Annexe 1

Evaluation spécifique de la mise en œuvre effective des orientations et des moyens financiers au sein des collectivités d'outre-mer

Chapitre 1 Organisation des fonctions supports du ministère en outre-mer

1.1 Organisation de l'administration centrale pour l'outre-mer

En métropole, le secrétariat général (SG) s'appuie sur neuf délégations interrégionales afin d'assurer l'exercice de ses compétences dans les différents ressorts. S'agissant des territoires ultra-marins, l'arrêté d'organisation du secrétariat général prévoit une animation directe des réseaux de santé et sécurité au travail par le service des ressources humaines (cette animation reste néanmoins à ce jour assurée par le département des ressources humaines et de l'action sociale de Toulouse) et le traitement des questions informatiques des juridictions et services d'outre-mer par un département du service des systèmes d'information et de communication (installé à Nantes). Le secrétariat général s'appuie sur l'agence publique pour l'immobilier de la justice pour les questions immobilières, quand celle-ci dispose d'une antenne sur place.

Pour faire évoluer ce schéma, l'inspection générale de la justice (IGJ) a été missionnée au dernier trimestre 2019. La remise du rapport de la mission d'appui est imminente.

A la mi-juillet 2020, une mission de coordination et de préfiguration pour les outre-mer a été créée et positionnée auprès du secrétaire général. Son objectif est triple :

- Assurer l'interface avec l'ensemble des partenaires internes au ministère ou externes au sein d'autres ministères et particulièrement du ministère des outre-mer dont elle est l'interlocuteur privilégié ;
- Promouvoir et coordonner la prise en compte de la dimension ultramarine dans les politiques transverses portées par le secrétariat général, en collaboration avec les directions métiers ainsi qu'avec les services fonctionnels et les délégations du secrétariat général ;
- Proposer aux trois réseaux du ministère une offre de service et un soutien d'égale qualité à ceux apportés en métropole par les neuf délégations interrégionales du secrétariat général.

Sur ce dernier point, il reviendra au responsable de la mission de préfigurer la mise en place opérationnelle d'une organisation dédiée aux outre-mer intégrant les préconisations de la mission d'appui de l'inspection générale de la justice.

1.2 Stratégie informatique

Le ministère s'est engagé depuis 2017 dans un plan de transformation numérique (PTN) décliné en trois axes majeurs (adaptation du socle technique, développement applicatif, soutien aux utilisateurs et accompagnement du changement).

Aujourd'hui, les départements informatiques et télécoms (DIT) interviennent sur plus de 1 600 sites justice répartis dans l'hexagone et en outre-mer. Il s'agit de proposer des mesures de réduction des inégalités de traitement et d'augmenter le niveau de service rendu sur l'ensemble du territoire. Cet objectif implique soit des créations de nouvelles implantations (antennes) soit des renforcements en effectif d'implantations existantes (antennes existantes ou du siège même du DIT).

Pour l'outre-mer, les actions sont déjà lancées concernant les créations d'antenne et les ETP associés. Une réflexion est aussi en cours sur l'affectation en Martinique d'un chef d'équipe (catégorie A) pilote de la zone Caraïbes/Guyane. Une analyse est en cours sur la création d'une antenne sur la Polynésie voire en Nouvelle Calédonie. Une telle antenne pourrait constituer un relais des équipes projet du service du numérique permettant de faire fonctionner techniquement les services métier locaux (ex. casier judiciaire). En synthèse :

Zone	Evolution structure	ETP supplémentaires	Bilan OM
Réunion	+1 antenne	+2	+ 9 ETP
Mayotte	+1 antenne	+1	
Martinique	+ 1 antenne	+2	
Guyane	+1 antenne	+2	
Guadeloupe	+1 antenne	+2	

Chapitre 2 Les services judiciaires

2.1 Les ressources humaines outre-mer

- **Les effectifs dans les juridictions outre-mer**

Les tableaux suivants récapitulent les effectifs de magistrats et de fonctionnaires au sein des 6 cours d'appel des départements et territoires d'outre-mer ainsi que du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre et Miquelon, au 1er septembre 2020, et l'état des vacances d'emplois.

L'effectif de référence est celui de la circulaire de localisation des emplois de l'année 2020. Les chiffres en négatif tiennent compte du surnombre d'effectifs réels par rapport à la localisation.

Effectifs de magistrats

Ressorts	Siège		Parquet		Total effectif		Taux de vacances (après transpa)		Taux de vacances
	Effectif localisé	Effectif Réel	Effectif localisé	Effectif Réel	Effectif localisé	Effectif Réel	Siège	Parquet	Globaux
BASSE-TERRE	58	58	19	18	77	76	0%	5,26%	1,3%
FORT-DE-FRANCE	46	47	19	18	65	65	-2,17%	5,26%	0%
CAYENNE	32	35	14	14	46	49	-9,38%	0%	-6,52%
SAINT-DENIS	85	93	28	28	113	121	-9,41%	0%	-7,08%
NOUMEA	29	31	13	14	42	45	-6,9%	-7,69%	-7,14%

PAPEETE	31	34	11	12	42	46	-9,68%	-9,09%	-9,52%
ST-PIERRE ET MIQUELON	3	3	1	1	4	4	0%	0%	0%
Total	284	301	105	105	389	406	-5,99%	0%	-4,37%

