

N° 170

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV

**OUTRE-MER**

Par M. Thani MOHAMED SOILIHI,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromédi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 169 (2015-2016)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN BUDGET FAVORABLE EN FAVEUR DES OUTRE-MER</b> .....	8
A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT MAINTENU POUR LES OUTRE-MER .....	8
1. <i>Des crédits en légère baisse au sein de la mission Outre-mer</i> .....	8
2. <i>Une hausse des crédits en faveur des outre-mer au sein du budget</i> .....	10
B. UN EFFORT INÉGAL EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES .....	10
<b>II. LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DANS LES OUTRE-MER</b> .....	12
A. LES OUTRE-MER : LES « OUBLIÉS » DE LA STATISTIQUE .....	12
B. DES ÉVOLUTIONS ET SITUATIONS CONTRASTÉES .....	14
1. <i>Des situations contrastées</i> .....	14
a) Des territoires à la criminalité élevée .....	14
b) Des territoires plus sûrs .....	16
2. <i>Des facteurs multiples et communs</i> .....	17
a) La situation économique et sociale .....	17
b) La jeunesse de la population.....	17
c) Les spécificités géographiques.....	19
d) Une forte circulation d'armes .....	19
3. <i>Des taux d'élucidation susceptibles d'interprétations contrastées</i> .....	20
C. UNE ADAPTATION INCOMPLÈTE DU DISPOSITIF DE SÉCURITÉ À LA SITUATION ULTRAMARINE .....	21
1. <i>L'implantation des services de police et des unités de gendarmerie : des effectifs en hausse mais inégalement répartis</i> .....	21
a) Une organisation particulière des services de police et des unités de gendarmerie .....	22
b) Un effort de coordination des forces de l'ordre.....	24
2. <i>La nécessaire coordination des acteurs locaux</i> .....	25
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	29



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 25 novembre 2015, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Thani Mohamed Soilihi, les crédits de la mission *Outre-mer* du projet de loi de finances pour 2016.

Le rapporteur pour avis s'est félicité que, malgré une légère baisse, les crédits affectés à la mission *Outre-mer* reflétaient la pérennité de l'effort budgétaire de l'État en faveur des outre-mer, malgré le contexte de redressement des comptes publics. Il a toutefois regretté la répartition déséquilibrée des dotations budgétaires entre territoires ultramarins, en particulier pour le département de Mayotte, ce dernier exerçant pourtant à la fois des compétences départementales et régionales.

Sur la question de la politique menée en outre-mer en matière de sécurité et de l'action des forces de l'ordre, le rapporteur pour avis a relevé le décalage, au sein de la population, entre le niveau constaté des faits de criminalité et de délinquance et le sentiment d'insécurité. Il a déploré l'absence de données statistiques, autres qu'administratives, qui permettraient à l'État de disposer d'un outil visant à adapter et à faire évoluer les dispositifs de sécurité et à adapter la réponse pénale mise en place dans les territoires ultramarins.

Il a souligné l'effort de prise en compte des spécificités ultramarines (insularité, superficie ou éloignement) en matière de déploiement et d'organisation des forces de sécurité dans ces territoires. Soulignant la coordination des différents services de l'État, il a appelé au développement de stratégies partenariales avec les collectivités territoriales ainsi qu'à la coopération avec les pouvoirs locaux étrangers, tout en appelant à l'approfondissement de ces différentes actions pour lutter contre les faits de délinquance dans ces territoires.

Sur proposition de son rapporteur, **la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Outre-mer* inscrits au projet de loi de finances pour 2016.**



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances de 2016 ne dément pas l'effort budgétaire consacré, chaque année, depuis 2012 aux outre-mer. Certes, l'évolution des crédits de la mission *Outre-mer* ne peut résumer l'effort de l'État en faveur de nos compatriotes ultramarins, la plupart des crédits intéressant les outre-mer relevant des autres missions budgétaires en fonction des politiques publiques mises en œuvre. En effet, comme l'indique le document de politique transversale consacré à l'outre-mer annexé au projet de loi de finances pour 2016, l'effort financier de l'État en faveur des outre-mer est porté par 85 programmes relevant de 26 missions, auxquels s'ajoutent le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

Cette année, votre rapporteur a souhaité, à l'occasion de la discussion budgétaire, porter son attention sur la politique menée outre-mer en matière de sécurité et, plus particulièrement, sur l'action des forces de l'ordre auxquelles les circonstances particulières à la suite des attentats commis à Paris et à Saint-Denis le 13 novembre dernier appellent, une nouvelle fois, à rendre hommage. Compte tenu de ces événements dramatiques et des menaces existantes, l'état d'urgence est d'ailleurs en vigueur depuis une semaine dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin ; le Parlement en a décidé, à la quasi-unanimité, sa prorogation jusqu'au plus tard le 26 février prochain.

Ayant engagé ses travaux avant le déroulement de ces attentats, votre rapporteur a pu constater que la prévention des phénomènes de radicalisation, qui n'épargnent pas les collectivités ultramarines, sont un sujet de préoccupation des services de l'État. À cet égard, l'expérience démontre que, loin des *a priori*, la radicalisation n'est pas forcément en lien avec la composante religieuse du territoire. Les comportements de radicalisation religieuse, notamment issus de l'islamisme radical, ne sont pas majoritairement constatés à Mayotte, un territoire où pourtant la population est majoritairement de confession musulmane. Ce constat doit mener à une analyse plus fine de ce mouvement que l'approche qui lui est généralement consacrée.

Au-delà de ce contexte, l'action quotidienne des services de sécurité outre-mer a suscité, depuis plusieurs décennies maintenant, des adaptations pour la prise en compte des spécificités ultramarines que votre rapporteur a souhaité illustrer. Ce rapport est également l'occasion de souligner le décalage qui peut naître dans la population entre le niveau constaté de faits de criminalité et de délinquance et le sentiment d'insécurité qui s'y exprime.

## **I. UN BUDGET FAVORABLE EN FAVEUR DES OUTRE-MER**

Dans son précédent avis budgétaire, votre rapporteur s'était félicité de la qualité globale des réponses à son questionnaire budgétaire, et avait loué l'effort de la direction générale des outre-mer à lui adresser dans les délais impartis lesdites réponses. Ce constat ne peut malheureusement pas être salué dans le cadre du présent avis : deux tiers seulement des réponses ont été envoyées avant le 10 octobre 2015 et la qualité des réponses laisse dubitatif quant à l'attention portée par les administrations d'État aux interrogations des parlementaires.

