pour l'outre-mer, nombre de territoires veulent s'engager sur cette voie et faire preuve de volontarisme en constituant un exemple pour toute la France. Aidons-les à avancer en ce sens.

M. Gabriel Serville. Tous les orateurs qui se sont exprimés avant moi ont noté avec satisfaction l'augmentation du budget de la mission « Outre-mer », qui constitue une réalité que personne ne peut nier. Nous nous réjouissons également

de ce que la question des outre-mer intéresse de plus en plus les députés de la France hexagonale, dans l'espoir qu'ils deviennent rapidement, à nos côtés, les porte-parole et de vrais défenseurs de nos intérêts dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint.

Toutefois, nous sommes toujours dubitatifs quant à la réelle capacité du Gouvernement à répondre aux attentes de nos populations respectives : le coût de la vie, qui demeure toujours très élevé, nonobstant la mise en œuvre de la loi de régulation économique en outre-mer de notre collègue Victorin Lurel ; nos taux de chômage, qui battent tous les records nationaux ; l'enclavement et des difficultés que nous rencontrons pour coopérer avec nos voisins ; les problèmes de développement économique en tous genres et les difficultés à décliner localement les dispositifs incitatifs pas tout à fait adaptés à notre environnement social et économique.

Comment ne pas parler des difficultés de scolarisation de nos enfants, ainsi que des problèmes de santé ? On connaît les ravages occasionnés par le chikungunya, mais nous sommes très inquiets depuis que nous avons découvert une filière d'immigration clandestine entre la Guinée et la Guyane, transitant par le Brésil – or il est impossible de prendre la température des personnes arrivant irrégulièrement sur notre territoire, donc de savoir si elles sont malades.

Les problèmes de logement, évoqués ce matin, demeurent très nombreux, sans parler des difficultés relatives à la gestion du foncier. Vous avez tous compris que les nombreux problèmes déjà identifiés sont récurrents et, de notre point de vue, ne sont pas près d'être résorbés, puisque la légère hausse des crédits pour 2015 ne saurait entièrement compenser l'inflation qui, par moments, peut être supérieure à deux, voire trois fois celle constatée en France hexagonale.

Si nous saluons les efforts réalisés pour stabiliser les crédits de la mission « Outre-mer », nous insistons néanmoins sur l'impérieuse nécessité de porter une attention toute particulière aux propositions et amendements émanant des députés des outre-mer. Si ces derniers sont tout à fait disposés à contribuer à l'effort national de redressement des comptes, ils insistent pour que le principe d'équité supplante la volonté d'égalité en raison des innombrables retards accumulés depuis des décennies, et je tiens par avance à vous remercier de l'attention que vous porterez à leur demande.

M. Dominique Lefebvre, président. Nous allons maintenant passer aux questions.

M. Philippe Gomes. Je souhaite aborder quatre dossiers. Le premier, qui ne concerne pas des crédits inscrits à la mission « Outre-mer », mais des crédits inscrits au budget du ministère de l'éducation nationale, a trait au financement des deux lycées prévu par la loi organique, à savoir le lycée de Pouembout et celui de Mont-Dore, pour des crédits inscrits dans le projet de loi de finances à hauteur de 25 millions d'euros. Je voudrais savoir si ces crédits correspondent bien aux attentes manifestées localement et si le calendrier de réalisation a vocation à être tenu – l'un des lycées devant ouvrir à la rentrée 2016 et l'autre à la rentrée 2017.

Le deuxième dossier ne concerne pas non plus la mission « Outre-mer », mais le budget du ministère de la justice : il s'agit de la réalisation du centre pénitentiaire de Koné. Un budget global de 272 millions d'euros d'autorisations d'engagement est prévu pour un ensemble d'établissements, mais pouvez-vous nous confirmer que ces crédits permettront bien de commencer la réalisation du centre pénitentiaire de Koné, un établissement attendu de longue date et qui permettra à environ 150 détenus de se rapprocher de leurs familles et de pouvoir accéder à des conditions de formation – donc de réinsertion à la sortie – à la hauteur des enjeux de notre société ?

Le troisième dossier est celui, connu, de la double peine dont les classes moyennes des territoires d'outre-mer sont victimes en matière de logement : pas assez nécessiteuses pour avoir accès au logement social, elles ne sont pas non plus assez aisées pour avoir accès au marché libre. Le manque de logements intermédiaires – il ne s'en construit pas, le levier prévu ne pouvant pas jouer faute d'un plafond adapté –, constitue une véritable Bérézina pour les classes moyennes dans notre territoire. Comme nous le disons depuis deux ans, tous clivages politiques confondus, il est indispensable que des décisions soient prises de façon à permettre la construction de logements intermédiaires, nécessaires à l'équilibre de nos cités.

Quatrième dossier : la continuité territoriale, dont vous annoncez qu'une réforme est en cours. La dernière en date, consistant en un abaissement du plafond de ressources, a ramené le nombre de bénéficiaires de 12 000 à 3 000. Du coup, la messe est définitivement dite : seules restent éligibles les personnes trop pauvres pour voyager : le billet pour la Nouvelle-Calédonie coûtant en moyenne 2 000 à 2 500 euros en classe économique, il leur faudrait mettre de côté pendant cinq années pour faire un seul voyage... Il faut absolument revoir cette question.

M. Stéphane Claireaux. Je salue moi aussi la qualité de ce budget qui constitue un soutien résolu de l'État à nos territoires ultramarins. Je m'interroge cependant au sujet de la contrepartie nécessaire aux nombreux dispositifs essentiels du PLF en termes de politique économique ou énergétique dont Saint-Pierre-et-Miquelon demeure exclu : je veux parler du CITE et du CICE, ou encore du financement du logement social via la LBU. Il faut se demander comment compenser un tel déficit dans l'action de l'État avec des instruments spécifiques adaptés à notre collectivité.

Je souhaite aussi appeler votre attention sur le volet relatif à la formation professionnelle du contrat de développement, en cours d'élaboration. La formation professionnelle revêt une importance particulière dans notre archipel marqué par l'absence de mobilité géographique, où l'adaptation permanente des ressources humaines constitue une nécessité vitale pour assurer la pérennité de l'activité économique et sociale.

La généralisation prochaine des produits financiers de la Banque publique d'investissement dans les collectivités d'outre-mer répond à un besoin particulièrement important à Saint-Pierre-et-Miquelon. Des produits BPI adaptés

aux spécificités du tissu économique de l'archipel auraient, à mon sens, un effet considérable pour assurer la prospérité économique de notre archipel.

Pour conclure, je souhaite évoquer avec vous la problématique de l'extension à Saint-Pierre-et-Miquelon de prestations familiales existant partout ailleurs en France : je veux parler de l'allocation de soutien familial (ASF), du complément de libre choix du mode de garde (CMG), de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), ou encore de l'extension des allocations logement, donnant lieu à un débat juridique dont la DGOM devait saisir le Conseil d'État. Je vous remercie, madame la ministre, pour les réponses que vous pourrez apporter aux Saint-Pierrais et Miquelonnais.

