



N° 2777

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2026.

PROPOSITION DE LOI

*visant à permettre le **financement participatif de la construction des casernes de gendarmerie**,*

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Christophe NAEGELEN,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi vise à créer un dispositif innovant permettant aux citoyens de participer directement au financement de la construction des casernes de gendarmerie nationale implantées sur leur territoire.

I. – Un constat alarmant : des besoins immobiliers criants pour la gendarmerie nationale

Lors de son audition du 15 octobre 2025 devant la commission de la Défense de l'Assemblée nationale, le Général d'armée Hubert Bonneau, directeur général de la Gendarmerie nationale, a livré un constat sans détour : « Les contraintes budgétaires conduisent à certains renoncements et les besoins sont criants et compromettent la concrétisation des objectifs de la LOPMI ».

Le directeur général de la Gendarmerie nationale a également alerté sur une « dérive des loyers » qui grève le budget de fonctionnement de la gendarmerie.

Le Général Bonneau a rappelé des chiffres éloquentes : le ratio gendarme pour 1 000 habitants n'a cessé de chuter depuis 2007, passant de 3,2 à seulement 2,8 aujourd'hui. En 2025, aucune brigade n'a été créée, malgré les engagements pris. Il manque 1 800 gendarmes rien que pour les unités de gendarmerie mobile. La création de 400 équivalents temps plein en 2026 pour 58 nouvelles brigades ne permettra que de rattraper partiellement le retard accumulé.

Au-delà de l'immobilier, le tableau est préoccupant : un déficit de 10 000 véhicules à renouveler, des hélicoptères quadragénaires (plus de 40 ans pour certains Ecureuil), et une enveloppe pour la réserve opérationnelle jugée « insuffisante » (100 millions d'euros) pour atteindre l'objectif de 50 000 réservistes. Face à ces défis multiples, l'immobilier apparaît comme un levier sur lequel des solutions innovantes peuvent être déployées rapidement.

II. – Une innovation : l'actionnariat citoyen territorial

Face à ces enjeux critiques, la présente proposition de loi introduit un mécanisme de financement participatif permettant aux citoyens d'un

territoire de devenir actionnaires de la construction de « leur » caserne de gendarmerie.

Le principe est simple : des citoyens constituent une société par actions simplifiée dédiée au financement d'une caserne. La société réalise les travaux selon un cahier des charges validé par le ministère de l'intérieur. La caserne est mise à disposition de l'État via un bail emphytéotique administratif de 25 ans. L'État verse un loyer annuel permettant de rémunérer les actionnaires citoyens. Au terme des 25 ans, la propriété du bien est automatiquement transférée gratuitement à l'État.

III. – Les avantages du dispositif face à l'urgence budgétaire

Dans le contexte décrit par le directeur général de la Gendarmerie nationale, ce dispositif présente des avantages décisifs.

Pour l'État et la gendarmerie nationale : réduction de l'effort budgétaire initial, étalement des dépenses sur 25 ans via les loyers, accélération des programmes de construction alors qu'en 2025 aucune nouvelle brigade n'a pu être créée, réponse à l'augmentation de population en zone gendarmerie (le dispositif permet de construire rapidement les casernes nécessaires pour accompagner la croissance démographique de +9 % prévu), libération de marges budgétaires pour les autres investissements critiques identifiés par le directeur général de la Gendarmerie nationale (véhicules, hélicoptères, réserve opérationnelle) sans pour autant obérer les capacités financières de la Gendarmerie à long terme.

Pour les citoyens : participation concrète à un projet d'intérêt général sur leur territoire, investissement local avec un rendement modéré et sécurisé (3 à 4 % par an), renforcement du lien entre la population et la gendarmerie nationale (particulièrement important dans le contexte de défense opérationnelle du territoire évoqué par le directeur général de la Gendarmerie nationale), sentiment d'appropriation et de fierté territoriale.

Pour les territoires : dynamisation de l'économie locale (entreprises de construction), maintien de la présence de la gendarmerie alors que le ratio gendarmes/habitants ne cesse de se dégrader, création d'un lien durable entre citoyens et forces de sécurité, réponse à l'enjeu majeur posé par le directeur général de la Gendarmerie Nationale : « En cas d'engagement majeur de la France à l'Est, qui tiendra le territoire national ? »

IV. – Les garanties et encadrements nécessaires

Le dispositif proposé intègre de nombreuses garanties.

Garanties financières : plafonnement de l'investissement par actionnaire (10 000 euros maximum), agrément obligatoire du ministre de l'intérieur et des outre-mer pour chaque projet, loyer garanti par l'État sur toute la durée du bail, audit annuel des sociétés de projet par un commissaire aux comptes.

