

...le projet de loi de finances pour 2026, programme 152
« Gendarmerie nationale »

UN INVESTISSEMENT IMMOBILIER RELANCÉ, MAIS DES SIGNAUX D'ALERTE

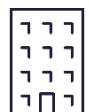
Rapport pour avis de MM. Philippe PAUL et Jérôme DARRAS, au nom
de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Avis n° 141 (2025-2026) Tome XI

Le budget présenté de la gendarmerie nationale pour 2026 présente une légère hausse de 158 M€, soit 2,3%, consacrant ainsi une forme de sanctuarisation dans un contexte de recherche d'économies. Néanmoins cette hausse, qui se traduit surtout par une relance confirmée de l'investissement immobilier, est le produit de choix difficiles au détriment, notamment, de l'équipement en moyens mobiles. La gendarmerie risque donc de se voir confrontée, à un terme très proche, à un « mur d'investissement ». Ces enjeux sont particulièrement prégnants en outre-mer, objet d'un focus thématique de ce rapport, où la gendarmerie constitue le pivot de l'intervention de l'État en matière de sécurité et notre première force de souveraineté.

A. L'IMMOBILIER, SOCLE DE LA GENDARMERIE, RETROUVE UNE TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENT...

1. La pompe est bien réamorcée, avec 353 M€ en AE...



Lié à sa condition militaire et garantie d'une capacité d'intervention et de projection rapide (voir la seconde partie de ce rapport), le casernement est consubstantiel à la gendarmerie. Or des années de sous-investissement ont conduit à une dégradation notable du parc, ainsi qu'à un poids croissant des loyers sur le budget de la gendarmerie.

Il s'est ainsi créé un cercle vicieux : le manque de crédits pour l'investissement incite le gestionnaire à se tourner vers le locatif, dont le coût au mètre carré est deux fois supérieur à celui du domanial, ce qui grève les ressources et empêche en retour d'en dégager pour l'investissement... Reconnue par la direction générale de la gendarmerie nationale, cette situation est analysée en détail par un récent rapport de la commission des finances du Sénat¹, ainsi que par vos rapporteurs dans leurs avis successifs sur le programme 152.

C'est pourquoi nous nous félicitons de constater qu'après le réamorçage entamé l'an dernier, la reprise se poursuit dans le projet de loi de finances pour 2026 avec 279 M€ en crédits de paiement et 353 millions en autorisations d'engagement – c'est une augmentation de 104 M€ en CP par rapport au PLF pour 2025. Ces sommes permettront notamment de lancer plusieurs importantes réhabilitations et de construire les casernes destinées à héberger les nouveaux escadrons de gendarmerie mobile prévus par la Lopmi².

Il faut associer à cet effort d'investissement la sanctuarisation des crédits de fonctionnement dédiés à l'entretien courant des emprises, là encore dans une trajectoire ascendante : 64 millions ouverts