M. Jean-Claude Fruteau. Troisième budget du quinquennat, ce budget est fidèle aux engagements du Président de la République, qui a souhaité redonner toute leur place aux outre-mer dans la Nation. Avec une augmentation de 0,3 % de ses crédits de paiement, cette mission est sanctuarisée dans un contexte de forte contrainte budgétaire. C'est là un effort méritant d'être salué, d'autant que la situation économique et sociale dans nos territoires demeure très tendue. Ainsi, la préservation des crédits de paiement de la LBU, le soutien actif de l'investissement grâce à une nouvelle génération de contrats de développement et au contrat de plan, ou encore l'effort de compensation des charges sociales des entreprises, sont toutes des mesures qui vont dans le bon sens.

Lors de son récent déplacement dans l'océan Indien, le Président de la République a fait des annonces sur la mise en œuvre d'un CICE spécifique en faveur des outre-mer. Une telle mesure répond à la demande figurant dans le rapport de la délégation d'outre-mer, que j'ai rédigé avec mon collègue Daniel Gibbes. L'instauration d'un CICE à 9 %, inscrite à l'article 43 du PLF, permettra aux entreprises ultramarines de bénéficier d'avantages supplémentaires de plus de 160 millions d'euros en faveur des rémunérations inférieures à 2,5 fois le SMIC. Cependant, madame la ministre, nous considérons qu'il est nécessaire d'aller plus loin que ce taux de 9 %, notamment pour prendre en considération les difficultés auxquelles les entreprises ultramarines sont confrontées du fait de l'environnement régional très concurrentiel dans lequel elles évoluent. Suivant les propositions de la délégation d'outre-mer, le Président de la République a également souhaité qu'un CICE renforcé à 12 % pour les entreprises des secteurs exposés de la loi de développement économique pour l'outre-mer (LODEOM) soit instauré si cette différenciation est conforme au droit. Madame la ministre, je sais que vos services travaillent sur ce dossier pour apporter tous les éclairages juridiques nécessaires. À titre personnel, je considère qu'il n'existe aucune entrave juridique s'opposant à la mise en œuvre du CICE renforcé à 12 %. Pouvez-vous m'indiquer si vous partagez ce point de vue, et si le Gouvernement soutiendra l'amendement que je déposerai en ce sens pour traduire dans le budget les engagements fermes du Président de la République à l'égard des citoyens français de la Réunion ?

Mme Gabrielle Louis-Carabin. C'est un bon budget que vous nous présentez, madame la ministre, mais j'ai tout de même une question à vous poser. Efficacité et efficience sont les axes principaux des programmes 138 et 123 de la mission « Outre-mer ». Dans ce cadre, vous annoncez des mesures en faveur de l'économie sociale et solidaire, afin d'encourager de manière forte et innovante la création et le maintien de l'emploi dans nos petites entreprises locales. Votre choix s'inscrit donc pleinement dans la continuité de l'action du Gouvernement. En effet, la loi du 31 juillet 2014 permet à l'ESS de franchir une nouvelle étape en la reconnaissant globalement et en la sécurisant.

Dans une société où seule l'aptitude scolaire préjuge du potentiel professionnel, je décèle dans votre décision une stratégie de mise en valeur du capital humain, qui valorise le savoir-faire et le savoir-être dans l'entreprise, des savoirs nécessaires à l'employabilité de nos jeunes confrontés au chômage, dont le taux est deux à trois fois plus élevé qu'en métropole. Madame la ministre, quelles sont les perspectives de développement de l'économie sociale et solidaire en outre-mer ? Pourriez-vous nous préciser comment seront exploités les gisements d'emplois et quels secteurs seront concernés ? Enfin, comment ce mode entrepreneurial en outre-mer sera-t-il financé, et quel en sera le coût ?

M. Patrice Martin-Lalande. Comme je l'ai dit dans ma question écrite du 20 mai dernier, à laquelle vous avez répondu de manière très détaillée, madame la ministre, ce dont je vous remercie, les professionnels régionaux du tourisme aux Antilles françaises, notamment ceux du secteur de l'hôtellerie, soulignent leur très grande difficulté à devenir compétitifs par rapport aux destinations concurrentes immédiatement voisines. Il est relevé en annexe du projet de loi de finances pour 2015 consacré à l'outre-mer, page 117, « une montée en puissance de la concurrence touristique des autres pays, notamment de la Caraïbe ».

En effet, les Antilles sont placées dans une situation sans équivalent pour les autres territoires français ou même européens, puisqu'elles sont entourées de territoires touristiques ayant des coûts de travail jusqu'à dix fois inférieurs aux leurs, et des coûts de transport également beaucoup plus avantageux. Ces territoires concurrents bénéficient par ailleurs du différentiel encore trop lourd entre l'euro et le dollar. Dès le mois de février, la masse salariale consacrée à un emploi touristique en Martinique est égale à celle d'un emploi pour toute l'année à Sainte-Lucie, située à quelques dizaines de kilomètres !

J'ai donc déposé, avec plusieurs de mes collègues, un amendement ayant pour objet une augmentation progressive du taux renforcé du CICE, qui passerait de 6 % à 18 % sur deux ans, et qui serait applicable dans les départements d'outre-mer aux secteurs du tourisme exposés à la redoutable concurrence internationale. Une diminution significative du coût du travail doit permettre de renforcer la compétitivité des entreprises de ce secteur, afin qu'elles puissent maintenir, puis développer les emplois, et lutter ainsi contre le chômage plus élevé en moyenne outre-mer que dans l'hexagone.

Les aides à l'investissement ou à la rénovation n'auront pas d'effet si les abysses de compétitivité séparant les Antilles françaises de leurs voisins les plus proches empêchent l'investissement touristique de produire un minimum de rentabilité. Le renforcement du CICE en faveur du secteur touristique ultramarin est conforme à l'esprit du rapport présenté par les députés Jean-Claude Fruteau et Daniel Gibbes sur la déclinaison outre-mer du pacte de responsabilité. Madame la ministre, vous avez déclaré, lors d'un colloque organisé à l'Assemblée le 25 septembre dernier, que ce renforcement du CICE était une idée pertinente ; le Gouvernement soutiendra-t-il donc notre amendement ?

M. Bruno Nestor Azerot. S'il est légitime que l'outre-mer participe à l'effort de redressement des comptes publics, la très légère augmentation du budget qui y est consacré – 0,3 % – reste bien faible au regard de l'inflation s'élevant à 0,8 % outre-mer. J'ai cependant bien conscience de la difficulté de l'exercice, et pour que l'outre-mer, que le Gouvernement décrit comme une priorité, s'affirme mieux en tant que telle, il faut reconnaître que nos territoires participent aussi à l'effort demandé à tous. Nous n'avons pas à rougir de notre situation, et je me demande quelle portion du territoire national accepterait un taux de chômage de près de 25 % – et atteignant même 68 % pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans.