Garanties opérationnelles : cahier des charges strict défini par le ministère de l'intérieur, validation technique par le service d'infrastructure de la défense, contrôle régalien total sur l'usage et la gestion de la caserne, aucune ingérence possible des actionnaires dans les activités opérationnelles.

Garanties juridiques : statut de bien du domaine public à l'issue des 25 ans, inaliénabilité du bien pendant toute la durée du bail, droit de résiliation anticipée pour l'État en cas de nécessité impérieuse, protection contre toute tentative de spéculation immobilière.

V. – Un dispositif s'inscrivant dans la logique de cohésion nationale et de défense du territoire

Au-delà de ses aspects financiers, ce dispositif répond directement aux préoccupations exprimées par le directeur général de la Gendarmerie nationale.

Le Général Bonneau a insisté sur le rôle de la gendarmerie comme « force armée des territoires » jouant « un rôle primordial dans la Défense des intérêts fondamentaux du pays ». Ce dispositif garantit le maintien et le développement du maillage territorial indispensable à cette mission et permet d'ancrer durablement la présence de la gendarmerie dans les territoires.

Comme l'a souligné le directeur général de la Gendarmerie nationale : « Nous inscrivons notre action dans un continuum sécurité défense ». L'implication citoyenne dans le financement des casernes matérialise ce continuum et responsabilise les citoyens dans la défense de leur territoire.

Ce dispositif apporte une réponse concrète en garantissant les infrastructures nécessaires au maillage territorial, en créant un lien fort

entre citoyens et gendarmerie, en responsabilisant les populations locales dans la défense du territoire.

Ce mécanisme innovant s'inspire des meilleures pratiques observées dans certains pays européens (notamment en Allemagne) où des formes de financement participatif citoyen existent pour certaines infrastructures publiques de sécurité et de défense.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Les citoyens français résidant sur le territoire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent, dans les conditions prévues par la présente loi, participer au financement de la construction d'une caserne de gendarmerie nationale implantée sur ce territoire, par la constitution d'une société de projet.
- ② II. – Le présent dispositif s'applique aux projets de construction de nouvelles casernes de gendarmerie nationale.
- ③ III. – Pour l'application de la présente loi, on entend par :
 - ④ 1° Société de projet : une société par actions simplifiée constituée exclusivement dans le but de financer et de réaliser un projet de construction d'une caserne de gendarmerie nationale ;
 - ⑤ 2° Actionnaire citoyen : toute personne physique de nationalité française, majeure, détenant des actions d'une société de projet ;
 - ⑥ 3° Territoire d'implantation : la commune d'implantation de la caserne ou, le cas échéant, l'établissement public de coopération intercommunale dont cette commune est membre.

Article 2

- ① I. – La société de projet prend obligatoirement la forme d'une société par actions simplifiée régie par les articles L. 227-1 et suivants du code de commerce, sous réserve des dispositions particulières de la présente loi.
- ② II. – La société de projet doit répondre aux conditions suivantes :
 - ③ 1° Avoir pour objet social exclusif le financement, la construction et la mise à disposition à l'État d'une caserne de gendarmerie nationale identifiée ;
 - ④ 2° Avoir son siège social situé sur le territoire d'implantation de la caserne ;
 - ⑤ 3° Ne compter parmi ses actionnaires que des personnes physiques résidant sur le territoire d'implantation ou dans un département limitrophe ;

- ⑥ 4° Limiter la détention d’actions à 10 000 euros par actionnaire ;
- ⑦ 5° Compter au minimum 50 actionnaires et au maximum 500 actionnaires ;
- ⑧ 6° Disposer d’un capital social minimum de 50 000 euros et correspondant à au moins 20 % du coût total du projet, le solde pouvant être financé par emprunt bancaire.
- ⑨ III. – La société de projet doit obtenir un agrément préalable du ministre de l’intérieur ou de son représentant avant toute souscription publique d’actions. Cet agrément est accordé après vérification :
 - ⑩ 1° De la viabilité financière du projet ;
 - ⑪ 2° De la conformité du projet avec les besoins de la gendarmerie nationale et les priorités définies par la direction générale de la gendarmerie nationale ;
 - ⑫ 3° Du respect des conditions énoncées au II du présent article ;
 - ⑬ 4° De la capacité technique et financière des fondateurs du projet.
- ⑭ IV. – Les statuts de la société de projet doivent prévoir :
 - ⑮ 1° Une assemblée générale annuelle des actionnaires ;
 - ⑯ 2° Un ou plusieurs organes de direction dont les membres sont élus par l’assemblée générale ;
 - ⑰ 3° Un commissaire aux comptes désigné dans les conditions du code de commerce. Par dérogation à l’article L.227-9-1 du code de commerce, la société de projet est tenue de désigner un commissaire aux comptes quel que soit le montant de son chiffre d’affaires, de son total de bilan ou de son effectif ;
 - ⑱ 4° L’obligation de réserver au moins deux sièges d’observateurs, sans voix délibérative, à des représentants du ministère de l’intérieur ;
 - ⑲ 5° Une clause d’inaliénabilité des actions pendant les cinq premières années, sauf succession ou cas de force majeure validé par l’organe de direction.
- ⑳ V. – La société de projet est soumise à l’impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun.