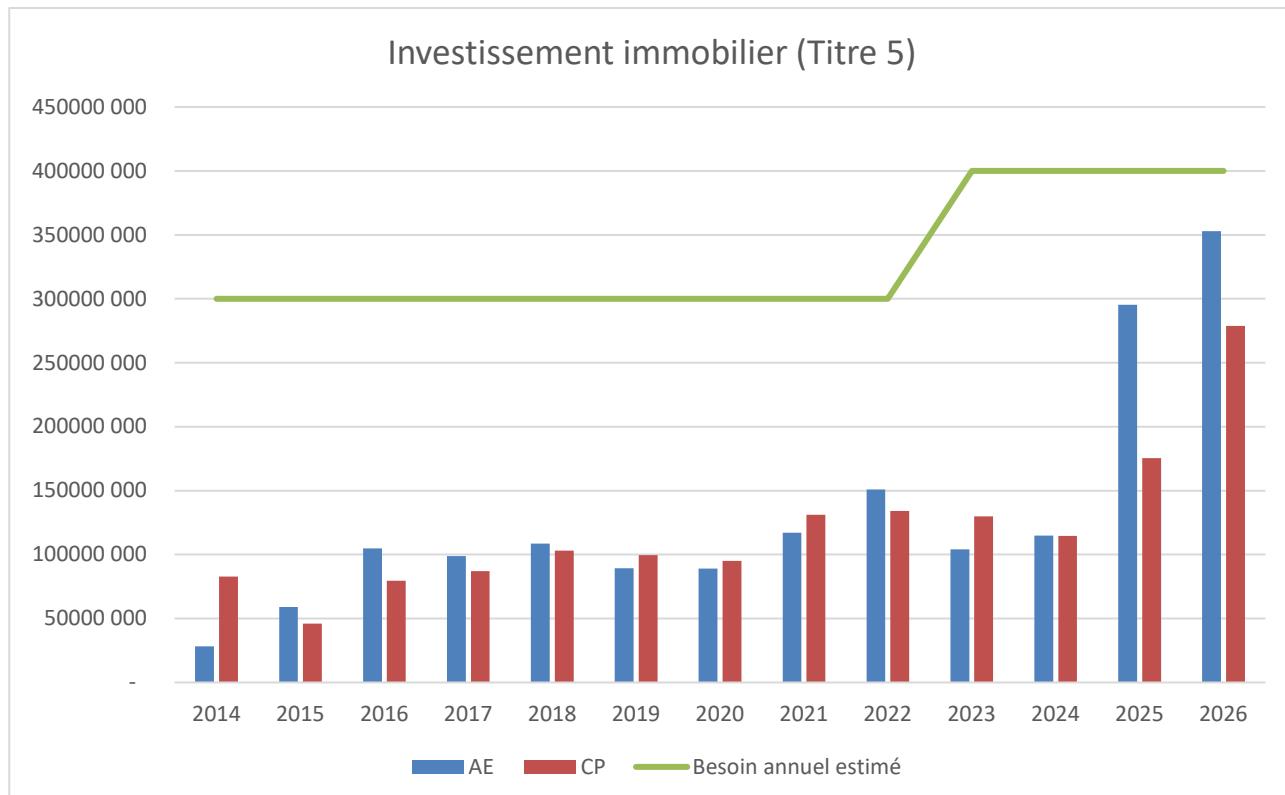
¹ [Immobilier de la gendarmerie nationale : mettre fin au désordre bâti](#), rapport déposé par le sénateur Bruno Belin au nom de la commission des finances le 10 juillet 2024.

² Loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, qui définit une trajectoire budgétaire pour les forces de sécurité intérieures entre 2023 et 2027.

en 2025, 84 millions envisagés pour 2026 et 100 millions pour 2027, cette dernière somme correspondant au besoin estimé pour le bon entretien du parc.

2. ... mais l'effort doit être poursuivi, sachant que les besoins sont évalués à 400 millions par an

Il faut cependant rappeler que **cet effort succède à de nombreuses années de sous-investissement** qui ont conduit à la formation d'une « **dette grise** » évaluée en 2024 à **2,2 milliards d'euros**, correspondant au différentiel cumulé entre l'investissement nécessaire et l'investissement réalisé. De plus, ce besoin d'investissement est désormais estimé à **400 M€ annuels** par la gendarmerie elle-même : nous restons donc légèrement sous la jauge. Il conviendra de confirmer et d'affermir cette trajectoire dans les années suivantes, en maintenant l'investissement à un niveau élevé. L'ambition affichée par la gendarmerie pour 2027 est un investissement immobilier à 400 M€. **Vos rapporteurs seront attentifs à la réalisation de cette trajectoire.**



Source : CAEDFA, à partir des données fournies par la gendarmerie nationale

Mais la recherche d'une trajectoire immobilière vertueuse ne repose pas sur le seul niveau d'investissement : il convient également de trouver **des montages financiers susceptibles de faciliter l'ouverture et le maintien en condition des casernes**, dans un contexte budgétaire où l'ouverture de crédits supplémentaires est de plus en plus difficile.

3. La location avec option d'achat : un modèle vertueux à généraliser

C'est pour remédier à ces difficultés qu'a été développé, avec la Banque des territoires, le modèle de la **location avec option d'achat** : dans ce dispositif, la gendarmerie prend en location les locaux construits par la collectivité ou le bailleur social pour une durée déterminée, au terme de laquelle la caserne lui revient en propriété. La fixation de l'annuité repose sur le modèle dit de la « **redevance transparente** » : le loyer payé par le locataire est égal aux annuités payées par le bailleur pour financer le bâtiment, auxquelles s'ajoute une provision pour financer les travaux à venir (cette provision étant due en travaux par la suite et faisant l'objet d'un suivi partagé entre propriétaire et locataire) et ses coûts annexes (TFPB, frais de gestion). Chacun y trouve son compte :

- le coût du projet est **pleinement amorti** au moment du retour en propriété à la gendarmerie ;
- **les travaux d'entretien sont financés dès le début du projet** car pris en compte dans l'annuité versée au bailleur ;

- **la gendarmerie intègre à terme la caserne dans son parc domanial**, avec un coût de gestion deux fois inférieur à ce qu'il serait en locatif.