J'aurais aimé, madame la ministre, que notre effort soit plus transparent et plus visible, et je regrette l'absence du document de politique transversale qui aurait permis à la représentation nationale de disposer d'une vision plus exacte de l'effort global de l'État outre-mer – certes, ce document existe, mais il nous a été communiqué tardivement, ce qui est bien dommage pour le débat démocratique, surtout quand on sait que la mission « Outre-mer » du ministère des outre-mer ne représente qu'une infime partie des crédits destinés à la politique de l'outre-mer.

Cela dit, je veux souligner l'impact positif qu'auront les crédits du service militaire adapté sur la formation des jeunes et leur insertion professionnelle, grâce à une hausse des crédits de 7,6 % qui porte ceux-ci à 54 millions d'euros, ainsi qu'une exonération de charges sociales pour les 41 073 entreprises d'outre-mer, qui vont concerner 171 314 salariés. Ce n'est pas rien : c'est le poste le plus important du ministère, ce qui est bien légitime compte tenu de la priorité que représente le soutien à l'emploi pour ce Gouvernement. Je note d'ailleurs avec satisfaction qu'entre 2012 et 2017, ces crédits sont appelés à croître de 20 %, ce qui représente près de 200 millions d'euros – ce qui reste loin, il est vrai, des 500 millions d'euros d'investissements publics promis par le chef de l'État.

Pour conclure, je me contenterai de vous dire que je vous accompagne et vous soutiens dans votre mission, madame la ministre, et je voterai votre budget sans hésitation.

M. Ibrahim Aboubacar. Dans la situation difficile que traversent les finances publiques de la nation, vous nous soumettez, madame la ministre, une mission « Outre-mer » qui traduit une forte volonté de faire face aux principaux

défis de l'outre-mer, et nous vous apportons tout notre soutien. Je pense aux efforts accomplis d'une part en faveur de la formation professionnelle des jeunes ultramarins, d'autre part pour soutenir les entreprises.

Je veux insister sur les aspects liés à l'investissement en général et aux investissements réalisés en outre-mer en particulier, cruciaux pour renforcer l'activité. Outre les investissements spécifiques portés par le Fonds unique interministériel (FUI) et le plan « très haut débit », nous sommes actuellement en pleine discussion au sujet de la nouvelle génération des contrats de projets État-région dans les DOM, pour lesquels la contribution de l'État est en grande partie portée par le programme 123. Vous nous avez indiqué tout à l'heure le niveau d'effort de l'État dans cette nouvelle génération de contrats – ainsi, naturellement, que dans ceux déjà en cours dans les COM. En ce qui concerne plus spécifiquement le département de Mayotte, cette contractualisation sera la première effectuée dans le cadre de son statut de région d'outre-mer, en même temps que se négocie pour elle son premier programme européen pour émarger aux fonds structurels européens – puisque Mayotte est devenue région ultrapériphérique depuis le 1^{er} janvier 2014. Dans ces conditions, pourriez-vous me donner votre avis sur l'évolution des crédits que l'État entend consacrer à ce contrat, ou à tout le moins m'indiquer votre sentiment sur la capacité financière du département de Mayotte, en cet instant de son évolution institutionnelle, à faire face à cette double contractualisation – avec l'État d'une part, avec l'Europe d'autre part –, qui constitue une chance pour cette nouvelle région ultrapériphérique dans laquelle la dernière estimation INSEE évalue le PIB à 7 900 euros par an et par habitant.

M. Patrice Verchère. Madame la ministre, je souhaite vous poser deux questions. La première concerne l'article 57 du projet de loi qui, comme l'a dit notamment Daniel Gibbes, supprime l'aide à la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette aide, instaurée par la loi pour le développement économique des outre-mer en 2009, devait produire ses effets jusqu'au 31 décembre 2017 : dès lors, pourquoi la supprimer dès cette année ? J'ai bien compris qu'elle était peu utilisée en dehors de Saint-Martin, mais en a-t-on analysé les raisons ? Je rappelle que la Cour des comptes a indiqué, dans un rapport sur l'outre-mer de février dernier, que le parc hôtelier était insuffisant et inadapté en outre-mer et qu'il fallait un indispensable sursaut du tourisme. Allez-vous proposer dans les mois à venir un plan d'investissement dans l'hôtellerie en outre-mer ?

Par ailleurs, le Président de la République a récemment indiqué qu'il réfléchissait à la demande de la Polynésie de voir l'État revenir dans le financement d'une partie du régime de solidarité territoriale : pouvez-vous confirmer cette possibilité, et nous indiquer dans quel délai et comment cela pourrait se faire ?

M. Jean Jacques Vlody. Madame la ministre, après les lois de finances de 2013 et 2014, la nouvelle augmentation accordée au budget et à la mission que nous examinons aujourd'hui confirme, on ne le répétera jamais assez, la priorité donnée à l'outre-mer par votre gouvernement. Cette augmentation de 0,3 % des crédits pour l'outre-mer peut paraître modeste, mais dans le contexte de réduction des dépenses publiques, le simple fait que les crédits ne soient pas minorés représente déjà un effort tout à fait significatif.

Les moyens alloués semblent désormais à la hauteur des défis qui doivent être relevés outre-mer. Le budget 2015 finance des mesures pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, notamment au moyen du service militaire adapté, qui connaît cette année une augmentation qui va lui permettre d'atteindre l'objectif de 6 000 recrutements pour la période triennale, ce qui représente une augmentation de 5,6 % par rapport au nombre de jeunes suivis en 2014. Il finance également des mesures destinées à améliorer les conditions de vie outre-mer, en particulier le logement, et je salue la quasi-stabilité de la ligne budgétaire unique et les incitations fiscales pour l'investissement social, de même que l'aide à la rénovation urbaine. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, je soutiendrai la nécessité de revoir le plafond de défiscalisation pour le logement intermédiaire.

Ce PLF finance un certain nombre de mesures pour le développement économique et la création d'emplois, permettant leur adaptation dans nos territoires ultramarins : on pense en particulier au CICE et à la déclinaison du pacte de responsabilité. Le Gouvernement a pris en compte l'ampleur du fléau qu'est le chômage pour nos départements, avec un taux global de 30 % et un taux de 60 % pour les jeunes. Nous avons déjà dénoncé hier le nombre important de contrats aidés qui ne sont pas utilisés ou qui risquent de ne pas l'être d'ici à la fin de l'année, et je veux à nouveau souligner le cynisme des élus locaux qui refusent d'utiliser le dispositif gouvernemental pour des raisons partisans, alors que l'urgence de la situation et la détresse des personnes vivant en dessous des minima sociaux devraient inciter tout le monde à faire abstraction des rivalités politiques.

Pour ma part, madame la ministre, je suggère trois mesures. La première serait d'ouvrir plus largement les emplois d'avenir au secteur marchand. Alors que seuls certains secteurs d'activité sont éligibles au dispositif, je propose de l'étendre au commerce, à la vente, au secteur bancaire et à l'agriculture, comme cela se fait dans d'autres régions en métropole. Ma deuxième proposition consiste à permettre aux groupements d'employeurs du secteur agricole de bénéficier du même taux de prise en charge par l'État que le secteur associatif, soit 75 %, au lieu de 35 % comme c'est actuellement le cas – une telle mesure paraît légitime dans la mesure où le groupement d'employeurs est une structure intermédiaire entre l'association et la société. Enfin, je propose que l'on revoie le financement des formations, devenu complètement inadapté pour les seniors et qui devrait être concentré de manière plus efficace sur les jeunes qui, dans le cadre de contrats aidés, sont parfois obligés de suivre des formations qui ne leur servent à rien. Nous devons nous mobiliser pour ne pas perdre ces emplois potentiels pour nos jeunes, et je pense que les mesures proposées pourraient redonner de la dignité à ceux de ces jeunes qui désespèrent.