Article 3

- ① I. – La société de projet conclut avec l'État, représenté par le ministre de l'intérieur ou son représentant, un protocole d'accord définissant :
 - ② 1° Les caractéristiques techniques du projet de construction ;
 - ③ 2° Le calendrier prévisionnel des travaux ;
 - ④ 3° Le coût total estimé du projet ;
 - ⑤ 4° Les modalités de contrôle et de validation des différentes phases du projet ;
 - ⑥ 5° Les conditions du futur bail emphytéotique administratif.
- ⑦ II. – Les travaux de construction sont réalisés conformément à un cahier des charges établi par le service d'infrastructure de la défense, en concertation avec la direction générale de la gendarmerie nationale.
- ⑧ III. – Le cahier des charges précise notamment :
 - ⑨ 1° Les normes techniques et de sécurité applicables ;
 - ⑩ 2° Les performances énergétiques et environnementales requises ;
 - ⑪ 3° Les besoins en termes de capacité d'accueil et d'équipements ;
 - ⑫ 4° Les contraintes spécifiques liées à l'activité de gendarmerie et, le cas échéant, aux missions de défense opérationnelle du territoire.
- ⑬ IV. – La maîtrise d'ouvrage du projet est assurée par la société de projet, sous le contrôle technique du service d'infrastructure de la défense. Un représentant de ce service assiste à toutes les réunions importantes de suivi du chantier.
- ⑭ V. – La réception des travaux est prononcée conjointement par la société de projet et par le service d'infrastructure de la défense. En cas de réserves techniques formulées par le service d'infrastructure de la défense, la mise à disposition à l'État ne peut intervenir qu'après leur levée complète.
- ⑮ VI. – Les travaux doivent être achevés dans un délai maximum de 36 mois à compter de la signature du protocole d'accord. Ce délai peut être

prorogé une fois pour une durée maximale de 12 mois en cas de force majeure dûment constatée par le ministre de l'intérieur ou son représentant.

Article 4

- ① I. – À l'issue de la réalisation du projet et de la réception des travaux, la société de projet met le bien immobilier à la disposition de l'État par la conclusion d'un bail emphytéotique administratif régi par les articles L. 2341-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques.
- ② II. – Le bail emphytéotique administratif est conclu pour une durée de 25 ans à compter de la date de mise à disposition effective du bien.
- ③ III. – Le loyer annuel versé par l'État à la société de projet est déterminé de manière à couvrir les charges de financement du projet, les frais de gestion de la société et une rémunération raisonnable du capital investi par les actionnaires.
- ④ Le loyer annuel est calculé selon la formule suivante :
- ⑤
$$\text{Loyer annuel} = \text{Annuité de remboursement des emprunts} + (\text{Capital social} \times \text{Taux de rémunération}) + \text{Frais de gestion annuels estimés}$$
- ⑥ Le taux de rémunération du capital social ne peut excéder 5 % par an.
- ⑦ Ce loyer est révisable annuellement selon l'indice de référence des loyers publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- ⑧ IV. – Le loyer est versé par douzièmes mensuels, à terme échu, par le ministère de l'intérieur. Le paiement du loyer constitue une charge obligatoire de l'État et bénéficie de la garantie financière de l'État.
- ⑨ V. – Le bail prévoit la prise en charge par l'État locataire :
- ⑩ 1° De tous les frais d'entretien courant ;
- ⑪ 2° Des charges d'exploitation (fluides, énergies, télécommunications) ;
- ⑫ 3° Des petites réparations locatives.
- ⑬ VI. – Les grosses réparations au sens de l'article 606 du code civil restent à la charge de la société de projet bailleuse. Toutefois, l'État peut,

à sa demande, prendre en charge ces réparations moyennant une diminution proportionnelle du loyer ou une réduction de la durée du bail.