Effectifs de fonctionnaires

Ressorts	A		B		CB		CT		Total		Taux de vacances
	Effectif localisé	Effectif réel									
BASSE-TERRE	19	17	102	104	71	75	10	12	202	208	-2,97 %
FORT-DE-FRANCE	17	19	82	81	61	66	13	11	173	177	-2,26%
CAYENNE	14	10	59	56	36	26	4	4	113	96	17,7%
SAINT-DENIS	29	22	154	157	126	122	11	12	320	313	2,24%
NOUMEA	14	13	53	52	52	50	4	5	123	120	2,44 %
PAPEETE	10	10	60	55	40	38	3	4	113	107	5,31%
ST-PIERRE ET MIQUELON	1	1	3	3	4	3	1	0	9	7	28,6%
Total	104	92	513	508	390	380	46	48	1 053	1 028	2,37%

- **La gestion des ressources humaines**

Au bénéfice des magistrats et des fonctionnaires de greffes, la DSJ a créé des structures d'accompagnement outre-mer, animée par les conseillers mobilité carrière qui vise à répondre à un double enjeu : informer les agents, candidats à l'exercice des fonctions outre-mer, ou déjà en poste dans les juridictions ultra-marines et satisfaire plus efficacement les besoins des services.

Les conseillers mobilité carrière interviennent dans ce cadre à l'Ecole nationale des greffes devant chaque promotion de greffiers et directeurs des services de greffe stagiaires et à l'école nationale de la magistrature afin de présenter et promouvoir l'exercice des fonctions en outre-mer.

S'agissant des magistrats, le pôle de gestion outre-mer, composé d'un magistrat conseiller et d'un gestionnaire, assure en moyenne la gestion de 398 personnes, soit près de 4% de l'effectif global de magistrats, alors que pour les autres zones géographiques de l'hexagone, un seul conseiller mobilité et carrière gère en moyenne près de 20% des effectifs, démontrant ainsi toute l'attention portée au suivi des personnels ultra-marins au sein de la direction des services judiciaires.

Depuis septembre 2016, le conseiller mobilité et carrière dédié dispose d'une expérience antérieure en outre-mer, afin de renseigner au mieux les magistrats, notamment sur les conditions d'exercice et matérielles sur place ainsi que sur les questions financières.

2.2 Données budgétaires

Dans le cadre de la réforme issue de la loi de programmation et de réforme pour la justice, des crédits ont été mis en place afin de soutenir les évolutions territoriales et organisationnelles impulsées tant localement qu'au niveau central, et notamment pour faire face aux réorganisations de services (adaptation des locaux, accompagnement au changement, formations, etc.), étant précisé que les enjeux budgétaires demeurent faibles.

D'une manière générale, les juridictions d'outre-mer font l'objet d'une attention particulière au regard des spécificités locales (éloignement des sites, moyens de transports, marchés restreints, complexité immobilière, etc.).

A la date du 31 août 2020, tous budgets opérationnels de programme (BOP) confondus, les territoires ultra-marins ont été dotés en crédits de paiement sur le programme 166 à hauteur de 37,4 M€. Les budgets locaux de fonctionnement des juridictions, pour un total de 19,3 M€ et de frais de justice, soit 18,1 M€ au global, sont bâtis sur cette enveloppe. A périmètre constant, la dotation 2020 en crédits de paiement des BOP ultramarins est en hausse de 1% par rapport à l'exercice 2019 (37,2 M€).

2.3 Immobilier judiciaire en outre-mer

- **Organisation de la fonction immobilière**

La maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières de plus de 60 k€ sur le patrimoine judiciaire est assurée, en Antilles-Guyane, par une direction de projet de l'opérateur immobilier du ministère, l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). Pour les opérations conduites dans le ressort des autres cours d'appel ultra-marines, sont compétents les représentants de la cour d'appel en lien avec les services de l'Etat disposant de compétence immobilière sur place. Pour la Polynésie Française, il s'agit de la direction de l'ingénierie publique du Haut-Commissariat de la République et pour la Nouvelle-Calédonie, de l'aviation civile. Pour la Réunion, le secrétariat général du ministère de la justice a confié au département immobilier de Rennes une mission d'appui à la cour d'appel de Saint-Denis, qui assure la maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières en substitution de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

La programmation des opérations immobilières est élaborée sur la base des réunions de dialogue de gestion avec les chefs de cour, qui ont lieu au minimum une fois par an. Une fois inscrite dans la programmation, le suivi des opérations, comme toutes celles qui s'exécutent sur le BOP 166 CIMM, s'appuie sur un outil de contrôle de gestion physico-financier des opérations judiciaires. Cet outil a permis d'assurer un pilotage fin des crédits du BOP 166 CIMM depuis 2007 et offre une visibilité accrue et renforcée pour les exercices à venir.

Le volet « entretien courant, exploitation et maintenance » en matière immobilière des services judiciaires, est structuré en Outre-mer comme en métropole : les chefs de cour, ordonnateurs secondaires des dépenses de titre 3 et responsables de l'administration de leur ressort, sont assistés par un magistrat délégué à l'équipement et le service administratif régional (SAR) de la cour d'appel. Dirigé par un directeur des services de greffe, le SAR comprend un service immobilier composé d'un technicien immobilier et parfois d'un responsable de la gestion du patrimoine immobilier, qui conduisent et suivent également les opérations d'investissement immobilier d'un montant inférieur à 60 k€.