### **A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT MAINTENU POUR LES OUTRE-MER**

#### **1. Des crédits en légère baisse au sein de la mission *Outre-mer***

La mission *Outre-mer* regroupe l'ensemble des dotations budgétaires allouées par l'État aux territoires ultramarins et gérées par le ministère des outre-mer. Ses crédits se répartissent entre deux programmes (*cf.* schéma *infra*) :

- le programme 138 « Emploi outre-mer », regroupant au sein de trois actions les crédits destinés aux aides aux entreprises propres aux outre-mer ainsi que ceux relatifs aux divers dispositifs spécifiques aux outre-mer d'aide à la formation professionnelle ;

- le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui décline, au sein de huit actions, les crédits destinés au financement des dispositifs propres aux outre-mer (aides au logement, continuité territoriale, coopération régionale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux, accès au financement bancaire) ainsi que les crédits affectés au soutien à l'investissement des collectivités territoriales.



Le tableau suivant récapitule l'ensemble des crédits de la mission :

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement (en milliards d'euros)			Crédits de paiement (en milliards d'euros)		
		Ouvertes en LFI pour 2015	Demandées en 2016	FDC et ADP attendus en 2016	Ouvertes en LFI pour 2015	Demandées en 2016	FDC et ADP attendus en 2016
<b>138</b>	<b>Emploi outre-mer</b>	<b>1,392</b>	<b>1,3613</b>	<b>0,014</b>	<b>1,379</b>	<b>1,361</b>	<b>0,014</b>
01	Soutien aux entreprises	1,136	1,111		1,137	1,111	
02	Aides à l'insertion et à la qualification professionnelle	0,253	0,247	0,014	0,239	0,248	0,014
03	Pilotage des politiques des outre-mer	0,003	0,003		0,003	0,003	
<b>123</b>	<b>Conditions de vie outre-mer</b>	<b>0,701</b>	<b>0,719</b>	<b>0,00015</b>	<b>0,684</b>	<b>0,702</b>	<b>0,00015</b>
01	Logement	0,248	0,248		0,244	0,235	
02	Aménagement du territoire	0,143	0,144	0,00015	0,171	0,177	0,00015
03	Continuité territoriale	0,041	0,042		0,041	0,043	
04	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	0,009	0,018		0,009	0,018	
06	Collectivités territoriales	0,192	0,199		0,183	0,189	
07	Insertion économique et coopération régionales	0,001	0,001		0,001	0,001	
08	Fonds exceptionnel d'investissement	0,039	0,040		0,026	0,028	
09	Appui à l'excès aux financements bancaires	0,028	0,027		0,010	0,012	

Source : commission des lois du Sénat  
à partir de l'annexe au projet de loi de finances pour 2016 « Outre-mer »

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, les crédits de la mission *Outre-mer* s'élèvent à 2,08 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une baisse de 0,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, et à 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une stabilisation par rapport à 2015.

---

Deux facteurs expliquent la légère baisse des autorisations d'engagement : d'une part, la diminution des crédits alloués à la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales (action n° 01) à hauteur de 29 millions d'euros et, d'autre part, la baisse des crédits d'investissement du service militaire adapté de 9 millions d'euros.

Les crédits de paiement se stabilisent grâce aux transferts de la dotation globale d'équipement des collèges de la Nouvelle-Calédonie (12,2 millions d'euros à l'action n° 06 du programme 123) et des crédits des marchés de formation professionnelle pour les publics spécifiques ultramarins (6 millions d'euros dans l'action n° 02 du programme 138).

Toutefois, malgré un léger repli, les crédits dévolus aux outre-mer reflètent la pérennité de l'effort budgétaire en faveur des outre-mer, dans le contexte de redressement des comptes publics.

## **2. Une hausse des crédits en faveur des outre-mer au sein du budget**

Les crédits de la mission *Outre-mer* ne représentent en réalité qu'une part très limitée de l'effort total de l'État en faveur des outre-mer.

Cet effort financier s'élève à 14,5 milliards d'euros en AE et 14,6 milliards d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2016, montant en hausse de 2,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. On notera qu'en 2015, l'effort financier représentait 14,1 milliards d'euros en AE et 14,2 milliards d'euros en CP. Les crédits de la mission *Outre-mer* représentent 14,4 % de l'effort total, soit une part modeste de cet effort total.

Si l'on y ajoute les dépenses fiscales qui sont évaluées à 3,9 milliards d'euros en 2016, l'effort total de l'État devrait s'élever à 18,4 milliards d'euros en AE et 18,6 milliards d'euros en CP en 2016.

Ainsi, l'effort financier total de l'État ne relève que partiellement du ministère des outre-mer. Par conséquent, plus de 80 % des crédits participant au développement des territoires ultramarins ne relèvent pas de son autorité, ce qui ne lui permet pas d'avoir une vision d'ensemble des crédits. Pour répondre à cette situation, il conviendrait que les différents ministères associent plus étroitement le ministère des outre-mer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques.

## **B. UN EFFORT INÉGAL EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES**

La répartition des crédits présentés dans le tableau précédent ne doit pas masquer l'inégalité de dotations dont bénéficient les territoires ultramarins. Ainsi, à titre d'exemple, votre rapporteur constate une inégalité

des dotations budgétaires de l'État entre les cinq départements d'outre-mer. Comme le montre le tableau suivant, la dotation globale de fonctionnement ne représente que 136 euros par habitant pour Mayotte contre 446 euros par habitant pour La Réunion ou 410 euros par habitant pour la Martinique. Il apparaît ainsi que Mayotte est sous dotée budgétairement. Par ailleurs, alors que cette collectivité exerce également des compétences régionales, elle ne bénéficie pas pour autant de la DGF perçue par les régions.

Cette situation n'apparaît pas, aux yeux de votre rapporteur, équitable et juste, d'autant qu'elle s'inscrit dans un contexte budgétaire et financier difficile pour ce département, que votre commission a, à plusieurs reprises, dénoncé. C'est pourquoi votre rapporteur appelle le Gouvernement à apporter des réponses concrètes, avec, par exemple, une prise en compte *a minima* au titre de la DGF de la double compétence exercée par le département, à l'instar des futures collectivités uniques de Guyane et de Martinique.