M. Patrick Lebreton. Dans le cadre de l'examen de la présente mission outre-mer par notre commission élargie, j'ai choisi de parler de la continuité territoriale, qui fait couler beaucoup d'encre. Les premiers débats relatifs à cette mission « Outre-mer » ont donné lieu, à La Réunion et ailleurs en outre-mer, à une véritable opération politicienne de désinformation. En dépit des contraintes qui pèsent sur nos finances publiques, la mission « Outre-mer » pour 2015 est en augmentation – comme c'est le cas chaque année depuis 2012. La situation dont nous avons hérité impose une gestion rigoureuse et une utilisation efficace des deniers publics, et le triste spectacle auquel on assiste en ce moment à La Réunion nous afflige d'autant plus. On veut nous faire croire qu'un budget en constante augmentation depuis 2012, c'est moins bien que la décennie de régression sociale qui a précédé. On veut nous faire croire que les finances de la France sont un coffre-fort ouvert dans lequel on peut puiser à volonté pour servir ceux qui en ont le moins besoin. On veut nous faire croire qu'une mesure sociale peut et doit être transformé en subventions indirectes aux compagnies aériennes. On veut nous faire croire, encore, que le modèle corse est celui qui doit nous être appliqué, alors qu'ils ont repoussé ce modèle par deux fois, en 2003 et en 2009, lorsqu'ils étaient au pouvoir. Bref, on veut tout faire croire, tout travestir, tout manipuler, mais peut-on véritablement tromper les ultramarins et singulièrement les Réunionnais ?

Je le redis, madame la ministre : l'aide au voyage doit continuer à concerner les plus modestes, mais surtout les jeunes qui vont étudier, les ultramarins qui vont rechercher un emploi dans l'Hexagone, les familles frappées par un deuil soudain, et non servir à payer les vacances annuelles des foyers les plus aisés – justifiant même d'un salaire mensuel de 9 000 euros. Cette situation est d'autant plus révoltante que, dans le même temps, on refuse un contrat aidé à plus de 17 000 Réunionnais qui ont pour unique et légitime ambition de pouvoir s'insérer professionnellement et socialement.

Madame la ministre, confirmez-vous que 85 % des crédits de la continuité territoriale – c'est-à-dire 17 millions d'euros sur 20 – bénéficient aux plus aisés, et que 439 bénéficiaires de l'aide régionale déclarent un revenu annuel supérieur à 100 000 euros – et 2 500 autres un revenu situé entre 80 000 et 100 000 euros ? Enfin, le cas échéant, ne croyez-vous pas qu'il importe d'organiser désormais, sous l'égide de LADOM, une véritable opération vérité sur la continuité territoriale ?

Mme Huguette Bello. Madame la ministre, je souhaite également évoquer un poste qui représente à peine 2 % de la mission « Outre-mer », mais qui provoque à la Réunion une émotion inversement proportionnelle à son importance budgétaire, à savoir l'aide à la continuité territoriale, qui fait l'objet d'une sorte d'OPA sur l'ensemble de ce budget. Au-delà des discours, des postures et des arrière-pensées, il y a une réalité vécue et ressentie par l'immense majorité des Réunionnais : les billets d'avion sont trop chers dans une île comme la Réunion. La lutte contre la vie chère passe aussi par une baisse des tarifs aériens ; une réflexion générale est donc devenue urgente sur la question du désenclavement aérien, dont la continuité territoriale est un aspect.

Le logement demeure une priorité de votre ministère, et nous saluons votre ambition pour construire davantage, pour réhabiliter l'existant, pour faciliter l'accès à la propriété. Les besoins sont chiffrés, les blocages sont identifiés, la simplification est en marche. La transition énergétique est le nouvel horizon et le plan logement outre-mer doit voir le jour. Pour qu'une telle volonté puisse se concrétiser rapidement, il faut lever dès à présent les obstacles d'ordre financier qui risquent d'entraver la construction des logements sociaux.

La première difficulté est une conséquence directe de la défiscalisation appliquée au logement social. Il semble que, même pour les instances européennes, le logement social comme une niche fiscale ne va pas de soi, puisque, suite à la réforme de 2010, Bruxelles a placé le logement social des régions ultrapériphériques non plus sous le régime des services d'intérêt économique général, mais sous celui des aides à finalité régionale. Ce classement parmi les secteurs productifs n'est pas anodin, puisqu'il s'accompagne d'une révision à la baisse de 45 % à 50 % des plafonds des aides de l'État et donc, au bout du compte, d'une augmentation des loyers. Nous savons que le Gouvernement a saisi la Commission à ce sujet et qu'une réponse est attendue pour 1^{er} janvier prochain : d'ici là, les agréments fiscaux des projets en cours d'instruction ne pourraient-ils pas être délivrés avec les montages initiaux ? À la Réunion, une trentaine de programmes, soit un millier de logements, sont en attente.

Souligné dès l'an dernier à la même époque, le second obstacle réside dans l'obligation de financer des programmes de logements qui font appel à de la défiscalisation avec au moins 5 % de subventions publiques, posée par l'article 21 de la loi de finances pour 2014. Selon les simulations réalisées à partir de la dotation LBU pour 2015, ce seuil obligatoire risque de compromettre de manière mécanique la construction d'environ un millier de logements. Par conséquent, ne serait-il pas opportun de ne pas appliquer cette disposition aux opérations dont l'instruction a déjà commencé, ni aux opérations qui ne relèvent pas de la LBU, mais font appel au prêt social en location-accession et au prêt locatif social ?

Mme Monique Orphé. Madame la ministre, qu'il me soit d'abord permis de saluer votre tout premier budget, qui a résisté aux coupes budgétaires en ces temps de réduction des déficits. L'engagement du Président de la République a été maintenu et, même si nous aurions aimé obtenir davantage, je comprends aussi que nous devons participer à l'effort de réduction des déficits. C'est pourquoi votre volonté de recentrer la continuité territoriale ne me choque pas, même si c'est un sujet important et qu'il faudra reprendre le débat une fois la polémique passée, car c'est un sujet qui conditionne notamment le développement de notre tourisme – et qui dit tourisme dit création d'emplois. Il faudra l'aborder de façon globale afin d'obtenir des solutions concrètes et réalistes visant à réduire la fracture territoriale, mais dans les deux sens.