- **Principales opérations immobilières réalisées en 2018 ou lancées au 1^{er} semestre 2019**

S'agissant de l'immobilier judiciaire, il convient de signaler parmi les principales opérations réalisées en 2018, la livraison en octobre du nouveau palais de justice de Pointe-à-Pitre (pour un coût de 37,2 M€), permettant de regrouper les services du tribunal de grande instance, jusqu'alors dispersés sur plusieurs sites, mais également d'offrir aux personnels et justiciables des conditions de travail et

d'accueil modernes, fonctionnelles et confortables. En Polynésie, le tribunal foncier de Papeete (pour un coût de 1,7 M€) a été livré au mois de juillet.

Par ailleurs, le 21 février 2019, la garde de sceaux a annoncé le lancement d'une nouvelle programmation immobilière 2018-2022 pour accompagner la réorganisation des juridictions prévue dans le cadre de la loi de programmation justice 2018-2022. Cette nouvelle programmation comprend un important volet ultra-marin, comprenant les opérations suivantes : en Guadeloupe, la restructuration du palais de justice de Basse-Terre et la réhabilitation du palais de justice historique de Pointe-à-Pitre ; en Guyane, les opérations de construction de la cité judiciaire de Cayenne et de construction du tribunal de grande instance de Saint-Laurent du Maroni ; en Martinique, la réhabilitation du palais de justice de Fort-de-France ; à Mayotte, les études préalables à la construction d'un nouveau palais de justice à Mamoudzou ; en Polynésie, la construction de la cité judiciaire de Papeete ; à La Réunion, les études préalables à la réhabilitation et extension du palais de justice de Saint-Pierre.

2.4 Mesure de l'activité des juridictions

Les juridictions ultra-marines disposent des mêmes indicateurs que les juridictions métropolitaines. Cependant leurs spécificités, notamment en termes de territoire et de contentieux, sont prises en compte afin d'analyser la performance de ces juridictions. Ainsi, s'il n'existe pas de référentiels spécifiques aux juridictions ultra-marines, une attention toute particulière est portée concernant la structure des contentieux traités par ces mêmes juridictions. Les comparaisons s'effectuent au sein d'ensembles cohérents permettant de réaliser des analyses entre structures disposant d'une activité juridictionnelle comparable dans le temps, l'environnement ou encore la structure des contentieux. Les comparaisons avec les juridictions du territoire métropolitain sont ainsi limitées et prudentes en termes d'analyses, étayées par des échanges détaillés avec les juridictions concernées.

Chapitre 3 L'administration pénitentiaire

3.1 L'organisation territoriale et la performance

Les établissements pénitentiaires et les services pénitentiaires d'insertion et de probation d'outre-mer sont rattachés à la mission des services pénitentiaires d'outre-mer (MSPOM). Au plan budgétaire, cette dernière constitue un BOP, chaque département ou territoire représentant une UO. Par ailleurs, le programme 107 dispose d'un BOP immobilier spécifique et des UO par département ou territoire, qui permettent d'imputer ce type de dépense. Le traitement des demandes d'achat et de paiement s'organisent au sein de quatre plateformes (centres de services partagés) situées en Martinique (zone atlantique), à La Réunion (zone océan indien), en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. La dotation initiale hors titre 2 du BOP outre-mer a progressé entre 2019 et 2020 de 5,07 % (soit + 2,37 M€). Elle évolue en cours de gestion avec les abondements de crédits. Une majoration de la dotation est intégrée pour tenir compte des surcoûts outre-mer. Concernant les indicateurs de performance, ils ont été refondus dans le cadre de la préparation du PAP 2020 pour traduire les effets attendus des changements introduits par la loi de programmation pour la justice.

La stratégie immobilière de l'administration pénitentiaire outre-mer comprend deux axes : l'entretien du patrimoine pour maintenir en condition opérationnelle les structures existantes et la construction

de nouveaux établissements. L'état de vétusté de certains établissements pénitentiaires ultra-marins, les contraintes climatiques et la sur-occupation qui accélère le vieillissement des structures sont pris en compte à travers l'entretien ou la réhabilitation du parc existant. En 2019, 8,9M€ ont été investis pour l'entretien du parc en outre-mer et 9M€ sont programmés en 2020. Par ailleurs, un schéma-directeur de rénovation de la maison d'arrêt de FAA'A est confiée à l'agence pour l'immobilier de la justice, qui mène actuellement des études préalables.

A travers la construction de 5 nouveaux établissements, l'outre-mer s'inscrit à hauteur de 1 001 places dans le programme immobilier pénitentiaire, qui prévoit la création de 15 000 places de prison supplémentaires afin d'atteindre notamment l'objectif de l'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt, où la très forte surpopulation carcérale dégrade la prise en charge des détenus et les conditions de travail des personnels pénitentiaires. Ainsi, un établissement pour peine de 120 places sera construit à Koné-Paiamboué, en province Nord de Nouvelle-Calédonie. Les travaux ont débuté en novembre 2019 pour une livraison prévue en 2021. Un établissement de 10 places est également prévu à Wallis-et-Futuna. En Guadeloupe, l'opération de démolition-reconstruction de la maison d'arrêt de Basse-Terre à échéance de 2025 permettra de porter de 129 à 200 places la capacité de l'établissement. En parallèle, une opération d'extension du centre pénitentiaire (CP) de Baie-Mahault permettra la création de 300 places supplémentaires. En Martinique, un projet de construction d'une structure d'accompagnement vers la sortie (SAS) est en cours pour une livraison prévue en 2024. Le calibrage retenu est de 120 places dont 30 places de semi-liberté. Enfin, en Guyane, un centre pénitentiaire de 500 places sera construit à Saint-Laurent du Maroni à échéance 2025 pour prendre en compte l'éloignement de Cayenne de ce pôle urbain, qui connaît une rapide croissance démographique.