**Des dotations de l'Etat de faible niveau**

Départements	Population DGF 2014	Dotations globales de fonctionnement	
		Montant en volume (en euros)	Montant par habitant (en euros)
GUYANE	239 081	53 540 127,00 €	224 €
REUNION	835 229	372 748 152,00 €	446 €
MARTINIQUE	401 381	164 441 155,00 €	410 €
GUADELOUPE	417 442	135 737 024,00 €	325 €
MAYOTTE	213 897	29 053 402,00 €	<b>136 €</b>

Source : direction générale des collectivités territoriales, 2014

### Répartition des crédits du PLF pour 2016 entre chaque collectivité ultra-marine

Par territoire	Autorisations d'engagement (en euros)			Évolution	
	2014	2015	2016	2015/2014	2016/2015
Guadeloupe	2 286 980 016	2 275 476 061	2 341 314 162	- 0,5 %	2,9 %
Guyane	1 611 066 997	1 596 779 260	1 656 036 860	- 0,9 %	3,7 %
Martinique	2 167 707 262	2 160 046 305	2 188 145 372	- 0,4 %	1,3 %
Saint-Martin	50 070 054	53 939 925	68 365 853	7,7 %	26,7 %
Saint-Barthélemy	2 613 841	2 508 975	2 713 283	- 4,0 %	8,1 %
<b>Total Antilles Guyane</b>	<b>6 118 438 171</b>	<b>6 088 750 526</b>	<b>6 256 575 530</b>	<b>- 0,5 %</b>	<b>2,8 %</b>
La Réunion	4 474 845 792	4 379 254 421	4 636 820 717	- 2,1 %	5,9 %
Mayotte	803 457 163	826 800 430	820 912 221	2,9 %	- 0,7 %
Nouvelle-Calédonie	1 208 705 434	1 204 486 948	1 182 023 201	- 0,3 %	- 1,9 %
Polynésie Française	1 267 804 606	1 286 455 877	1 257 858 996	1,5 %	- 2,2 %
Wallis-et-Futuna	84 908 611	82 893 270	84 152 064	- 2,4 %	1,5 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	78 988 309	79 032 961	88 044 553	0,1 %	11,4 %
TAAF	22 509 598	22 863 539	22 008 055	1,6 %	- 3,7 %
Non réparti	159 574 151	152 429 262	141 705 189	- 4,5 %	- 7,0 %
<b>Total</b>	<b>14 219 231 835</b>	<b>14 122 967 234</b>	<b>14 490 100 527</b>	<b>- 0,7 %</b>	<b>2,6 %</b>

Source : document de politique transversale « Outre-mer »,  
projet de loi de finances pour 2016

## II. LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DANS LES OUTRE-MER

### A. LES OUTRE-MER : LES « OUBLIÉS » DE LA STATISTIQUE

La statistique officielle fait état des infractions constatées ou portées à la connaissance des pouvoirs publics ainsi que celle résolues. Le niveau de sécurité mesuré par cette statistique n'est pas forcément le reflet du sentiment de sécurité ou d'insécurité ressenti par la population. Lors de son audition, M. Cyril Rizk, responsable des statistiques à l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), indiquait ainsi que « *le ressenti de la population ne se mesure pas par une statistique administrative* ». C'est pourquoi une enquête de victimation dénommée

---

« cadre de vie et sécurité »<sup>1</sup> constitue la source principale de l'ONDRP. En posant des questions subjectives aux côtés de celles objectives, elle permet de mieux saisir la représentation que la population peut se faire du niveau de sécurité.

Cet indicateur subjectif de la sécurité sur un territoire peut être utilisé pour la conduite d'une politique publique. M. Cyril Rizk rappelait l'expérience britannique qui place à un niveau équivalent les données sur les faits constatés et le sentiment d'insécurité mesuré auprès de la population pour déterminer la fréquence et l'ampleur des patrouilles de police, dans le but de rassurer la population.

Il est cependant impossible, à ce stade, d'indiquer s'il existe une spécificité ultramarine et si elle est partagée uniformément dans l'ensemble des territoires ultramarins. En effet, l'enquête nationale de victimation n'est pas réalisée sur l'ensemble des collectivités ultramarines : toutes les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie en sont ainsi exclues. S'agissant des départements d'outre-mer, la progression est particulièrement récente et lente puisque si La Réunion a été intégrée depuis 2011, les départements du continent américain (Guadeloupe, Guyane et Martinique) ne feront l'objet qu'en 2015 de cette enquête. Enfin, aucun de ces travaux ne portent sur la situation à Mayotte pour laquelle une enquête n'est envisagée qu'en 2017 ou 2018.

L'extension de cette démarche à l'ensemble du territoire national serait pourtant utile dans la mesure où les statistiques administratives dans les départements d'outre-mer démontrent un profil de délinquance et de criminalité particulier, avec des faits en nombre largement supérieur par rapport à des départements comme la Seine-Saint-Denis ou les Bouches-du-Rhône, affichant eux-mêmes un nombre de faits fortement supérieur à la moyenne métropolitaine. S'agit-il d'une réalité objective ou est-ce le fruit d'une propension plus forte, constatée outre-mer, à déposer plainte ? Lors de son audition, le directeur général des outre-mer a incliné pour la seconde hypothèse ; l'expérience montre cependant que, par découragement, les particuliers renoncent à déposer plainte, provoquant une baisse statistique.

Pour votre rapporteur, cette absence de prise en compte des populations d'outre-mer dans la mesure statistique sur le niveau de sécurité, justifiée essentiellement par des questions de coût budgétaire, paraît difficilement concevable, marquant une forme de désintérêt pour la situation de nos compatriotes ultramarins. L'État se prive, en outre, d'un outil

---

<sup>1</sup> Réalisée par l'Insee depuis 2007, cette enquête, menée chaque année auprès d'environ 25 500 ménages résidant en France métropolitaine, vise à connaître les faits de délinquance dont les ménages et leurs membres ont pu être victimes dans les deux années précédant l'enquête (cambriolages, vols ou dégradations de véhicules ou de logements, vols personnels, violences physiques, menaces ou injures) ainsi que l'opinion des personnes concernant leur cadre de vie et la sécurité.

---

supplémentaire pour adapter et faire évoluer le dispositif de sécurité et la réponse pénale mis en place outre-mer.

## **B. DES ÉVOLUTIONS ET SITUATIONS CONTRASTÉES**

Au regard des statistiques administratives effectivement disponibles, la délinquance dans les collectivités ultramarines est contrastée. Si on constate une hausse, parfois vertigineuse, des faits de délinquance dans certains territoires, ils sont à replacer dans un contexte géographique, économique et social spécifique.

Par ailleurs, certaines données sont à analyser avec précaution. Il convient de relativiser certains chiffres, dont l'augmentation peut être aussi liée à une propension plus forte à déposer plainte (en particulier pour les violences intrafamiliales) ou encore aux changements d'outils de collectes ou de pratiques de saisie qui peuvent ainsi provoquer de très fortes variations dans les données<sup>1</sup>.