En ces temps de disette financière, il est important de mobiliser les deniers publics sur des priorités favorisant le développement de nos territoires, à commencer par la formation des hommes, qui constitue l'accès à l'emploi – à condition, bien sûr, qu'elle soit qualifiante. À la Réunion, 15 % des jeunes sortent du système scolaire sans qualification, soit le double de la métropole, et 4 000 emplois sont restés vacants selon les chiffres du MEDEF, ce qui est inadmissible et surréaliste alors que nous avons un taux de chômage massif et structurel. La région, l'État et l'Europe investissent dans la formation, mais le résultat ne semble pas être au rendez-vous. J'ai rencontré beaucoup de jeunes qui passent de formation en formation sans pour autant déboucher sur un emploi pérenne. A-t-on évalué le dispositif d'aide à l'insertion et à la qualification et surtout son impact sur l'accès à l'emploi ? Par ailleurs, dans les 76 % de taux d'insertion des volontaires stagiaires du SMA en fin de contrat, avez-vous une idée du pourcentage des jeunes qui accèdent à un contrat de travail par rapport à ceux qui obtiennent une attestation d'entrée en stage qualifiant ? Je pose cette question car les deux sont confondus.

M. Alain Fauré. J'ai lu dans le rapport de notre collègue Patrick Ollier, membre de la commission des finances, que le soutien administratif aux entreprises est défaillant en outre-mer, notamment pour la tenue des registres de commerce. Le délai d'obtention d'un numéro SIRET ou d'un extrait Kbis est de plusieurs mois, alors que ces documents sont essentiels pour la vie et l'activité des entreprises. Madame la ministre, quelles mesures comptez-vous prendre pour améliorer cette situation qui pénalise le secteur privé d'outre-mer, car l'emploi est un problème crucial sur ces territoires ?

M. Serge Letchimy. Comme vous le savez certainement, madame la ministre, les crédits destinés au soutien de la filière de la canne-sucre sont en réduction de 2,4 millions d'euros. Nous serons présents en séance pour mener la bataille sur cette question, mais pouvez-vous d'ores et déjà nous faire part de votre position ? Avec la diminution drastique de 3,6 millions d'euros sur la filière « diversification » dans le cadre de la mission « Agriculture », cela fait 6 millions d'euros en moins sur deux secteurs essentiels pour l'outre-mer. Je sais qu'il y a une explication technique – la réaffectation des programmes d'investissements d'avenir (PIA) –, mais comment savoir si ce nouveau fléchage va suffire à compenser la perte subie ? C'est bien de parler de développement local, madame la ministre, mais si l'on commence à s'attaquer à l'agriculture, cela pose un vrai problème.

M. Gabriel Serville. Le 11 septembre 1997, François Mitterrand en déplacement en Guyane avait déploré qu'on continue à lancer des fusées sur fond de bidonvilles. Aujourd'hui, la question de l'habitat en Guyane est toujours d'actualité. En effet, la sanctuarisation de la LBU à 243 millions d'euros est une bonne nouvelle... en trompe-l'œil. Cette ligne budgétaire, socle du financement du logement social, n'est en effet pas à la hauteur des enjeux, car on estime à près de 100 000 le déficit de logements sur l'ensemble des outre-mer.

Je sais bien que la répartition de cette ligne par territoire est du domaine du réglementaire, mais je tiens à redire ici à quel point celle-ci, calculée au prorata de la population, est parfois inadaptée aux réalités spécifiques de chaque territoire.

Les besoins en logement sont particulièrement criants en Guyane où la population double tous les vingt ans. Là-bas, 80 % de la population est éligible au logement social et, faute de logements disponibles, 15 % d'entre elle vit dans des conditions de salubrité précaires. Il n'est plus possible d'admettre que 13 % des logements guyanais soient dépourvus d'électricité, que 20 % n'aient pas accès à l'eau potable ou que 60 % ne soient pas reliés au tout-à-l'égout. De même, on ne saurait admettre que 37 % des logements guyanais soient suroccupés : là encore, il s'agit d'un record national.

Permettre à nos populations de vivre dans des conditions dignes doit être l'une des priorités de la mission dont nous discutons aujourd'hui. Aussi comprendrez-vous ma profonde consternation en apprenant que les crédits alloués à la Guyane au titre du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », dont dépend la LBU, sont en diminution de 23 % par rapport aux exécutions de 2013. C'est simple : les 30 millions d'euros alloués à la Guyane au titre de la LBU sont à mettre en parallèle avec les besoins réels estimés à 600 millions d'euros par le Conseil général du développement durable, dans un rapport de mars 2013...

Je vous demande donc, madame la ministre, de bien vouloir m'apporter des précisions sur les solutions concrètes que vous prévoyez pour l'amélioration du logement en Guyane, notamment dans le cadre du plan de relance du logement outre-mer que vous avez récemment annoncé.

M. Jean-Philippe Nilor. Je crois en votre bonne foi, madame la ministre, et en votre profonde honnêteté. Je crois aussi que vous avez dû batailler ferme pour sauver un budget en légère augmentation, de 0,3 %, qui échappe ainsi partiellement à la guillotine impitoyable de Bercy.

Deux volets retiennent particulièrement mon attention.

Le logement social, d'abord. En effet, tant les opérateurs de logement social que les familles les plus démunies rencontrent les pires difficultés pour finaliser les opérations de réhabilitation nécessaires. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé ce matin à la ministre du logement d'étendre le dispositif du crédit d'impôt-défiscalisation aux opérations de réhabilitation du parc de logements sociaux, et notamment aux opérations de désamiantage. Je compte sur votre soutien : *in fine*, c'est sur les résultats concrets de cette négociation avec vos collègues du Gouvernement que nous serons fixés – et jugés.

Je m'inquiète également de la situation de l'emploi outre-mer et, plus particulièrement, de celle de l'emploi des jeunes : 68 % des jeunes Martiniquais sont aujourd'hui au chômage. Les statistiques, qui suivent une courbe exponentielle, les confortent dans le sentiment d'avancer inexorablement vers un gouffre, au point qu'une frange de plus en plus diplômée de notre jeunesse n'envisage plus d'avenir au pays, alimentant ainsi une fuite des cerveaux qui hypothèque sérieusement notre avenir collectif.

J'aimerais tant croire que les orientations que vous déclinez, qu'elles concernent le SMA ou le développement de l'économie sociale et solidaire, seront de nature à créer une nouvelle dynamique propre à rassurer les acteurs, à créer un engouement et à favoriser une embellie pérenne pour nos jeunes. Mais nous savons tous que, pour l'instant du moins, il n'en est rien.

Tout en reconnaissant les efforts accomplis, il m'incombe d'exprimer quelques regrets, notamment celui que ce budget en hausse cache une diminution des crédits pour la Martinique, et ce pour la deuxième année consécutive. Devons-nous y voir le signe que la métropole se désintéresse du potentiel humain que recèle la Martinique, dont les habitants contribuent pourtant à l'impôt, comme tous les Français ?

Mme George Pau-Langevin, *ministre des outre-mer*. Je remercie tous les députés pour leur contribution au débat. Je crains ne pouvoir, faute de temps, répondre précisément à toutes les questions, mais je vais m'y efforcer, en regroupant au besoin celles qui portent sur le même sujet.