Les outre-mer ont déjà bénéficié d'un important effort de rattrapage depuis dix ans avec l'ouverture de l'établissement de Saint-Denis (2008), la reconstruction complète de celui de Mayotte (2015), l'accroissement de capacité de 120 places à Ducos (2016) et la construction d'un nouveau centre pénitentiaire en Polynésie (2017) ; dans le même temps, le centre pénitentiaire de Nouméa a bénéficié d'importants investissements.

3.2 Enjeux communs et spécifiques aux territoires

- **Violence en détention**

La Mission outre-mer recense 4 488 places de détention réparties sur 15 établissements pénitentiaires. Au 1^{er} juin 2020, elle hébergeait 4 482 personnes détenues dont 1 461 prévenus (32,6 % de la population hébergée). La densité en maison d'arrêt s'élève à 116,6% et le taux d'occupation en établissement pour peine atteint 84%.

La zone « Antilles et Guyane » comprend une maison d'arrêt (Basse-Terre en Guadeloupe) et trois centres pénitentiaires (Baie-Mahault en Guadeloupe, Ducos en Martinique et Rémire-Montjoly en Guyane). Le taux de surpopulation carcérale atteint les 126,8% sur les maisons d'arrêt et quartiers de maison d'arrêt de la zone et le taux d'occupation des places des trois quartiers de centre de détention est porté à 86,4%. La structure la plus impactée par le sureffectif hébergé est le quartier de maison d'arrêt (QMA) de Baie Mahault (148,3%).

Dans les autres zones (Océan Indien, Pacifique et Saint-Pierre-et-Miquelon), on compte deux maisons d'arrêt (Saint-Pierre et Mata-Utu), sept centres pénitentiaires (Saint-Denis, Saint-Pierre-et-Miquelon, Majicavo, Faa'a-Nuutania, Uturoa, Taiohae et Nouméa) et deux centres de détention (Tatutu de Papeari : 410 places, Le Port : 507 places). Le taux de surpopulation pénale atteint les 108 % sur les maisons d'arrêt et quartiers de maison d'arrêt et le taux d'occupation des places des centres de détention et quartier de centre de détention de cette zone est porté à 82,4%. Les structures les plus touchées par le sureffectif hébergé sont le quartier de maison d'arrêt de Majicavo (159,1%) et de Faa'a-Nuutania (158%).

✓ Violences entre personnes détenues :

Dans ce contexte, et de façon générale, on constate, au titre de l'année 2019, une diminution significative des violences physiques entre personnes détenues (-13 %).

Dans le détail, on constate une baisse importante au CP de Saint-Denis à La Réunion avec une diminution de 44 %. De même, la baisse est sensible dans les deux maisons d'arrêts avec hébergement en dortoirs, Basse- Terre (- 21 %), Saint-Pierre (- 14 %), ainsi qu'au CP de Baie Mahault (- 14 %) et au CP de Majicavo (- 19 %).

La baisse des taux d'occupation, sensible entre 2018 et 2019, en Guadeloupe et à la maison d'arrêt de Saint-Pierre a certainement contribué à cette diminution des violences entre détenus. A Basse-Terre, cette baisse de l'effectif s'est conjuguée à la reprise de formations professionnelles rémunérées. Par ailleurs, une politique volontariste de traitement des dossiers d'orientation a contribué à la baisse des effectifs. Le CP de Saint-Denis continue de profiter de la mise en place, en 2018, d'une clôture dissuasive et d'interventions plus régulières de la police en périphérie de l'établissement qui ont permis une baisse des projections extérieures, des trafics que celles-ci alimentent et consécutivement des violences entre personnes détenues. Les résultats de Majicavo sont satisfaisants au regard de l'inflation du taux d'occupation qu'a connu l'établissement et de l'indigence de l'offre d'activité rémunérée. Pour le CP de Ducos (- 11 %), l'effectif 2019 est en moyenne légèrement supérieur à celui de 2018, comme à Rémire-Montjoly (- 10 %) et Faa'a (- 7 %).

✓ Violences à l'encontre du personnel :

S'agissant des violences contre le personnel, l'évolution en 2019 est fortement à la baisse : - 16 % pour les violences physiques et - 5% pour les violences verbales.