### **1. Des situations contrastées**

Si, au niveau global, les taux de criminalité dans les territoires ultramarins sont plus élevés que ceux constatés dans les départements métropolitains, certaines collectivités présentent une situation spécifique en la matière. En particulier, on relève un niveau de violence élevé en Guyane, à Saint-Martin, en Guadeloupe et à Mayotte, en raison notamment des violences non crapuleuses très élevées.

Votre rapporteur regrette toutefois de n'avoir pu recueillir auprès du ministère des outre-mer des données relatives aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie qui auraient permis d'établir des comparaisons avec les cinq départements d'outre-mer.

#### *a) Des territoires à la criminalité élevée*

En 2014, la **Guadeloupe et la Guyane sont parmi les départements les plus violents de France.**

En **Guyane**, le nombre d'atteintes volontaires à l'intégrité s'élève à 24,2 ‰, juste après **Saint-Martin** (24,2 ‰), le taux en métropole étant de 8 ‰. Depuis 2010, ce département connaît une explosion des atteintes aux biens de près de 45 %. Si les vols à main armée sont en recul de 4 %, les cambriolages ont progressé de plus de 20 % entre 2010 et 2014.

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, l'isolement depuis 2007 des crimes et délits de la collectivité de Saint-Martin par rapport à la Guadeloupe à laquelle ces faits étaient auparavant rattachés provoque des variations fortes à compter de cette date.

En outre, les atteintes volontaires à l'intégrité physique ont progressé de 55 % sur cette même période. Si les homicides, crapuleux ou non, ont reculé de 19,5 %, les tentatives d'homicides ont, en revanche, progressé de près de 105 %.

La délinquance, parfois très violente, est généralement le fait d'actions individuelles, à l'exception notable de l'orpaillage clandestin. La Guyane représente en outre un important lieu de transit pour l'acheminement de la cocaïne à destination de l'Europe. Se développe ainsi depuis plusieurs années le phénomène « des mules » qui consiste à avaler des ovules de cocaïne de 300 grammes à plus d'un kilogramme. Ainsi, selon les éléments recueillis par votre rapporteur, plus de 400 « mules » ont été interceptées depuis le début de l'année.

L'orpaillage clandestin est le fait exclusif de ressortissants brésiliens, à l'origine également d'autres infractions, notamment le vol de véhicules, l'aide au séjour irrégulier ainsi que le proxénétisme. Enfin, la Guyane enregistre une criminalité de proximité très violente au préjudice des particuliers.

La **Guadeloupe** est particulièrement touchée par la circulation et l'utilisation d'armes - à feu ou blanches - qui expliquent le nombre élevé de meurtres, commis le plus souvent pour des motifs futiles. En revanche, il semblerait qu'aucune affaire criminelle n'ait révélée la présence d'organisations plus ou moins structurées approvisionnant la Guadeloupe en armes. On y relève également la présence d'une criminalité organisée, liée essentiellement au trafic de stupéfiants, les Caraïbes étant la voie de passage privilégiée de la cocaïne en provenance de la zone de production mondiale de ce stupéfiant (Colombie, Bolivie, Pérou) à destination des marchés de consommation européens.

La Guadeloupe connaît, entre 2010 et 2014, une augmentation modérée des atteintes volontaires à l'intégrité physique, égale à 5,65 %, malgré une baisse de 4,5 % entre 2013 et 2014. Les atteintes volontaires à l'intégrité physique y demeurent toutefois élevées en comparaison de celles relevées en métropole : le taux se situe à 15,59 ‰ en 2013 et 15,06 ‰ en 2014 contre respectivement 7,82 en 2013 et 7,99 en 2014 en moyenne pour la métropole. Les vols à mains armées ont également progressé de près de 13 % entre 2010 et 2014.

Toutefois, on constate quelques améliorations avec un léger recul des atteintes aux biens (- 1,3 % entre 2010 et 2014), une baisse des homicides volontaires (22 homicides en 2014 contre 35 en 2013) et une relative stabilité des tentatives d'homicides (35 en 2014 contre 33 en 2013).

*b) Des territoires plus sûrs*

La **Martinique** connaît une situation moins dégradée que la Guadeloupe. Si on y relève un taux élevé d'atteintes volontaires à l'intégrité physique, égal à 14,8 ‰, près de deux fois supérieur à la moyenne nationale (7,82 ‰), en revanche, les atteintes aux biens et la délinquance financière, avec les escroqueries, infractions économiques et financières relevés dans ce département sont nettement inférieurs à la moyenne nationale (27,97 ‰ pour 35,38 ‰ en métropole pour les atteintes aux biens et 3,25 ‰ pour 5,15 ‰ en métropole pour les escroqueries, infractions économiques et financières).

Le sentiment d'insécurité reste à un niveau plus convenable qu'en Guadeloupe. La criminalité organisée en Martinique est essentiellement liée au trafic de stupéfiants favorisé par l'existence de liens entre les malfaiteurs locaux et la métropole. Ce département est particulièrement exposé aux risques liés aux addictions (alcools et stupéfiants) à l'origine de phénomènes de poly-toxicomanie. D'autres aspects de la criminalité relèvent de plusieurs communautés étrangères : la République dominicaine pour la prostitution (en particulier dans le quartier sensible des Terres-Sainville à Fort-de-France) et Sainte-Lucie, Saint-Vincent et Haïti pour le trafic de stupéfiants.

En **Martinique**, la baisse des atteintes aux biens est plus marquée qu'en Guadeloupe, avec une réduction de 11,10 % entre 2010 et 2014. Les vols à main armée (armes à feu) ont progressé quant à eux de 7,11 % sur la même période. En revanche, les cambriolages, sur ces cinq dernières années, sont en recul de 25,75 %.

Depuis 2010, en Martinique, les atteintes volontaires à l'intégrité physique ont baissé de 8 %. Sur la même période, les homicides, crapuleux ou non, sont stables tandis que les tentatives d'homicides progressent de 34,21 % entre 2010 et 2014.

**La Réunion** se démarque quant à elle par des taux de criminalité largement inférieur à celui des départements français d'Amérique, et proche de la moyenne nationale, malgré un contexte social dégradé, qui a été à l'origine des violences urbaines de début 2014. On y relève une stabilité des vols à main armée (armes à feu) entre 2010 et 2014. Dix-neuf ont été commis en 2010 tout comme en 2014. Les cambriolages ont, quant à eux, progressé de 5,5 % sur la même période. De même, entre 2010 et 2014, La Réunion a subi une augmentation des atteintes volontaires à l'intégrité physique de 24 %. Les homicides, crapuleux ou non, ont reculé de près de 93 %, de même que les tentatives (- 85 %) entre 2010 et 2014. De même, les escroqueries, infractions économiques et financières ont diminué de 25,7 % à La Réunion.