Ericka Bareigts a évoqué la question du logement, préoccupation essentielle dans les outre-mer. Le plan de relance pour le logement que j'ai annoncé réaffirme le différentiel de onze points entre les taux de défiscalisation en métropole et outre-mer. En ce qui concerne le logement intermédiaire, nous soutenons auprès de la ministre du logement l'idée qu'il faut augmenter le plafond de la défiscalisation et le porter à 18 000 euros, l'alternative étant de prolonger la durée de la défiscalisation. À ce jour, nous n'avons pas encore abouti, mais j'espère bien que nous allons progresser.

Je partage l'idée que le crédit d'impôt pour la transition énergétique doit s'adapter aux réalités spécifiques de l'outre-mer. Si les équipements de protection contre le rayonnement solaire sont désormais éligibles à ce crédit d'impôt, il doit aussi être étendu à d'autres dispositifs – on a parlé des brasseurs d'air et aux toitures végétalisées. Un réel intérêt pour la transition énergétique émerge aujourd'hui dans les territoires ultramarins, et nous avons à cœur, avec la ministre de l'écologie, d'encourager les initiatives locales, qui ne doivent pas être le simple décalque de ce qui se fait en métropole.

Il est prévu d'affecter 600 000 euros aux observatoires des prix et des revenus, qui ont besoin de davantage de moyens humains. Nous travaillons à améliorer la situation avec les préfetures et les directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE).

Daniel Gibbes et Patrice Verchère ont évoqué l'aide à la rénovation hôtelière. Il faut certes soutenir la rénovation des établissements de Saint-Martin et de l'ensemble des outre-mer, mais les hôteliers s'appuient davantage sur la défiscalisation que sur cette aide. Par ailleurs, certaines mesures sont plus difficiles à transposer dans les territoires dotés d'autonomie que dans les départements. C'est la rançon de la responsabilisation, qui emporte aussi quelques contraintes.

Maina Sage a raison d'insister sur le fait que l'image paradisiaque de la Polynésie cache d'importantes difficultés sociales. L'État, en 2013, a accordé à la Polynésie une aide de 42 millions d'euros pour soutenir son redressement. Par ailleurs, la collectivité bénéficie pour sa dotation globale d'autonomie d'un régime plus favorable que le droit commun, ce qui lui permet de bénéficier d'une dotation de 84 millions d'euros au lieu de 79. Nous sommes très attentifs aux difficultés de ce territoire, mais également au respect de nos engagements réciproques. Enfin, nous travaillons avec le président Fritch à régler les questions concernant le système de santé.

Je conçois qu'il soit difficile pour les jeunes Polynésiens de partir étudier à trois heures d'avion de chez eux. C'est sans doute l'une des raisons qui explique le fort taux de décrochage scolaire que l'on constate en Polynésie. Compte tenu des distances et du prix des billets d'avion, la solution passe par le développement des internats ou des familles d'accueil. La situation justifie, quoi qu'il en soit, que les lycéens et les étudiants puissent bénéficier d'une dotation supplémentaire.

François-Michel Lambert a relié la problématique de l'écotourisme à celles de la transition énergétique et de l'économie circulaire. Les régions à fort potentiel touristique doivent retraiter convenablement leurs déchets et développer des initiatives originales qui préservent l'environnement et permettent de valoriser les productions locales. Les ultramarins doivent renoncer à importer tout ce qu'ils consomment comme c'était le cas autrefois : c'est une manière tout à la fois de réduire leur empreinte carbone et d'assurer la survie des producteurs locaux. D'où l'importance de diversifier les productions et de proposer aux touristes ces produits locaux plutôt que des denrées importées. Des efforts sont encore à faire en la matière.

Nous avons mis en place, avec la Caisse des dépôts et consignations et la secrétaire d'État à l'économie sociale et solidaire, un plan quadriennal destiné à développer l'économie sociale et solidaire en outre-mer. Ce sont 2,5 millions d'euros qui, dès cette année, seront consacrés à soutenir les crédits et les prêts aux entreprises, tandis que l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), dont je salue ici le travail outre-mer, renforcera son rôle d'accompagnement des petits créateurs d'entreprise.

Gabriel Serville a évoqué les difficultés que connaît la Guyane, qu'il s'agisse des difficultés de scolarisation, du chômage ou du coût de la vie. Malgré ses atouts – un vaste territoire et d'importantes richesses naturelles – la Guyane est en effet confrontée à une démographie dont le dynamisme implique des investissements considérables dans les équipements et les infrastructures, notamment à destination des plus modestes. Je rappelle que je me suis battue, dans mes fonctions antérieures, pour que les élèves des écoles bénéficient d'une collation, la restauration scolaire en Guyane laissant encore beaucoup à désirer.

Quant à la filière d'immigration clandestine en provenance de Guinée, je rassure M. Serville sur le fait qu'il s'agit d'une filière qui remonte de Guinée-Bissau, et non de la Guinée-Conakry, ce qui limite les risques d'infestation par le virus Ebola.

En matière de logement enfin, les crédits ont augmenté de manière significative. Nous faisons en sorte qu'ils soient utilisés au mieux, dans l'intérêt des Guyanais. J'admets néanmoins qu'ils restent insuffisants compte tenu de la croissance démographique et du fait que 80 % de la population guyanaise est éligible au logement social.

Philippe Gomes m'a interrogée sur les lycées calédoniens ; l'État tiendra ses engagements. La construction du lycée polyvalent du Mont-Dore a toutefois été retardée par une succession de problèmes qui ont considérablement allongé les délais : le terrain retenu est plus ou moins de la mangrove, et de surcroît comblé par des matériaux contenant de l'amiante. Bref, c'est une histoire à rebondissements... Mais la volonté de l'État de construire ce lycée est sans faille, quand bien même il y aura forcément des retards de livraison. Pour ce qui est du lycée de Pouembout, les crédits ont bien été dégagés mais, là encore, le projet d'extension a été retardé par des difficultés rencontrées dans la phase préliminaire des travaux.

La construction du centre pénitentiaire de Koné est actée, la collectivité locale a cédé l'emprise et les crédits sont inscrits. Il est important en effet que cet établissement voie le jour en province Nord pour rapprocher les détenus de leurs familles. J'insiste néanmoins sur le fait que la construction de ce centre ne doit pas nous dispenser d'une réflexion sur la manière d'améliorer la protection de la jeunesse, mais également sur l'aménagement des peines et le développement de peines alternatives.

En ce qui concerne la continuité territoriale, le nombre de bénéficiaires de l'aide a baissé car nous avons souhaité recentrer le dispositif sur les personnes les plus modestes, même si le reste à charge reste important. Reste qu'en 2012, trois mille cinq cents bons ont été émis.

Stéphane Claireaux a évoqué les inconvénients de l'autonomie, qui empêche certaines dispositions de s'appliquer *de plano*, compte tenu des compétences propres dévolues à la collectivité. Nous devons réfléchir à des solutions permettant de surmonter ces difficultés, notamment en ce qui concerne l'engagement de la BPI à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le Président de la République a prévu de se rendre dans l'archipel le 23 décembre prochain : ce sera sans doute l'occasion d'évoquer ces questions avec lui.