Dans le détail, la baisse est remarquable au CP de Faa'a avec l'absence totale d'acte de violence contre le personnel en 2019. L'évolution est également à souligner au sein du CP de Majicavo (- 65 %) malgré l'augmentation de l'effectif, avec le nombre d'actes passé de 23 à 8. Comme pour les violences entre détenus, les deux maisons d'arrêt avec hébergement en dortoirs, Basse-Terre (- 50%) et Saint-Pierre (- 50%), enregistrent de très bons résultats. La baisse de ce type de violence est aussi au rendez-vous au centre de détention (CD) de Papeari (- 36%), au CP de Baie-Mahault (- 20%), au CP de Saint-Denis (- 30%), et au CD du Port (- 8%). A rebours de l'évolution générale, les violences contre le personnel connaissent une augmentation à Nouméa (+ 36%) et à Rémire (+ 21 %). Pour Nouméa, l'importante augmentation du taux d'occupation et des matelas au sol contribue largement à cette augmentation des violences contre le personnel. L'évolution n'est pas non plus favorable, en fin d'année, au CP de Guyane (+ 21%). A Ducos, ce type de violences reste stable.

- **Equipe locale de sécurité pénitentiaire**

En outre-mer, le niveau des violences, mais aussi l'absence d'équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), ont justifié la création d'équipes spécifiques de sécurité. Ces équipes ont vocation à renforcer la sécurité en détention et, dans les situations les plus complexes, à concourir au maintien de l'ordre en appui des forces de gendarmerie. La première équipe a été créée en 2012 à Ducos, la dernière à Nouméa en 2018. Quatre équipes sont aujourd'hui constituées : Baie Mahault, Ducos, Rémire-Montjoly, Nouméa. Une cinquième équipe a été recrutée en 2019 au CP de Saint-Denis, la formation des agents sélectionnés se fera en 2020.

Les candidats volontaires pour intégrer les équipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP) sont retenus à l'issue d'épreuves sportives, d'entretien de motivation et psychologiques. Ils reçoivent une formation initiale par des agents des ERIS. Les compétences des personnels sont réévaluées tous les 2 ans. Les équipes sont en moyenne constituées de 8 agents, sans compter l'encadrement, et se déploient par groupes de 4 agents présents tous les jours (7/7).

Plus précisément, les ELSP peuvent intervenir dans les situations suivantes :

- l'intervention en cellule ou dans un secteur de la détention en sécurisation ou pour contenir un incident collectif dans l'attente de l'intervention des forces de l'ordre ;
- l'accompagnement des pratiques professionnelles et le renforcement des techniques de sécurité et d'intervention en dispensant des formations continues à leurs collègues (sous réserve que les agents soient titulaires des monitorats correspondants) ;
- la participation à l'organisation de fouilles sectorielles, en assurant la sécurité de l'opération ;
- la participation active aux différents exercices de sécurité prévus par la réglementation.

Dans le cadre de la circulaire portant doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire, ces équipes auront par ailleurs vocation à réaliser des missions armées après avoir reçu les habilitations nécessaires (sécurisation intérieure et périmétrique des établissements).

- **Les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération**

D'une manière générale, l'analyse statistique démontre sur les dernières années un taux d'aménagement en outre-mer dynamique et en progression mais qui reste toutefois en deçà de la moyenne nationale.

S'agissant des alternatives à l'incarcération, les données statistiques révèlent que le sursis avec mise à l'épreuve (57,3 % des alternatives à l'incarcération), le sursis avec travail d'intérêt général (15,12 %) et le travail d'intérêt général (9,71 %) représentaient, en volume, les trois principales mesures alternatives à l'incarcération prononcées sur ces territoires avant la réforme des peines entrée en vigueur le 24 mars 2020.

S'agissant des aménagements de peine, le pourcentage de personnes écrouées bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou hors libération sous contrainte (17,34 %) est inférieur à la moyenne nationale (22%) au 1^{er} juin 2020. Les aménagements de peine sont plus diversifiés qu'en métropole : au 1^{er} juin 2020, la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) représente 71,9% des aménagements de peine sous écrou (85% sur la France entière), le placement à l'extérieur (PE) 23,3%

(8,7% sur la France entière) et la semi-liberté (SL) 4,8% (6,3% sur la France entière). En nombre, le pourcentage de personnes écrouées bénéficiant d'une libération sous contrainte (LSC) (1,7 %) est supérieur à la moyenne nationale (1,4 %).

Cette dynamique d'aménagement de peine reste cependant freinée par des difficultés intrinsèques : sur le plan de l'emploi, de la formation et de l'hébergement, le partenariat associatif reste peu diversifié et inégalement réparti ; les places de semi-liberté sont sous-utilisées, en raison de leur éloignement des centres villes ; par ailleurs, la carence en experts psychiatres retarde le prononcé de mesures de sortie encadrées.

En dépit de ces freins, l'administration pénitentiaire s'efforce de mettre en œuvre une politique volontariste de développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération. A ce titre, en lien avec l'autorité judiciaire, elle tente de favoriser les aménagements de peine orientés, non pas vers un projet professionnel défini, mais plutôt vers un projet de recherche d'emploi. Le partenariat avec les autorités locales est également encouragé. Ainsi, la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice consacre, pour la Nouvelle-Calédonie, la mesure de travail d'intérêt général coutumier. Ces dispositions permettront au service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) local de conclure des conventions avec les autorités coutumières.

Le développement de la mesure de semi-liberté est également une priorité, illustrée par le projet de rénovation de la maison d'arrêt de Basse-Terre, qui permettra une augmentation de dix places du quartier de semi-liberté. Cet établissement, situé en centre-ville et accessible en transports en commun, facilitera la réinsertion des semi-libres. Il s'agira également de s'appuyer sur l'ouverture des structures d'accompagnement vers la sortie dont la première devrait ouvrir en Martinique. Ces structures, grâce à un régime de détention plus souple, favoriseront le prononcé de mesures d'aménagement de peine et de libération sous contrainte.