Ce système aurait vocation à se substituer à celui qui avait été mis en place par les décrets de 1993 et 2016, respectivement avec les collectivités et les offices HLM. Les bailleurs ne s'en déclareraient pas satisfaits en raison du plafond fixé à ces loyers, qui ne reflétait plus l'état du marché ni les coûts de construction. La levée du plafond pourrait laisser craindre une forte augmentation des loyers à court terme, mais vos rapporteurs estiment que ce risque doit être mis en regard des bénéfices à long terme – dont le moindre ne serait pas l'affermissement de la relation de confiance entre les bailleurs et la gendarmerie.

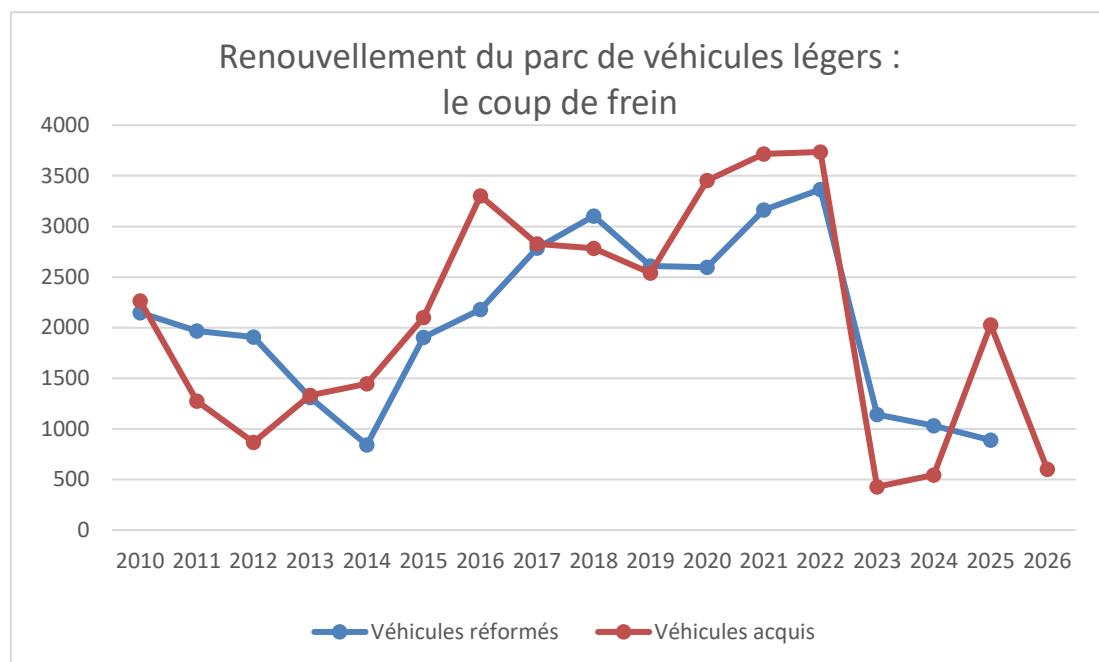
La mise en place de ce dispositif repose sur un **décret** dont la signature est attendue dans le courant de l'année 2026. **Vos rapporteurs seront particulièrement attentifs à sa mise en œuvre.**

B. ... AU DÉTRIMENT DES AUTRES POSTES D'INVESTISSEMENT...

L'augmentation globale du budget hors titre 2 (c'est-à-dire hors salaires) du P152 n'étant que de 33 M€ – et l'augmentation du budget d'investissement de 62 M€ – **l'effort porté sur l'immobilier (+104 M€) s'est inévitablement opéré au détriment des autres postes d'investissement.**