**Mayotte** a connu, entre 2010 et 2014, une forte augmentation des atteintes volontaires à l'intégrité physique (+ 76,3 %), des atteintes aux biens (+ 68 %) tandis que les escroqueries, infractions économiques et financières ont baissé de 57 %. Toutefois, malgré la forte hausse observée ces dernières années, le taux de criminalité de Mayotte demeure largement inférieur à



---

celui de l'outre-mer en général. Le taux de criminalité est de **2,08** pour 1 000 habitants (**5,47** pour la France métropolitaine).

Enfin, à Mayotte, toujours sur la même période, les atteintes volontaires à l'intégrité physique ont augmenté de **76 %**. Le même constat s'applique à Mayotte, avec une augmentation sur la même période de près de 68 % des atteintes aux biens.

En matière de **délinquance économique et financière**, les escroqueries, infractions économiques et financières sont en baisse dans les cinq départements d'outre-mer, à des niveaux différents, entre 2010 et 2014 : - 36,7 % en Guadeloupe, et, dans une moindre mesure, - 10,2 % en Martinique, - 16,4 % en Guyane et - 57,3 % à Mayotte sur la même période.

## **2. Des facteurs multiples et communs**

### *a) La situation économique et sociale*

La situation économique et sociale des territoires ultramarins est un facteur pouvant expliquer les taux de délinquance observés.

Souvent oubliés des études nationales comme votre rapporteur l'a indiqué auparavant, les territoires ultramarins sont confrontés à des difficultés économiques et sociales majeures. Les inégalités sociales y sont plus importantes que sur le reste du territoire national.

Jusqu'au début des années 2010, les outre-mer, à l'exception de la Polynésie française, ont connu une croissance économique remarquable portée principalement par le secteur marchand. Toutefois, en dépit de ce dynamisme, des retards par rapport aux régions de France métropolitaine sont à relever. La crise économique qui sévit depuis 2009 a stoppé la croissance dans la plupart des territoires, à l'exception de la Guyane et de la Nouvelle-Calédonie, en raison de la présence d'activités spécifiques : extraction du nickel en Nouvelle-Calédonie et activité spatiale en Guyane. La Polynésie française et la Martinique ont été les plus fortement touchées.

La progression du produit intérieur brut (PIB) par habitant est corrélée à la croissance démographique propre à chaque territoire. Ainsi, en Guyane, la croissance de la population qui est particulièrement élevée (+ 3,8 % par an) fait stagner la richesse produite par habitant. En Polynésie française, la faible augmentation du PIB a été « absorbée » par la croissance démographique.

### *b) La jeunesse de la population*

Les taux de délinquance sont plus marqués dans les territoires où les jeunes de moins de 30 ans représentent une part significative de la population : 67 % à Mayotte, 56 % en Guyane ou 50 % en Polynésie française contre 36 % en métropole.

---

Sans pour autant opérer un amalgame entre jeunesse et criminalité, la délinquance spécifique des mineurs dans les territoires ultramarins représente une problématique importante.

En **Martinique**, la délinquance des mineurs se caractérise par des actes graves et violents, en particulier les vols de bijoux. En 2014, près de 35 % des personnes mises en cause pour violences crapuleuses sont des mineurs. Près de 33 % d'entre eux sont mis en cause pour violences sexuelles et 25 % d'entre eux le sont pour des atteintes aux biens.

En **Guyane**, la délinquance des mineurs se caractérise par des actes graves et violents, en particulier dans le périmètre scolaire. Entre 2010 et 2014, le nombre de mineurs mis en cause à l'occasion de crimes ou délits a progressé de près de 76 %. Sur cette même période, le nombre de mises en cause de mineurs pour atteintes volontaires à l'intégrité physique a progressé de 45,7 %. Le nombre des violences crapuleuses a, quant à lui, diminué de 38,9 %.

En revanche, pour les violences non crapuleuses, le nombre de mises en cause a progressé de 289 % tandis que, en matière de violences sexuelles, il a progressé de 66,7 % et en matière d'atteintes aux biens de 38,9 %.

À **La Réunion**, la place occupée par la délinquance des mineurs est inquiétante. Entre 2010 et 2014, le nombre de mineurs mis en cause à l'occasion de crimes ou délits a progressé de près de 26 %.

Le nombre de mises en cause a progressé de 20,6 % pour les atteintes volontaires à l'intégrité physique, de 32 % pour les violences crapuleuses et de 15,6 % pour les violences non crapuleuses. En revanche, ce nombre est en diminution de 5,3 % pour les atteintes aux biens. S'agissant des violences sexuelles, le nombre des mis en cause a progressé de 13 %.

À **Mayotte**, entre 2010 et 2014, le nombre de mineurs mis en cause à l'occasion de crimes ou délits a baissé de près de 35 %. Pourtant, sur la même période, le nombre de mises en cause pour atteintes volontaires à l'intégrité physique a progressé de 115,6 %. Il a diminué de près de 25 % pour les violences crapuleuses.

En revanche, s'agissant des violences non crapuleuses, le nombre de mises en cause a progressé de 440,7 % alors que ce nombre est stable s'agissant des violences sexuelles. Enfin, en matière d'atteintes aux biens, il a progressé de 30 %.

Parmi les cinq départements d'outre-mer, la **Guadeloupe** se distingue des autres départements par une baisse des mineurs mis en cause. En effet, entre 2010 et 2014, le nombre de mineurs mis en cause à l'occasion de crimes ou délits est en recul (- 6,5 %), malgré une légère hausse entre 2013 et 2014 (+ 1,2 %). Par indicateur, on relève, sur la même période, que le nombre de mineurs mis en cause dans les atteintes volontaires à l'intégrité physique a diminué de 25 %. Pour les atteintes aux biens, ce chiffre est en

baisse de - 28,25 %. La baisse est encore plus marquée (- 61,5 %) pour les escroqueries, infractions économiques et financières. La baisse du nombre des mineurs mis en cause a été importante entre 2010 et 2011. Ensuite, leur nombre est resté relativement stable.

*c) Les spécificités géographiques*

La situation géographique des territoires ultramarins est un facteur important d'explication de certaines particularités en matière de délinquance. Ainsi, les départements de la Guadeloupe et de la Martinique se caractérisent par un trafic important de drogue en raison de leur localisation sur le marché des trafiquants, étant un lieu de passage vers les États-Unis.