Il en est de même pour le placement extérieur avec l'augmentation significative du budget consacré en 2020 (+26 %) et la perspective, à la fin de l'année, de pouvoir bénéficier d'une structure associative de placement extérieur dans chaque territoire.

Concernant les perspectives de développement de la détention à domicile sous surveillance électronique et notamment de la DDSE peine autonome : en 2019, la MSPOM enregistrait une augmentation de 11,4 % du nombre de personnes en placement sous surveillance électronique (PSE) suite à un aménagement de peine ou une libération sous contrainte par rapport à 2018. Cette hausse est constante tout au long de l'année, franchissant la barre des 700 PSE en décembre 2019. Ainsi, malgré les difficultés structurelles de certains territoires (difficultés à se rendre dans des endroits éloignés, mauvais état du réseau routier en dehors de la bande littorale, réseau téléphonique défaillant, difficulté d'hébergement ...), la volonté de développer la mesure est confirmée.

Des actions visant notamment au développement de l'accompagnement vers l'emploi des personnes faisant l'objet d'une surveillance électronique ont permis de développer cette mesure sur certains territoires. Les progrès les plus marquants sont en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à La Réunion.

Par ailleurs, le déploiement de la surveillance électronique sur l'ensemble des territoires ultra-marins se poursuit avec une perspective opérationnelle en 2020 à Saint-Pierre-et-Miquelon, la formation des agents *in situ* ayant eu lieu en janvier dernier 2020.

S'agissant de la libération sous contrainte : de juin à décembre 2019, le taux d'octroi de la LSC s'élève à 38 % (965 dossiers examinés/362 LSC octroyées). La dynamique d'évolution de la LSC entre janvier 2019 et janvier 2020 témoigne d'un nombre relativement stable de dossiers examinés en CAP pour la LSC (2 % d'augmentation), mais présente une nette progression de 100 % de LSC prononcées. Le nombre de LSC octroyés par mois a ainsi doublé entre janvier 2019 et janvier 2020 passant de 26 à 52. Cette augmentation s'explique de manière très différente selon les territoires. Tandis que certains se sont saisis de l'élargissement des conditions d'octroi, d'autres continuent d'interpréter de façon restrictive les textes et continuent d'exiger de la part des personnes sous-main de justice l'élaboration d'un projet, ou conditionnent l'octroi de la LSC à un reliquat de peine conséquent.

A Mayotte et en Polynésie Française, la jurisprudence en la matière est très restrictive, ce qui renforce la baisse du nombre d'examen en CAP en raison de l'augmentation du refus des personnes détenues de voir leur situation examinée en CAP au préalable, préférant la procédure d'aménagement de peine ou bien encore optant pour une fin de peine en détention et donc une sortie sèche. D'autres territoires voient une progression stable depuis juin 2019 : Réunion, Guadeloupe et Martinique notamment.

Concernant le développement des aménagements de peine *ab initio*, il convient de rappeler que deux ressorts ultra-marins, Basse Terre et Saint-Denis de la Réunion, ont fait l'objet d'un accompagnement par les directions du ministère de la justice dans la mise en œuvre de la loi du 23 mars 2019.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont travaillé en lien avec les procureurs de la République et les associations socio-judiciaires des conventions « enquêtes sociales rapides » *ad hoc* à partir du modèle de convention national. Au 15 juin 2020, 3 conventions étaient signées et mises en œuvre¹. D'autres protocoles seront prochainement conclus². Les discussions restent en cours en Polynésie française et à Pointe-à-Pitre. Sur de nombreux territoires, l'absence d'association socio-judiciaire (ex : Polynésie française) ou le manque de formation de leurs membres ou des enquêteurs socio-judiciaires (ex : en Nouvelle Calédonie) compliquent la conclusion de ces conventions et le travail tripartite nécessaire dans la réalisation des enquêtes.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire a œuvré à la mise en conformité du statut du conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation de Saint-Pierre et Miquelon lui permettant ainsi d'exercer pleinement ses missions (décret publié le 9 octobre 2018 au Journal Officiel).

Enfin, deux circulaires de politique pénale territoriale relatives à l'outre-mer ont rappelé la nécessité de privilégier les alternatives à l'incarcération ou les outils innovants et de favoriser le prononcé rapide de mesures d'aménagements de peine en lien avec le contexte local (Nouvelle-Calédonie : circulaire du 16 janvier 2017 et Polynésie française : circulaire du 3 mai 2017).

- **Santé des personnes placées sous-main de justice**

Les personnes détenues forment une population vulnérable, qui nécessite une prise en charge médicale renforcée ; c'est d'autant plus vrai en outre-mer, en particulier s'agissant des addictions. Malgré les besoins, les fonctions de soignant en détention, comme en métropole, sont peu attractives

¹ Il s'agit de : TJ Basse Terre/SPIP Guadeloupe, TJ Fort de France/SPIP Martinique, TJ Saint Denis/SPIP La Réunion.