1. Moyens mobiles : un vieillissement inquiétant du parc

 Comme vos rapporteurs l'ont relevé dans leurs précédents avis sur le programme 152, l'investissement dans les moyens mobiles, et notamment les véhicules légers, a subi une forme de « **stop and go** » : au cycle faste de 2020-2022, où les acquisitions ont bénéficié de l'apport des crédits du plan de relance, a succédé un étage en 2023-2024. Le timide rebond de 2025 – avec **2 000 acquisitions de véhicules légers, alors qu'il en faudrait 3 750 pour maintenir l'âge du parc à un niveau constant¹** – n'aura pas duré, puisque 2026 sera une année maigre : les 23,7 millions en autorisations d'engagement et 49,2 millions en crédits de paiement, permettront d'acquérir **600 véhicules**, ce qui est **tout à fait insuffisant**, d'autant que les nouveaux véhicules sont prioritairement affectés aux nouvelles brigades.



Source : CAEDFA, d'après les données fournies par la gendarmerie nationale

Le graphique ci-dessus illustre le phénomène de « *stop and go* » : un fort renouvellement du parc entre 2016 et 2022, puis une chute dans les années suivantes.

¹ Les véhicules sont remplacés après 8 ans ou 200 000 km parcourus. On considère donc qu'il faut remplacer un huitième du parc, soit 3 750 véhicules, tous les ans pour le maintenir à niveau.

Conséquence : en 2025, plus de la moitié des 26 800 véhicules légers du parc sont maintenus en service alors qu'ils ont atteint l'un des deux critères de réforme (8 ans d'activité ou 200 000 km parcourus).

À cela s'ajoute un **problème de fiabilité moteur** des véhicules livrés entre 2020 et 2022 grâce aux crédits du plan de relance. Non seulement le vieillissement du parc dégrade inévitablement les performances des véhicules et augmente leur taux d'indisponibilité, mais il **alourdit également les charges d'entretien et de réparation** (37,6 M€ dans le PLF pour 2026).

2. Hélicoptères : la cote d'alerte

Les moyens aériens sont une part importante de l'action de la gendarmerie, car ils assurent la surveillance du territoire et la projection de forces, voire le ravitaillement, dans les zones difficiles (montagne, littoral, territoires isolés d'outre-mer). A la date du 1^{er} janvier 2025, la gendarmerie nationale disposait de **56 appareils**, dont :

	15 EC145 (assistance et protection des populations en milieu hostile – mer, montagne –, projection tactique de forces),
	15 EC135 (observation, recherche et renseignement),
	26 AS350 « Écureuil » (missions de sauvetage, en plaine et sur le littoral).

Mais le grand âge des Écureuil, qui atteint 40 ans, signifie que **l'ensemble de la flotte doit être réformée entre 2028 et 2030**. Les EC145 sont eux aussi relativement proches de la réforme, prévue aux alentours de 2035. De plus, **8 appareils ont d'ores et déjà été retirés du service** en raison du coût trop élevé de leur remise à niveau ; au 31 juillet 2025, 14 appareils étaient immobilisés pour maintenance, ce qui signifie qu'en réalité, **34 appareils seulement étaient fonctionnels**.

La gendarmerie a bien entamé le renouvellement de sa flotte, notamment avec le contrat de livraison de 10 H160 auprès d'Airbus Helicopters, qui a pris d'importants retards : leur livraison sera échelonnée entre 2025 et 2028. Par ailleurs, la gendarmerie était partie à un contrat signé en 2023, conjointement à la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), aux termes duquel elle percevra six appareils H145 (toujours entre 2025 et 2028), dont deux seront affectés aux missions de lutte contre l'immigration illégale et clandestine (LIIC) sur le littoral du Pas-de-Calais (mission Sandhurst).

Ces livraisons ne suffiront pas à compenser l'obsolescence prochaine des Écureuil et EC145 : c'est pourquoi **il est impératif d'affermir avant début 2027 par un ordre de service la tranche supplémentaire de 22 H145 prévue dans le cadre du contrat signé avec Airbus Helicopters – faute de quoi les conditions prévues par le contrat seront caduques**. Au vu du coût de l'opération (355 M€), cela représente un **défi budgétaire majeur**.