La situation des territoires ultramarins au regard de la pression migratoire demeure hétérogène.

S'agissant des départements d'outre-mer, La Réunion, la Martinique et, dans une moindre mesure, la Guadeloupe, ne subissent pas de pression migratoire forte tandis que la Guyane et Mayotte sont au contraire soumises à des entrées irrégulières sur leur territoire, emportant des risques aigus de déstabilisation sociale et, partant, de délinquance.

La proximité géographique d'Anjouan et de Mayotte, distantes l'une de l'autre de seulement soixante-dix kilomètres, ou celle de la Guyane avec le Suriname, le Guyana ou encore le Brésil, associée à l'écart de développement économique entre ces départements et leurs voisins, constituent autant d'éléments explicatifs de l'importance des flux migratoires clandestins.

L'exposition de la Guadeloupe à cette problématique s'explique également par sa prospérité économique dans son espace régional et sa proximité géographique avec la République Dominicaine et Haïti.

En Guyane, à la frontière brésilienne, s'est développé depuis plusieurs années l'orpaillage clandestin, conséquence concrète de l'importance de l'immigration illégale dans ce territoire, d'où la volonté de l'État et des autorités locales de réprimer les réseaux de trafiquants. En effet, le recrutement des « Garimpeiros », orpailleurs clandestins, s'effectue parmi une population brésilienne démunie de tout titre de séjour. Ainsi, des opérations menées conjointement avec les forces armées en Guyane permettent d'associer la police aux frontières de manière efficace à la lutte contre l'orpaillage clandestin.

*d) Une forte circulation d'armes*

Certains territoires ultramarins se distinguent par une forte détention d'armes. Cette situation résulte de traditions locales (activités de chasse, culture d'autodéfense) qui conduisent certains foyers à détenir simultanément plusieurs armes.

**Armes légalement détenues (catégories A, B, C et D) par collectivité ultramarine**  
(au 16 novembre 2015)

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>Total</b>
<b>Guadeloupe</b>	3	2 798	3 987	797	7 585
<b>Martinique</b>	0	4 023	3 281	518	7 822
<b>Guyane</b>	3	6 311	8 343	5 191	19 848
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	1	125	312	14	452
<b>La Réunion</b>	2	4 430	7 244	486	12 162
<b>Mayotte</b>	0	34	75	3	112
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	3	3 437	28 952	3 119	35 511
<b>Polynésie Française</b>	0	387	1 803	222	2 412
<b>Wallis-et-Futuna</b>	-	-	-	-	-

*Source : ministère de l'intérieur*

Or, selon l'expression du directeur général des outre-mer, ces armes sont « *les outils du passage à l'acte* ». Plusieurs opérations ont été conduites, permettant une baisse de la circulation des armes. Cependant, les débats autour de l'article 52 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer prouve un attachement vivace à la détention d'armes dans certains de ces territoires<sup>1</sup>.

### **3. Des taux d'élucidation susceptibles d'interprétations contrastées**

Les taux d'élucidation que votre rapporteur a recueillis auprès de la direction générale des outre-mer soulèvent, dans leur interprétation, un certain nombre de questions. En effet, la forte augmentation de certains faits de délinquance, en raison soit de la plus forte propension des populations à déposer plainte, soit de dispositifs de collecte de données différents, ne s'accompagne pas forcément d'une augmentation des taux d'élucidation, à l'exception notable des escroqueries, infractions économiques et financières.

En revanche, les éléments fournis à votre rapporteur témoignent, malgré les données, de taux d'élucidation assez élevés dans certains territoires ultramarins, en raison notamment de la situation insulaire de certains d'entre eux et du fort contrôle social dans certaines sociétés ultramarines.

---

<sup>1</sup> L'article L. 345-2-1 du code de la sécurité intérieure permettant de fixer un nombre maximal d'armes détenues par une même personne simultanément en Nouvelle-Calédonie a reçu l'opposition de tous les groupes politiques représentés au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

**Évolution des taux d'élucidation par départements d'outre-mer  
entre 2010 et 2014 (en %)**

	<b>Atteintes aux biens (AAB)</b>	<b>Atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP)</b>	<b>Escroqueries, infractions économiques et financières (EIEF)</b>
<b>Guadeloupe</b>	- 3,02	- 3,05	+ 18,04
<b>Martinique</b>	- 2,29	- 5,26	+ 8,75
<b>Guyane</b>	- 7,95	- 10,93	- 23,73
<b>La Réunion</b>	- 0,37	- 5,88	+ 15,56
<b>Mayotte</b>	- 6,55	- 7,22	- 3,74

*Source : commission des lois du Sénat*

**C. UNE ADAPTATION INCOMPLÈTE DU DISPOSITIF DE SÉCURITÉ À LA  
SITUATION ULTRAMARINE**

Le déploiement des forces de sécurité dans les territoires ultramarins prend nécessairement en compte les spécificités ultramarines que sont l'insularité, la superficie ou l'éloignement. Les particularités locales sont propres à chaque collectivité ultramarine et renvoient à l'organisation administrative et à la situation économique et sociale.

**1. L'implantation des services de police et des unités de  
gendarmerie : des effectifs en hausse mais inégalement répartis**

Présents outre-mer au même titre qu'en métropole, les services de police et les unités de gendarmerie connaissent une organisation et des modalités d'exercice de leurs missions adaptées au contexte ultramarin. À la différence de la police nationale, la gendarmerie nationale dispose d'ailleurs d'une structure dédiée qui réunit l'ensemble des unités situées outre-mer : le commandement de la gendarmerie outre-mer (CGOM).

Selon les indications de la direction générale des outre-mer, sont présents outre-mer 5 006 policiers, y compris les adjoints de sécurité, ainsi que 5 087 militaires de la gendarmerie, incluant près de 19 escadrons de gendarmerie mobile déployés en permanence hors de métropole.

L'État n'a pas fait porter l'effort de réduction des effectifs lié à la révision générale des politiques publiques (RGPP) sur les effectifs des forces de sécurité présentes outre-mer. Compte tenu des évolutions démographiques, la gendarmerie nationale a vu ses effectifs croître de 103 emplois à temps plein (ETP) sur une décennie, en particulier sur des postes à compétence particulière (unités de recherches, brigades nautiques,

---

sections aériennes et équipes cynophiles). Parallèlement, entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2014, les effectifs de la police nationale affectés dans les services de sécurité publique des seuls départements d'outre-mer (tous corps et tous services confondus) ont progressé de 2,72 %.