- ⑭ VII. – L'État dispose du droit de résilier de manière anticipée le bail emphytéotique administratif en cas de nécessité impérieuse liée à l'organisation territoriale de la gendarmerie nationale, à des considérations de défense nationale ou à des besoins de la défense opérationnelle du territoire. Dans ce cas, l'État verse à la société de projet une indemnité correspondant à la valeur nette comptable du bien, déterminée par un expert indépendant désigné d'un commun accord ou, à défaut, par le président du tribunal judiciaire statuant en la forme des référés.

Article 5

- ① I. – Au terme du bail emphytéotique administratif de 25 ans, la propriété du bien immobilier est automatiquement et gratuitement transférée à l'État, représenté par le ministère de l'intérieur.
- ② II. – Ce transfert de propriété intervient de plein droit, sans formalité particulière autre que la publication au service de publicité foncière.
- ③ III. – À compter du transfert de propriété, le bien est incorporé au domaine public de l'État et affecté au ministère de l'intérieur pour les besoins de la gendarmerie nationale.
- ④ IV. – La société de projet procède à sa dissolution dans les 6 mois suivant le transfert de propriété, après distribution du boni de liquidation éventuel aux actionnaires.
- ⑤ V. – Les actionnaires de la société de projet n'ont aucun droit à indemnisation au titre de ce transfert de propriété, cette modalité étant connue et acceptée dès la souscription initiale des actions.

Article 6

- ① I. – Les actionnaires citoyens bénéficient des droits suivants :
- ② 1° Droit aux dividendes : perception annuelle d'un dividende, dans la limite des bénéfices distribuables de la société de projet, après constitution des réserves légales et statutaires ;
- ③ 2° Droit à l'information : accès aux comptes annuels de la société et aux procès-verbaux des assemblées générales ;

- ④ 3° Droit de vote : participation aux décisions collectives dans les conditions prévues par les statuts, à raison d'une voix par action détenue ;
- ⑤ 4° Droit de céder ses actions, sous réserve du respect de la clause d'inaliénabilité prévue à l'article 2, et avec agrément de l'organe de direction ;
- ⑥ 5° Droit de visite : possibilité, au moins une fois tous les deux ans, de visiter la caserne dans le cadre d'une journée portes ouvertes organisée conjointement par la société de projet et la gendarmerie nationale, selon les possibilités opérationnelles.
- ⑦ II. – Les actionnaires citoyens sont soumis aux obligations suivantes :
- ⑧ 1° Respecter la confidentialité de toute information sensible dont ils auraient connaissance dans le cadre de leur qualité d'actionnaire ;
- ⑨ 2° S'abstenir de toute ingérence dans les activités opérationnelles de la gendarmerie nationale ;
- ⑩ 3° Ne pas utiliser leur qualité d'actionnaire à des fins commerciales, promotionnelles ou politiques ;
- ⑪ 4° Accepter le caractère définitif du transfert gratuit de propriété à l'État au terme des 25 ans.
- ⑫ III. – Les actionnaires ne peuvent en aucun cas :
- ⑬ 1° Visiter librement la caserne en dehors des journées portes ouvertes ;
- ⑭ 2° Exiger des informations sur les activités opérationnelles de la gendarmerie ;
- ⑮ 3° Intervenir dans les décisions relatives à l'utilisation ou la gestion de la caserne ;
- ⑯ 4° Revendiquer un quelconque droit d'usage personnel du bien immobilier.

Article 7

- ① I. – Les sociétés de projet sont soumises à un contrôle annuel de conformité exercé par le ministère de l'intérieur. Ce contrôle porte notamment sur :

- ② 1° Le respect des conditions d'agrément ;
- ③ 2° La bonne exécution du bail emphytéotique administratif ;
- ④ 3° La tenue régulière de la comptabilité ;
- ⑤ 4° Le respect des obligations déclaratives et fiscales.
- ⑥ II. – En cas de manquement grave aux obligations prévues par la présente loi ou aux conditions de l'agrément, le ministre de l'intérieur ou son représentant peut, après mise en demeure restée sans effet pendant 3 mois :
 - ⑦ 1° Prononcer le retrait de l'agrément de la société de projet ;
 - ⑧ 2° Mettre fin de manière anticipée au bail emphytéotique administratif ;
 - ⑨ 3° Exiger le transfert immédiat de la propriété du bien à l'État, moyennant le paiement d'une indemnité réduite de 30 % par rapport à l'indemnité prévue à l'article 4.
- ⑩ III. – En cas de dissolution anticipée de la société de projet pour quelque cause que ce soit, la propriété du bien est automatiquement transférée à l'État contre paiement d'une indemnité correspondant à la valeur résiduelle du bien diminuée de 20 %.
- ⑪ IV. – Tout actionnaire ayant sciemment violé les obligations de confidentialité ou ayant tenté d'interférer dans les activités opérationnelles de la gendarmerie est passible :
 - ⑫ 1° De l'exclusion de la société de projet par décision de l'assemblée générale extraordinaire ;
 - ⑬ 2° D'une amende administrative prononcée par le ministre de l'intérieur ou son représentant, après mise en demeure et procédure contradictoire, d'un montant maximum de 10 000 euros ;
 - ⑭ 3° Sans préjudice des sanctions pénales éventuellement applicables.