Le vieillissement du parc a d'ores et déjà des conséquences opérationnelles tangibles :

- **un taux de disponibilité en forte baisse** : de 71% en 2017 à 54% en 2024 pour les Écureuil, de 74% à 69% pour les EC145. Plusieurs fermetures temporaires de sections aériennes de gendarmerie ont déjà eu lieu, en raison de l'absence d'appareils de remplacement le temps d'effectuer les réparations nécessaires sur les Écureuil.
- une véritable **explosion du coût du maintien en condition opérationnelle** qui, après être resté à peu près stable entre 2012 et 2022 (autour de 20 M€), atteindra 63,5 M€ en 2026.
- **des baisses de performance notables**, particulièrement pénalisantes en outre-mer (voir la seconde partie de ce rapport), voire **dangereuses** dans le cas des Écureuil mono-turbine (c'est-à-dire dotés d'un seul moteur).

3. Un équipement qui laisse à désirer



Enfin, l'équipement des gendarmes n'est plus au niveau. La mise en place de la nouvelle plateforme d'équipement Uniforce, commune à police et à la gendarmerie, s'est traduite par de nombreux dysfonctionnements (retards et erreurs de livraison notamment) dont la presse s'est fait l'écho. Vos rapporteurs ont également pu recueillir des témoignages de gendarmes faisant état de la vétusté de leurs équipements : kits de dépistage insuffisants, casques et gants dégradés, etc.

Plus préoccupant encore, les armées s'apprêtent à mettre fin au soutien des **fusils d'assaut Famas**, remplacés dans l'armée de Terre par le HK416 dès 2017 mais **toujours utilisés par la gendarmerie**. Cela contraindra la gendarmerie, dès 2026, à « **cannibaliser**¹ » ses propres fusils, réduisant ainsi graduellement le nombre de Famas opérationnels. **Il est donc indispensable que leur remplacement soit engagé au plus tôt**, or rien n'est prévu à ce sujet dans le PLF pour 2026.

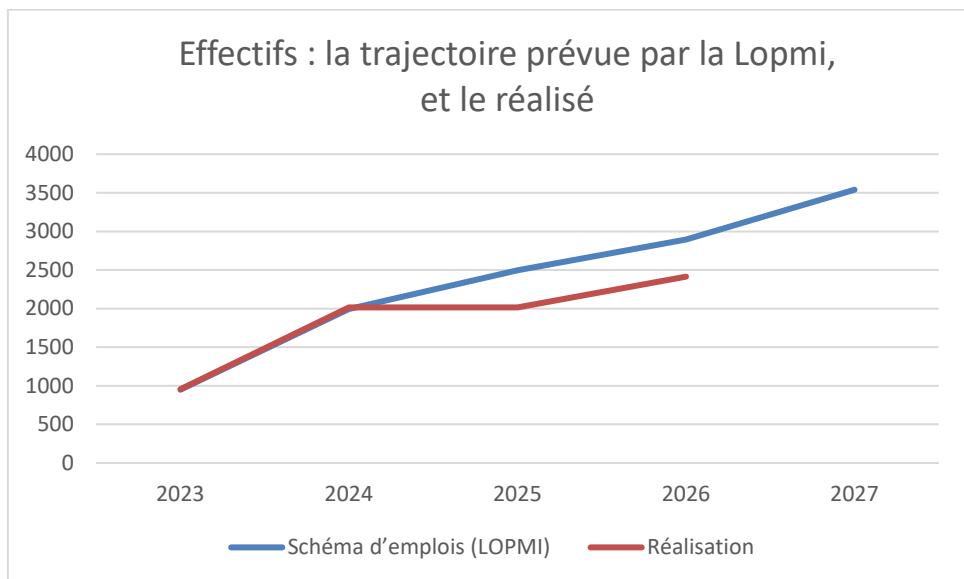
C. ... TANDIS QUE LA PROGRESSION DES EFFECTIFS NE SUIT PAS LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LA LOPMI

1. Les 400 nouveaux postes iront aux 58 nouvelles brigades, et l'année blanche de 2025 n'est pas compensée...

Vos rapporteurs avaient déploré le schéma d'emplois nul dans le PLF pour 2025 – aucun effectif supplémentaire, ce qui avait mis en pause le déploiement des 239 nouvelles brigades prévu par la Lopmi entre 2023 et 2027. Les 400 effectifs supplémentaires qui devaient normalement armer les 58 brigades déployées en 2025 seront donc créés en 2026 : il n'y aura pas de rattrapage, et l'on

¹ Cannibaliser un équipement ou un appareil consiste à l'utiliser comme réserve de pièces détachées afin de réparer d'autres équipements ou appareils.

peut considérer que **la trajectoire de la Lopmi est cassée**. Il est en effet, à ce stade, très peu probable que l'ensemble des brigades aient été déployées à l'issue de la programmation Lopmi, sauf à déployer la centaine de brigades restantes sur la seule année 2027.