² A savoir : TJ Cayenne/SPIP Guyane, TJ Nouméa/SPIP Nouvelle Calédonie, TJ Mamoudzou/SPIP Mayotte et TJ Saint Pierre/SPIP La Réunion.

et se caractérisent par un *turn over* important ; certains postes, principalement ceux de spécialistes (dentiste, psychiatres, etc.) sont régulièrement vacants. Cela a pour conséquence un accès moindre aux soins et un recours plus fréquent aux extractions médicales. Les problématiques liées à l'absence de permanences des soins la nuit et les week-ends sont prégnantes. Enfin, ces difficultés sont renforcées par la forte surpopulation carcérale.

Les douze établissements d'outre-mer disposent d'une unité sanitaire en milieu pénitentiaire (USMP) à l'exception du centre-pénitentiaire de Saint-Pierre-et-Miquelon ; seuls quatre établissements disposent d'un service médico-psychologique régional (SMPR), à la Réunion (qui dispose de deux structures), en Martinique et en Guadeloupe.

Localement des projets visant à améliorer la prise en charge psychiatrique des détenus sont en cours d'élaboration. Ainsi, des places d'hospitalisation de jour seront créées au centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion. En Guyane, un projet de création d'unité sanitaire de niveau 2, avec des places d'hospitalisation de jour, est à l'étude, ainsi que la création de chambres d'hospitalisation psychiatrique sécurisées au sein du centre hospitalier de secteur.

Le partenariat avec le réseau extérieur est souvent complexe : le réseau associatif est très limité, dans certains territoires, pour mener des actions de prévention ou d'éducation à la santé (cf. Mayotte) ; s'y ajoute le manque de solution d'hébergement (logements précaires, déficit de structures de placement extérieur, etc.). Les problématiques d'addictions (alcool, drogue) et VIH sont prégnantes (la Guyane et la Guadeloupe sont les territoires les plus touchés par la contamination VIH au niveau national) et nécessitent des interventions et des actions de prévention ciblées (cf. CSAPA, Aides, etc.).

- **Les femmes détenues**

Le nombre de femmes écrouées détenues en outre-mer est proche de la situation en métropole :

- Elles représentent 4 % des personnes écrouées contre 3,5 % en métropole ;
- La répartition des femmes selon leur catégorie pénale est identique à celle des femmes en métropole : 38 % d'entre elles sont prévenues, 62 % sont condamnées.

Au 1^{er} janvier 2020, 204 femmes détenues sont comptabilisées dans les sept établissements de la Mission outre-mer qui accueille des femmes : CP de Nouméa, CP de Faa'a, CP de Ducos, CP de Baie-Mahault, CP de Guyane, CP de Saint-Denis et CP de Majicavo.

- La zone Antilles :

Au 30 décembre 2019, la Guyane est particulièrement affectée par la surpopulation carcérale : le taux d'occupation au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly est le plus élevé : +148 %, soit 80 femmes détenues pour 55 places. La surpopulation touche aussi bien le quartier de maison d'arrêt (QMA) que le quartier de centre de détention (QCD). Les taux d'occupation des quartiers femmes des CP de Ducos et Baie-Mahault sont proches de 100 %.

- La zone Océan indien :

Le CP de Saint-Denis connaît un taux de surpopulation de 128,5 % : 36 femmes détenues pour 28 places. Le CP de Majicavo ne comptait que 2 femmes pour 6 places.

- La zone Pacifique :

Le quartier des femmes du centre pénitentiaire de Faa'a s'est installé dans les murs de l'ancien centre pour peines aménagées (CPA) en novembre 2019, ce qui a considérablement amélioré les conditions de détention. Le 30 décembre 2019, le taux d'occupation est de 82,1% (23 détenues pour 28 places théoriques, dont 14 en maison d'arrêt pour femmes et 14 en centre de détention pour femmes). Le taux d'occupation du CP Nouméa est de 35,7 %.

quartier	Etablissement	Effectif au 31/12/2019	Capacité théorique	Taux d'occupation
qCD	Baie-Mahault	4	6	67 %
qCD	Ducos	4	7	57 %
qCD	Faa'a Nuutania	8	14	57 %
qCD	Nouméa	4	6	67 %
qCD	Rémire-Montjoly	34	25	136 %
qCD	Saint-Denis	15	17	88 %
qMA	Baie-Mahault	27	25	108 %
qMA	Ducos	22	25	88 %
qMA	Faa'a Nuutania	15	14	107 %
qMA	Majicavo	2	6	33 %
qMA	Nouméa	1	8	12,5 %
qMA	Rémire-Montjoly	46	30	153 %
qMA	Saint-Denis	21	11	191 %
qMA	Saint-Pierre-et-Miquelon	1	1	
Ensemble de la DI de Outre-mer		204	194	105,1 %

11,7 % des femmes seulement travaillent en détention en outre-mer, ce qui est inférieur au taux national de 22,9 %. Le faible taux outre-mer s'explique par la faible implantation de concessionnaires.

Sur le plan national, les femmes pâtissent d'un faible taux de travail surtout au service général : cela peut s'expliquer par l'absence de mixité dans les établissements accueillant les deux sexes.

Alors qu'en 2018, des formations étaient mises en œuvre à destination des femmes détenues en Guyane et à la Réunion, pour l'année 2019, seuls les CP de Ducos et de Faa'a proposent des offres de formation à ces dernières. Ainsi on comptabilise respectivement 20 et 30 places de formation réservées aux femmes.