Article 8

- ① I. – Toute société de projet publie sur un site internet dédié :
 - ② 1° Ses statuts et la composition de son organe de direction ;

- ③ 2° Ses comptes annuels certifiés par le commissaire aux comptes ;
- ④ 3° Le rapport annuel d'activité incluant l'état d'avancement du projet ;
- ⑤ 4° Les décisions importantes prises par l'assemblée générale.
- ⑥ II. – Le ministère de l'intérieur publie sur son site internet :
 - ⑦ 1° La liste des projets ayant reçu un agrément ;
 - ⑧ 2° Un guide pratique destiné aux citoyens souhaitant participer à de tels projets ;
 - ⑨ 3° Un rapport annuel consolidé sur l'ensemble du dispositif incluant les économies budgétaires réalisées et leur réaffectation.
- ⑩ III. – Toute publicité ou communication visant à promouvoir la souscription d'actions d'une société de projet doit obligatoirement mentionner de manière claire et lisible :
 - ⑪ 1° La nature de l'investissement et sa durée de 25 ans ;
 - ⑫ 2° L'absence de garantie sur le rendement ;
 - ⑬ 3° Le transfert gratuit de propriété à l'État au terme des 25 ans ;
 - ⑭ 4° Les risques associés à l'investissement.

Article 9

- ① I. – Les dividendes perçus par les actionnaires citoyens sont soumis à l'impôt sur le revenu selon le régime applicable aux revenus de capitaux mobiliers, avec possibilité d'option pour le prélèvement forfaitaire unique prévu à l'article 200 A du code général des impôts.
- ② II. – Les plus-values éventuellement réalisées lors de la cession d'actions sont soumises au régime d'imposition des plus-values de cessions de valeurs mobilières prévu aux articles 150-0 A et suivants du code général des impôts.
- ③ III. – Les loyers versés par l'État aux sociétés de projet sont exonérés de taxe sur la valeur ajoutée en application de l'article 261 du code général des impôts relatif aux locations de biens immeubles nus à usage professionnel.

Article 10

- ① Après l'article 199 *terdecies-0* AA du code général des impôts, il est inséré un article 199 *terdecies-0* AB ainsi rédigé :
- ② « Art. 199 *terdecies-0* AB. – I. – Les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 18 % des versements effectués au titre de souscriptions en numéraire au capital initial de sociétés de projet mentionnées à l'article 1er de la loi n° du relative au financement participatif citoyen des casernes de gendarmerie nationale.
- ③ « II. – La réduction d'impôt est plafonnée à 1 800 euros par an, correspondant à 10 000 euros de versements par foyer fiscal.
- ④ « III. – La réduction d'impôt est conditionnée au respect cumulatif des conditions suivantes :
- ⑤ « 1° La conservation des titres pendant une durée minimale de cinq ans à compter de la souscription ;
- ⑥ « 2° Le maintien de l'agrément de la société de projet prévu à l'article 2 de la loi n° du précitée ;
- ⑦ « 3° Le respect par la société de projet de toutes ses obligations légales et statutaires.
- ⑧ « IV. – En cas de non-respect de l'une de ces conditions, la réduction d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de la rupture de l'engagement, majorée de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727.
- ⑨ « V. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »

Article 11

- ① I. – Un décret en Conseil d'État précise, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi, notamment :
- ② 1° Les conditions de délivrance et de retrait de l'agrément ;
- ③ 2° Le contenu du cahier des charges type ;
- ④ 3° Les modalités de calcul du loyer et de sa révision ;

- ⑤ 4° Les modalités du contrôle exercé par le ministère de l'intérieur ;
- ⑥ 5° Le contenu du rapport d'évaluation prévu à l'article 10 ;
- ⑦ 6° Les modalités de coordination avec la direction générale de la gendarmerie nationale pour l'identification des projets prioritaires ;
- ⑧ 7° Les conditions de délégation de signature du ministre de l'intérieur prévue aux articles 2, 3, 7 et 10.
- ⑨ II. – Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du troisième mois suivant sa promulgation.
- ⑩ III. – La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution.

Article 12

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.