Source : CAEDFA, d'après les données fournies par la gendarmerie nationale

Si le déploiement des brigades peut sans doute souffrir une ou deux années de décalage, il faut néanmoins tenir compte de ce que cela peut représenter pour les collectivités territoriales concernées, dont certaines avaient déjà mis à disposition des locaux pour les brigades attendues. Il faut également avoir à l'esprit que **la non-mise en œuvre de la trajectoire prévue par la Lopmi est, pour les collectivités mais aussi pour les gendarmes eux-mêmes, une brèche dans la confiance accordée à la parole de l'État**.

2. ... ce qui risque d'aggraver les trous à l'emploi...

La réflexion sur les effectifs de la gendarmerie ne se limite pas au déploiement des nouvelles brigades. En effet, au-delà de ce déploiement, les brigades existantes sont confrontées à des « trous à l'emploi » d'autant plus sensibles que l'année 2024 a été marquée par deux événements exceptionnels – les Jeux olympiques et paralympiques et les émeutes de Nouvelle-Calédonie – qui ont très fortement sollicité, voire sur-sollicité la gendarmerie nationale.

Comme nous le verrons dans la seconde partie de ce rapport, ce sur-emploi persiste en Nouvelle-Calédonie, où la **gendarmerie mobile** reste déployée à un niveau supérieur à la normale. Cela signifie qu'**elle ne peut assumer pleinement les missions pour lesquelles elle est ordinairement sollicitée**, notamment les renforts estivaux sur le littoral et hivernaux en montagne : ce sont alors la gendarmerie départementale, et les réserves, qui sont mises à contribution, avec un impact sur les brigades.

3. ...et que la gendarmerie est confrontée à une diversification de ses missions

Vos rapporteurs avaient déjà relevé lors du précédent avis budgétaire que la gendarmerie n'a pas retrouvé le taux de couverture territoriale qui était le sien jusqu'à la mise en œuvre de la RGPP, au contraire de la police nationale.

Or **la gendarmerie fait face à une délinquance croissante et de plus en plus diversifiée**, et s'organise en conséquence pour y répondre :

- contre les **violences intrafamiliales** (VIF), la mise en place d'un réseau de référents VIF dans chaque brigade et celle de 100 maisons de protection des familles (VIF) ;

- contre le **narcotrafic**, phénomène qui se diffuse dans les petits centres urbains et les campagnes¹, la mise en place, à compter du 1^{er} septembre 2025, de l'Unité nationale de police judiciaire, dotée de 1 100 gendarmes, qui s'opère à effectifs constants ;
- pour faire face à la crise de Nouvelle-Calédonie, où la présence de gendarmerie reste bien supérieure à son niveau habituel (voir la seconde partie du rapport).
- enfin, la gendarmerie pourrait être amenée, dans un avenir proche, à renforcer sa présence autour des sites sensibles et à renforcer son action de lutte anti-drones, dans le cadre de la défense opérationnelle du territoire.

Malgré la vraie satisfaction que constitue la relance de l'investissement immobilier, l'équipement est en souffrance (véhicules, hélicoptères, mais aussi Famas). À terme, la gendarmerie pourrait devenir la force de sécurité la plus mal équipée, alors que l'armée de Terre a reçu de nouveaux matériels pour remplacer les Famas, et que la police bénéficie d'un effort important d'investissement, dans le PLF pour 2026, à la fois sur l'immobilier et sur les véhicules. Or son rôle est central dans la couverture du territoire et la réaction aux crises, en particulier dans les outre-mer.

2. FOCUS SUR LES OUTRE-MER : UN MODÈLE DONT LES CRISES ONT MIS EN ÉVIDENCE LA PERTINENCE ET LA RÉSILIENCE, TOUT EN L'ÉPROUVANT DUREMENT

A. LES « COMGEND » OUTRE-MER : UNE ORGANISATION AUTONOME ET RÉSILIENTE...

1. Chaque COMGEND forme, sous l'autorité du commandement de la gendarmerie d'outre-mer, une unité complète disposant de ses propres soutiens (section aérienne, antenne GIGN, etc.)