Pour ce qui concerne en revanche les mesures de défiscalisation en faveur du logement, leur application à Saint-Pierre-et-Miquelon ne pose guère de problème.

La mise en place d'un CICE à 9 % pour l'outre-mer répond aux demandes relayées par Jean-Claude Fruteau. Néanmoins, s'appuyant sur le rapport de la délégation aux outre-mer qu'il a rédigé avec Daniel Gibbes, le Président de la République s'est prononcé, lors de son voyage à La Réunion, en faveur d'un effort supplémentaire, qui porterait le CICE à 12 %. Il nous appartient désormais de

traduire cette annonce dans les faits, ce qui implique de vaincre les réticences des services du ministère du budget qui avaient accueilli cette proposition avec une certaine froideur. De même, il importe que se concrétisent les orientations annoncées par le Président de la République en matière de crédits agricoles et de quotas sucriers.

Je confirme à Gabrielle Louis-Carabin que le protocole que nous avons signé avec la Caisse des dépôts et consignations et le secrétariat d'État en charge de l'économie sociale et solidaire devrait nous permettre de soutenir les très petites entreprises en outre-mer. J'ai eu l'occasion au cours de mes déplacements de voir à quel point ces petites structures avaient un effet particulièrement roboratif : on voit que nombre de gens outre-mer ne se contentent pas de se plaindre et d'attendre, mais sont déterminés à prendre le taureau par les cornes. C'est très encourageant.

J'ai entendu la requête de Patrice Martin-Lalande sur un renforcement du CICE dans le secteur du tourisme. Nous y travaillons, car je pense comme lui qu'il s'agit d'un secteur névralgique pour l'outre-mer mais qui doit faire face à une redoutable concurrence régionale – je m'en suis rendue compte en passant à Saint-Domingue. En marge des dispositifs fiscaux, il est donc essentiel de mettre en œuvre des mesures permettant de renforcer la professionnalisation du secteur, en mettant par exemple à profit les périodes de basse saison pour engager des actions de formation des personnels, notamment dans le domaine des langues étrangères.

Nestor Azerot m'a interrogée sur les contrats aidés. Nous avons constaté que, malgré un fort taux de chômage des jeunes, ces contrats n'étaient pas tous utilisés dans les outre-mer. À titre expérimental, nous avons donc décidé de porter, pour l'île de La Réunion, le taux de prise en charge de l'État à 90 %, y compris pour les contrats en cours. Reste – et c'est regrettable – que les élus persistent à consacrer davantage d'énergie à défendre le maintien des dispositifs d'aide à la continuité territoriale qu'à faire usage de ces contrats aidés. Nous travaillons néanmoins à mieux adapter les emplois d'avenir au secteur marchand, tout en veillant à ne pas peser, par la création d'effets d'aubaine, sur l'emploi normal. Avec le concours des fonds européens, nous faisons par ailleurs, depuis plusieurs années, des efforts pour accroître les moyens en matière de formation des jeunes. Il faut désormais faire porter nos efforts sur l'accès des jeunes qualifiés à l'emploi, notamment en renforçant les missions d'encadrement et d'accompagnement de LADOM, en liaison avec les préfets et les directions du travail.

Ibrahim Aboubacar a souligné que Mayotte entre aujourd'hui dans une nouvelle phase de son évolution institutionnelle et qu'elle s'apprête à négocier le futur contrat de projets État-région avec des moyens incomparablement supérieurs à ceux qu'elle a connus jusqu'alors, puisque les fonds européens qui lui seront alloués devraient s'élever à 200 millions d'euros. J'insiste sur le fait que, pour garantir une gestion efficace de ces sommes, il est essentiel que les élus soient correctement accompagnés pour éviter qu'ils ne se retrouvent écrasés par une telle responsabilité.

J'ai été interpellée sur le délai de transmission des documents de politique transversale. Préparés par Bercy, ceux-ci sont traditionnellement communiqués fin octobre, et ont davantage une valeur rétrospective que prospective.

Jean-Jacques Vlody est revenu sur la sous-utilisation des contrats aidés à La Réunion. Je redis que des efforts doivent être faits, en lien avec les branches professionnelles, pour les développer dans le secteur marchand et les groupements agricoles. La jeunesse est une richesse, mais nos jeunes doivent être accompagnés pour trouver leur place dans la société. Il faut s'y atteler avec résolution et je regrette que tous les élus de La Réunion ne fassent pas preuve de la même détermination.

En matière de continuité territoriale, il fallait revenir aux fondamentaux et rendre au dispositif sa vocation première, qui n'est pas de subventionner les agences de voyage mais de constituer une aide sociale au transport. Les voyages en métropole ont certes du bon, mais les ultramarins doivent comprendre qu'ils ne sont pas obligés de s'y rendre chaque année – au demeurant, les gens modestes ne le peuvent pas, car ils n'ont pas les moyens de payer le reste du billet. Ce recadrage devrait en outre soulager les services de LADOM et lui permettre de se recentrer sur ses missions de formation. J'ajoute par ailleurs que le dispositif n'a aucun effet bénéfique sur le tourisme à La Réunion, dans la mesure où il fonctionne à sens unique : la continuité territoriale devrait pourtant fonctionner dans les deux sens et permettre aux Réunionnais modestes qui vivent en métropole de rentrer chez eux. C'est une piste à creuser lors de la remise à plat du dispositif. Quant aux vertus du dispositif corse, dont on parle beaucoup à La Réunion, elles méritent d'être relativisées : il ne se porte pas très bien, puisque la SNCM est en cours de liquidation... Je ne souhaite pas que la même chose arrive pour la continuité territoriale à La Réunion !

Huguette Bello nous a fait part de ses critiques concernant l'obligation d'inclure au minimum 5 % de subventions LBU dans les opérations immobilières éligibles à la défiscalisation. Certes le dispositif n'est pas entièrement satisfaisant, mais cette obligation est le fruit du compromis qui a permis de préserver les bénéfices de la défiscalisation pour l'outre-mer. Je crois préférable de ne pas y toucher pour l'instant afin de ne pas donner de mauvaises idées à Bercy... Il serait souhaitable en revanche de se pencher sur la question des opérations financées par exemple par le prêt social location-accession, qui, au motif qu'elles ne sont pas subventionnables, ne sont pas éligibles à la défiscalisation. Quoi qu'il en soit, dans le cadre du plan logement outre-mer, nous avons engagé des concertations pour revoir l'ensemble des dispositifs concernant l'habitat. Une première rencontre a eu lieu le 14 octobre dernier ; une deuxième réunion devrait avoir lieu le 7 novembre au ministère : je vous invite à vous associer à notre démarche.

Je partage avec Monique Orphé l'idée qu'il faut améliorer le fonctionnement des contrats aidés à La Réunion pour favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail grâce à un meilleur accompagnement. Nous sommes plutôt satisfaits du taux d'insertion des jeunes passés par le SMA, et mes services vous communiqueront au plus vite les chiffres concernant les stagiaires ayant obtenu un contrat de travail ou une attestation d'entrée à un stage qualifiant.