- **Expérimentation des modules « responsabilité » en outre-mer**

A ce jour, trois établissements disposent d'un module de responsabilité.

ETABLISSEMENT	DATE D'OUVERTURE	NOMBRE PLACES THEORIQUES	NOMBRE DE DETENUS AFFECTES AU 15/06/20
CD PAPEARI	15/05/2017	191	164
CP REMIRE	11/07/2019	92	71
CP ST-DENIS CD F.	03/09/2019	17	16

Chapitre 4 La protection judiciaire de la jeunesse

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) est présente dans l'ensemble des 5 départements et régions d'outre-mer avec des directions territoriales en Guyane, Martinique, Guadeloupe (également compétente sur les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy), La Réunion et Mayotte ainsi que dans la collectivité d'outre-Mer de Polynésie française. Cette organisation permet un pilotage des actions menées au plus près des réalités locales, offrant ainsi des interlocuteurs de proximité aux chefs de service de l'État et aux acteurs locaux, notamment en matière de protection de l'enfance. Dans la même logique, la DPJJ met 6 postes d'éducateurs à disposition du gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Les directions territoriales implantées sur ces territoires sont rattachées à la DIR Île-de-France – outre-mer (IDF-OM). En 2019, l'activité outre-mer représente 20,4 % de l'activité de l'inter-région (en mesures suivies).

En 2019, le programme 182 a consommé 21 655 671 € en AE et 21 365 086 € en CP pour l'Outre-mer en crédits hors titre 2. Les crédits programmés en 2020 pour le hors titre 2 s'élèvent à 18 301 638 € en AE et CP. Pour 2021, une reconduction de ces crédits est attendue.

La consommation à mi- année 2020 s'élève à 13 845 637 € en AE et 8 992 936 € en CP et se répartie comme suit :

	AE	CP
Guyane	2 601 284,82	1 700 378,44
Polynésie	401 273,63	241 030,53
Réunion	4 484 916,56	2 750 653,04
Saint-Martin	32 049,41	26 461,16
Mayotte	2 259 330,61	1 607 618,35
Martinique	1 103 722,24	947 720,88
St Pierre et Miquelon	36 304,43	34 538,94
Guadeloupe	2 926 755,63	1 684 534,91
Total	13 845 637,33	8 992 936,25

Pour le territoire de la Guyane, la majorité des dépenses concernent le secteur associatif habilité (SAH), avec une consommation de 2 329 205 € en AE et 1 457 117 € en CP. Les dépenses informatiques s'élèvent à 40 463 € en AE et CP et le placement familial représente 4 % des dépenses (soit 73 098 € en CP).

En Polynésie, le SAH représente également la majorité des dépenses avec 205 415 € en AE 111 296 € en CP. Le second poste de dépenses, avec 51 872 € de CP consommés, est relatif au coût des loyers qui représente 21 % des dépenses du territoire.

Pour le territoire de la Réunion, la consommation sur le SAH s'élève à 4 048 740 € en AE et 2 318 270 € en CP et le placement familial représente 3 % de la dépense en CP (soit 84 188 €).

Pour Saint-Martin, la plus grosse partie des dépenses à mi- année concerne les dépenses de loyer pour 20 795 € en AE et 17 365 € en CP.

Pour Mayotte, 1 948 587 € en AE et 1 279 715 € de CP sont consommés en 2020 sur le SAH. La consommation des crédits s'échelonne ensuite sur les dépenses de placement familial pour 103 935 € de CP (soit 6,5 % des dépenses) et 98 168 € de CP sur les loyers (soit 6,1 % des dépenses).

En Martinique, la consommation se décompose comme suit : 486 432 € en AE et 444 331 € en CP pour le SAH, 63 233 € en CP pour des opérations immobilières sur l'unité éducative d'hébergement collectif (UEHC) Le Robert (6,7 % des dépenses) et 65 310 € en CP sur les loyers (6,9 % des dépenses).

A Saint-Pierre et Miquelon, la plus grande part des dépenses porte sur les dépenses de fonctionnement (17 049 € en CP) et les dépenses éducatives (13 477 € en CP).

Enfin, pour le territoire de la Guadeloupe, les dépenses de SAH à mi-année s'élèvent à 2 790 779 € en AE et 1 557 120 € en CP et les dépenses informatiques représentent 0,5 % de la dépense, soit 9 294 € en CP.

Projets immobiliers :

La DPJJ, *via* le service immobilier ministériel (SIM), participe à des opérations immobilières portées principalement par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). Ces projets concernent en particulier une participation à des projets de cités judiciaires, notamment à Saint-Laurent du Maroni et Papette.

La quote-part DPJJ dans ces projets reste modeste. La programmation du projet de cité judiciaire à Saint-Laurent du Maroni se présente comme suit :

Description générale					Planification budgétaire pluriannuelle (en K€)													
OPERATEUR	DIR	Ville / site	Structure	Titre opération	AE ante 2020	AE 2020	AE 2021	AE 2022	AE 2023	AE 2024 et +	Total AE	CP ante 2020	CP 2020	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024 et +	TOTAL CP
ARJ	FOM	Saint-Laurent du Maroni	UEMO + UEHD	Construction	0	2 715	0	0	0	0	2 715	0	8	95	99	632	1 881	2 715