*a) Une organisation particulière des services de police et des unités de gendarmerie*

Les services de l'État chargés de la sécurité intérieure présentent plusieurs spécificités outre-mer. Tout d'abord, tous les services spécialisés de la police nationale ne sont pas représentés ; il en est ainsi pour la direction centrale de la police judiciaire qui n'a pas d'implantation à Mayotte. De même, le maintien de l'ordre est exclusivement assuré par les forces de gendarmerie, les compagnies républicaines de sécurité ayant été retirées en 1993.

Ensuite, la gendarmerie nationale exerce ses missions dans un périmètre plus large en comparaison de celui de la métropole. Comme le soulignait le colonel Patrick Valentini, commandant en second de la gendarmerie outre-mer, lors de son audition, la zone de compétence de la gendarmerie nationale en métropole couvre 95 % du territoire, 50 % de la population et 30 % des crimes et délits tandis qu'outre-mer, ces proportions s'élèvent respectivement à 98 %, 68 % et 54 %.

L'organisation des unités de la gendarmerie repose sur une combinaison originale et des effectifs de la gendarmerie départementale et de la gendarmerie mobile. Le choix a été fait de sous-dimensionner les effectifs de gendarmes au sein des brigades territoriales et de les compléter par un renfort permanent prélevé sur les escadrons de gendarmerie mobile envoyés, tous les trois mois, sur place. Cette solution présente l'avantage de pouvoir reformer rapidement des escadrons de gendarmerie mobile, en rappelant les gendarmes mobiles disséminés, pour assurer le maintien voire le rétablissement de l'ordre. Contrairement à la métropole, l'envoi de renforts éventuels peut en effet nécessiter plusieurs jours en raison de la durée incompressible du voyage et du déploiement.

Des gendarmes mobiles sont ainsi présents dans la très grande majorité des collectivités ultramarines. Cette présence a d'ailleurs cru puisque de 16 escadrons de gendarmerie mobile présents en 2005, ce nombre a été augmenté à 18,5 en 2015. À ce dispositif permanent, s'ajoutent les escadrons qui, en situation de crise, peuvent être envoyés depuis la métropole, cette décision appartenant au Premier ministre.

**Effectif de la gendarmerie mobile outre-mer (en 2015)**

	<b>Renfort de gendarmerie mobile</b>
<b>Guyane</b>	6 escadrons
<b>Guadeloupe et Saint-Martin</b>	3,25 escadrons
<b>Martinique</b>	1 escadron
<b>Réunion</b>	1,25 escadron
<b>Mayotte</b>	1,5 escadron
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	4 escadrons
<b>Polynésie française</b>	1,5 escadron
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	<i>Retrait du peloton depuis 2006</i>

*Source : commandement de la gendarmerie outre-mer*

Lors de son audition, le colonel Patrick Valentini a souligné que lorsque la remise en cause de ce modèle d'organisation avait été envisagée, la nécessité de son maintien s'était imposée comme conclusion à la réflexion menée, en raison des qualités de réversibilité et de réaffectation des moyens qu'il permettait. Il illustre cette capacité de réactivité et d'adaptation qu'il permettait par le récent retrait de deux pelotons de gendarmerie mobile en Polynésie française au profit de Saint-Martin et Mayotte.

La gendarmerie nationale trouve également de précieux relais locaux avec les personnes ayant conclu un engagement à servir dans la réserve opérationnelle. Intégrés à la suite d'une formation initiale sanctionnée par la réussite à un examen ou anciens de l'Arme, ces réservistes constituent un lien utile avec la population, notamment par leur connaissance précise du territoire dans lequel ils servent. Leur présence reste cependant relativement disparate selon les collectivités.

**Répartition des effectifs et de l'activité  
de la réserve opérationnelle de la gendarmerie outre-mer (en 2015)**

<b>Commandement de gendarmerie</b>	<b>Nombre de réservistes</b>	<b>Nombre de jours de mission</b>
<b>Guadeloupe</b>	211	1 420
<b>Guyane</b>	194	1 815
<b>Martinique</b>	155	1 570
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	113	1 033
<b>Mayotte</b>	32	431
<b>Polynésie française</b>	86	860
<b>La Réunion</b>	201	1 244
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	2	16
<b>TOTAL</b>	994	8 389

*Source : commandement de la gendarmerie outre-mer*

*b) Un effort de coordination des forces de l'ordre*

La conduite de la politique de sécurité outre-mer implique une coordination ministérielle des différents services appelés à y participer. À titre d'illustration, nos collègues Sophie Joissains, Jean-Pierre Sueur et Catherine Tasca<sup>1</sup> notaient, à la suite de leur déplacement en Nouvelle-Calédonie en 2014, l'étroite collaboration des services de sécurité dans l'archipel.

L'action coordonnée des administrations de l'État se concrétisent particulièrement par l'opération « Harpie » qui vise à lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane. Cette opération mobilise depuis plusieurs années les différents services de l'État pour une stratégie que le directeur général des outre-mer a, devant votre rapporteur, jugée « payante ». Le bilan humain reste particulièrement lourd, attestant de la dangerosité de cette mission, puisque, outre les blessés parfois graves, trois militaires sont morts dans l'accomplissement de leur devoir.

**Bilan de l'opération « Harpie » en Guyane**

Faisant suite à l'opération « Anaconda », « Harpie » désigne une opération, initiée en 2008 puis pérennisée en 2010, de police judiciaire et administrative de lutte contre l'orpaillage illégal sévissant en Guyane. Elle est une mission à caractère interministériel associant l'ensemble des services de l'État, des établissements publics et les pays voisins les plus concernés que sont le Brésil et le Suriname.

Cette opération implique non seulement la gendarmerie et les forces armées en Guyane mais aussi, au sein de l'état-major « Harpie » d'autres administrations et établissements publics de l'État - police aux frontières, office national des forêts, douane, direction de l'environnement, parc amazonien de Guyane - qui participent au suivi des opérations.

Sous la double autorité du préfet de Guyane et du procureur de la République, l'opération mobilise quelques 120 gendarmes et 300 militaires des forces armées en Guyane (FAG) ainsi que 2 hélicoptères de la gendarmerie, 7 hélicoptères des forces armées, mais aussi des aéronefs civils loués sur les crédits du ministère de l'intérieur et de la défense.

Après sept années, la lutte contre l'orpaillage illégal et l'opération « Harpie » affichent donc un bilan incontestable mais l'orpaillage clandestin n'est pas éradiqué et la situation demeure fragile et évolutive. Après des années 2012 et 2013 difficiles, ces actions portent en effet leur fruit puisqu'en 2014 et 2015 une baisse significative du nombre de sites illégaux a été enregistrée (par deux fois de plus de 20 %) et une réduction importante des impacts sur l'environnement.