Pour améliorer le suivi des jeunes en formation, nous disposons sur le terrain de l'aide des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP). Ils doivent nous permettre de mieux adapter les formations aux besoins du marché, et notamment à la commande publique. Dans ce domaine, chaque projet devrait, en amont de son démarrage, faire l'objet d'une analyse approfondie des compétences qu'il requiert. Cela doit notamment être le cas pour la construction du futur pas de tir de Kourou, en Guyane, et il convient d'anticiper dès à présent les modules de formation à mettre en place pour permettre à la main-d'œuvre locale de bénéficier d'investissements considérables.

La question des registres du commerce évoquée par Alain Fauré ne dépend pas directement de ma compétence. Je ne lui promettais pas par ailleurs la mobilisation de fonctionnaires supplémentaires, car nous n'en avons pas les moyens. Consciente néanmoins des difficultés propres à l'outre-mer en ce domaine et de l'entrave que constitue pour les entreprises le fait de ne pouvoir obtenir de Kbis dans des délais raisonnables, je lui suggère de se tourner vers Emmanuel Macron, dont le futur projet de loi sur la croissance aborde ces questions.

La fin des quotas sucriers est pour nous un sujet de préoccupation. Après les annonces du Président de la République, il est essentiel que nous nous assurions auprès du ministre de l'agriculture que les crédits destinés en particulier à la filière canne-sucre soient préservés. Serge Letchimy a eu raison de rappeler l'importance de la diversification qui doit permettre de faire émerger de nouvelles filières économiquement et écologiquement nécessaires.

Jean-Philippe Nilor est revenu sur la question du logement social et souligné avec raison les enjeux liés à l'amiante et les surcoûts qui en découlaient. Une réflexion est en cours sur l'implantation de filières de traitement de l'amiante dans les territoires ultramarins. Pour l'heure, nous ne disposons pas des compétences nécessaires au niveau local, mais nous entendons bien y travailler.

Quant à l'emploi des jeunes, il demeure pour moi une priorité. Il n'y a rien de mal à chercher à trouver sa place dans notre pays ; encore faut-il avoir un minimum de choix. De jeunes Martiniquais réussissent brillamment en Chine, au Québec, en métropole ou ailleurs : je m'en félicite, tout en regrettant que certains se croient obligés de quitter leur île pour trouver un emploi.

Un mot enfin sur les crédits du sport. La différence constatée en défaveur de la Martinique est, d'après ce que j'ai cru comprendre, pour une large part imputable à l'existence du CREPS Antilles-Guyane.

Je crois avoir répondu à toutes les questions. Au demeurant, nous aurons l'occasion de nous revoir lors de l'examen de mon budget en séance publique ; je me réjouis en tout cas de votre soutien et de vos apports.

M. Dominique Lefebvre, président. Après avoir constaté la grande convergence des points de vue autour de ce budget sanctuarisé, il me reste, madame la ministre, à vous remercier, d'avoir répondu de manière très détaillée à nos questions.

*

* *

À l'issue de l'audition de Mme George Pau-Langevin, 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 2015.

*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 2015.*

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Ministère de la Justice**

Cabinet de la ministre de la Justice, garde des Sceaux

- Mme Lara DANGUY-DES-DÉSERTS, conseillère pénitentiaire ;
- M. Alexandre AÏDARA, conseiller budget, immobilier et modernisation ;
- Mme Sandra REVIRIEGO, conseillère parlementaire.

Direction de l'administration pénitentiaire

- Charles GIUSTI, adjoint à la directrice de l'administration pénitentiaire ;
- M. Julien MOREL D'ARLEUX, sous-directeur des personnes placées sous main de justice.

Mission des services pénitentiaires de l'outre-mer

- M. Laurent RIDEL, directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer.

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

- Mme Sarah DINDO, co-directrice ;
- M. François BÈS, coordinateur régional Île-de-France et Outre-mer.

ANNEXE N° 1 : 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 2014	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 2013
Guadeloupe	Maison d'arrêt de Basse-Terre	130	184	142 %	146,9 %
	Centre pénitentiaire de Baie-Mahault	504	695	138 %	135,3 %
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	569	896	157 %	167,8 %
Guyane	Centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly	614	704	115 %	114,2 %
La Réunion	Centre de détention Le Port	508	473	93 %	88,2 %
	Maison d'arrêt de Saint-Pierre-de-La-Réunion	123	122	99 %	101,7 %
	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	575	505	88 %	90,4 %
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	162	157	97 %	195,2 %
Polynésie française	Centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania.	165	397	241 %	255,8 %
	Maison d'arrêt de Taiohae	5	3	60 %	20 %
	Maison d'arrêt d'Uturoa	20	14	70 %	60 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	Centre pénitentiaire	11	5	45 %	72,7 %
Wallis-et-Futuna	Maison d'arrêt de Mata-Utu	3	3	100 %	33 %
Nouvelle-Calédonie	Centre pénitentiaire de Nouméa	381	453	119 %	150,8 %
Total départements et collectivités d'outre-mer		3 770	4 611	122,3 %	129,8 %
Total territoire national		57 516	67 075	116,6%	119,6 %

ANNEXE N° 2 : RÉPARTITION DES CONDAMNÉS BÉNÉFICIAINT D'UNE MESURE D'AMÉNAGEMENT DE PEINE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER DEPUIS 2005

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 2005

Département	Établissement	Date	Ensemble des condamnés aménagés (hors libération conditionnelle)	Placement sous surveillance électronique	Placements à l'extérieur	Semi-liberté
Guadeloupe	Baie-Mahault	01/07/2005	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
		01/07/2012	94	61	16	17
		01/07/2013	141	104	19	18
		01/07/2014	179	142	12	25
Guadeloupe	Basse-Terre	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
		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
		01/07/2014	33	32	0	1
Guyane	Remire-Montjoly	01/07/2005	4	0	2	2
		01/07/2006	8	0	8	0
		01/07/2007	11	0	8	3
		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
		01/07/2014	43	27	0	16
Martinique	Ducos	01/07/2005	37	6	26	5
		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
		01/07/2014	109	90	19	0

Département	Établissement	Date	Ensemble des condamnés aménagés (hors libération conditionnelle)	Placement sous surveillance électronique	Placements à l'extérieur	Semi- liberté
Mayotte	Majicavo	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
		01/07/2012	6	2	3	1
		01/07/2013	9	3	4	2
01/07/2014	11	5	6	0		
La Réunion	Le Port	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
		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
01/07/2014	33	3	30	0		
La Réunion	Saint-Denis	01/07/2005	16	7	0	9
		01/07/2006	20	15	0	5
		01/07/2007	30	21	0	9
		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
01/07/2014	58	43	9	6		
La Réunion	Saint-Pierre	01/07/2005	18	6	8	4
		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
01/07/2014	55	51	3	1		
Ensemble des départements d'outre-mer		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
		01/07/2012	359	264	41	54
		01/07/2013	438	307	82	49
	01/07/2014	521	393	79	49	