*Source : commandement de la gendarmerie outre-mer*

<sup>1</sup> Rapport n° 104 (2014-2015) de Mme Sophie Joissains, M. Jean-Pierre Sueur et Mme Catherine Tasca, Nouvelle-Calédonie : continuer à avancer vers le destin commun, p. 17.



Sont également présents outre-mer les outils traditionnels de coopération des forces de sécurité que connaît la métropole. Il en est ainsi des groupements d'intervention régional au nombre de sept. Leur action a ainsi permis de saisir 10 millions d'euros d'avoires criminels, ce qui représente 7 % des avoires saisis en France.

De même, la création en juillet 2012 de zones de sécurité prioritaires s'est traduite par l'instauration de quatre d'entre elles outre-mer :

- à Pointe-à-Pitre, créée en novembre 2012, en zone police et gendarmerie ;
- à Fort-de-France, créée en novembre 2012, en zone police ;
- à Cayenne, créée dès juillet 2012, en zone police et gendarmerie ;
- à Kourou, créée en novembre 2012, en zone gendarmerie.

L'instauration de ces zones a donné lieu à des résultats bons mais contrastés, même si on constate une baisse globale des « violences crapuleuses » (violences familiales, de voisinage, etc.) et des atteintes aux biens. Leur réussite repose essentiellement sur l'effectivité du dialogue engagé entre les acteurs de la sécurité et les autres acteurs locaux.

## **2. La nécessaire coordination des acteurs locaux**

Lors de son audition, M. Alain Rousseau, directeur général des outre-mer, a indiqué que le développement de « *stratégies partenariales avec les collectivités territoriales* » figuraient au rang des priorités de l'État outre-mer. Ce partenariat entre l'État et les collectivités territoriales s'appuie en partie sur le financement par le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance, destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville. Ce fonds ne fonctionne pas de manière uniforme dans les collectivités ultramarines : si certaines actions de coopération sont avancées, d'autres sont inexistantes. Certaines collectivités, comme la Polynésie française, ne sont cependant éligibles à ce fond que depuis deux ans. Cette situation peut expliquer le retard constaté globalement outre-mer dans le déploiement de la vidéoprotection.

Cette coopération est d'autant plus cruciale avec les collectivités ultramarines dotées d'une forte autonomie et qui exercent, à ce titre, des compétences étendues. Si en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, la sécurité et l'ordre publics demeurent des compétences d'État, les représentants locaux de l'État sont tenus, par le statut de ces collectivités, de tenir informés respectivement le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et le président de la Polynésie française des mesures prises en ce domaine.

---

De surcroît, les collectivités concernées peuvent exercer des compétences connexes, à l'instar de la Nouvelle-Calédonie, compétente en matière de sécurité civile et de protection judiciaire de la jeunesse.

Le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales se traduit également dans la coopération entre les forces de sécurité relevant de l'État et les polices municipales existantes. Les représentants de la direction générale des outre-mer ont ainsi fait part de rapprochements concluants, que ce soit des patrouilles mixtes, comme à Faa'a en Polynésie française, ou du partage d'information, se traduisant, par exemple, par la présence d'un policier municipal dans la salle de commandement de la direction de la sécurité publique à Nouméa.

Compte tenu de l'environnement régional des collectivités ultramarines, la coopération s'étend également aux États et aux pouvoirs locaux étrangers. Ce constat est particulièrement vrai pour la lutte contre l'immigration en Guyane et à Mayotte. Il a un relief particulier pour la collectivité de Saint-Martin qui coexiste, sur la même île, avec la collectivité de Sint-Marteen, sous souveraineté néerlandaise. Territoires relevant de deux États membre de l'espace Schengen, ils en sont pourtant exclus du champ d'application. Or l'île d'une superficie de 93 kilomètres carrés est traversée par une frontière terrestre, largement théorique, non contrôlable en vertu du traité de Concordia de 1648. Pour mettre en œuvre les accords de coopération et évoquer les sujets d'intérêt commun, une instance de dialogue régulier pour offrir un cadre formel aux échanges entre les autorités françaises et néerlandaises a été mise en place le 15 février 2012. Lors de son audition, M. Emmanuel Dupuis, conseiller auprès du directeur général de la police nationale, a confirmé l'intérêt de ce comité hebdomadaire réunissant le préfet délégué de Saint-Martin et le représentant de Sint-Marteen.

Enfin, la coopération avec les acteurs locaux ne peut faire l'économie du dialogue avec les autorités coutumières qui conservent, dans plusieurs collectivités, un pouvoir indéniable dans la vie sociale. Ce rapprochement permet, en de multiples occasions, une élucidation plus rapide des affaires pénales, les autorités coutumières restituant eux-mêmes les auteurs d'infraction aux forces de l'ordre. Peuvent toutefois surgir des tensions entre les forces de l'ordre et les autorités coutumières en cas de « conflit de compétences », ces dernières souhaitant régler, selon les voies de la coutume, les troubles à l'ordre public appelant un traitement pénal. Cet effort de formalisation dans les échanges avec les autorités coutumières s'est traduit par la présence de conseillers aux affaires coutumières auprès du haut-commissaire de la république en Nouvelle-Calédonie ou par l'exercice des fonctions de magistrat du parquet à Wallis-et-Futuna par une personne relevant du droit coutumier.

La délégation de votre commission en Nouvelle-Calédonie en 2014 avait pu constater sur place le souhait des représentants coutumiers de disposer officiellement d'un rôle dans la médiation pénale. À ce stade, il n'a cependant pas été donné suite à une telle évolution.

\*

\*      \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission *Outre-mer* dans le projet de loi de finances pour 2016.**



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Direction générale des outre-mer (ministère des outre-mer)

**M. Alain Rousseau**, préfet, directeur général

**M. Stéphane Jarlégand**, directeur du cabinet

**M. Éric Guillaume**, commandant de police

**M. Sébastien Jaudon**, lieutenant-colonel de gendarmerie

### Commandement de la gendarmerie outre-mer (ministère de l'intérieur)

**Colonel Patrick Valentini**, commandant en second

**Lieutenant-colonel Cédric Gervais**, chef de la section pilotage, évaluation, contrôle de gestion

### Direction générale de la police nationale (ministère de l'intérieur)

**M. Emmanuel Dupuis**, conseiller budgétaire

### Direction des affaires criminelles et des grâces (ministère de la justice)

**Mme Caroline Nisand**, adjointe du directeur

### Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (département de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la Justice)

**M. Cyril Rizk**, responsable des statistiques