Si **51% de la population et 95% du territoire français** se trouvaient, au 1^{er} janvier 2025, en zone gendarmerie, ces proportions montent respectivement à **70%** et **99%** en outre-mer. Cela fait de la gendarmerie **notre principale force de souveraineté dans les territoires ultramarins**.

Si le commandement des forces de gendarmerie d'outre-mer existe depuis 1964, le CGOM (commandement de la gendarmerie d'outre-mer) est issu de la réforme de l'organisation de la gendarmerie nationale en 2017. Le CGOM a pour missions :

- « *d'avoir une vision unifiée de l'action de la gendarmerie dans les territoires ultra-marins* ;
- *de mieux coordonner les moyens humains et matériels* ;
- *de renforcer la réactivité face aux spécificités locales (insularité, climat, criminalités transfrontalières)* »².

Au total, le CGOM emploie **369 officiers de gendarmerie et 3 243 sous-officiers de gendarmerie**, pour un total de **4 312 militaires et 257 personnels civils**.

Le CGOM fonctionne ainsi comme un état-major de région zonale de gendarmerie métropolitaine, qui assure notamment le **soutien logistique et opérationnel du commandement de gendarmerie d'outre-mer** (COMGEND) de chaque collectivité, ainsi que le **soutien des personnels**, à travers la formation ou le suivi de carrière. Les COMGEND sont dotés de leurs propres unités spécialisées (antenne GIGN, section de recherche, section aérienne, brigade nautique) qui garantissent leur autonomie opérationnelle et leur capacité de réponse rapide aux crises de tout ordre.

¹ Le fait a été abondamment documenté dans le [rapport](#) de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier (rapport n° 588 (2023-2024) déposé le 7 mai 2024 par MM. Jérôme Durain président, et Étienne Blanc, rapporteur).

² Réponse du CGOM au questionnaire transmis par les rapporteurs.

Cette capacité de réponse est également garantie par un socle de renfort de 22,5 escadrons de gendarmerie mobile en temps normal. En cas de besoin, ce renfort peut être augmenté : c'est le cas pendant les crises particulièrement aiguës.

Un motif de satisfaction : la coopération entre forces de sécurité intérieure



La gendarmerie est souvent amenée, dans les outre-mer, à assumer un rôle de **chef de file** dans les structures inter-services telles que les antennes de l'Office anti-stupéfiants (Ofast) ou les Groupes d'intervention régionaux (GIR) chargés de la lutte contre la délinquance organisée. Tous les commandants de gendarmerie outre-mer entendus par vos rapporteurs s'entendent sur un point : **la coopération avec les autres forces de sécurité intérieure** (police et plus particulièrement police aux frontières, douanes) **se déroule dans les meilleures conditions** – un point crucial dans la lutte contre le narcotrafic en particulier, qui réclame une action fortement coordonnée.

Les outre-mer sont également un terrain d'innovation dans la coopération avec les forces armées : ainsi en Guyane, la **gendarmerie** et les **Forces armées en Guyane** (FAG) ont constitué un **état-major commun** pour la conduite de l'opération HARPIE contre l'orpailage illégal, dirigé par un colonel de gendarmerie. Cet état-major est opérationnel depuis le 1^{er} septembre 2025.

En Nouvelle-Calédonie, la coopération a également pris une forme plus structurée avec la signature, le 17 juillet 2025, d'un **accord-cadre** entre le COMGEND et les Forces armées de Nouvelle-Calédonie. Son objet est de déterminer à l'avance les conditions de mise à disposition de moyens entre les deux forces, afin d'anticiper les bascules d'effort en cas de crise.

2. Le modèle gendarmerie est particulièrement adapté à la résilience qu'exigent les outre-mer...

La capacité de réponse aux crises de la gendarmerie nationale a été éprouvée à de nombreuses reprises dans les outre-mer ; face à des **crises économiques et sociales** comme en **Guadeloupe** en 2010, en **Guyane** en 2017, en **Martinique** de septembre 2024 à janvier 2025 ; à des **crises multiformes** comme à **Mayotte** ; à des **crises politiques** comme en **Nouvelle-Calédonie** en 2024 ; enfin à des **catastrophes naturelles** (ouragan Irma à Saint-Martin et Saint-Barthélémy en 2017, cyclone Chido à Mayotte).

Les auditions des COMGEND de différents territoires d'outre-mer conduites par vos rapporteurs les ont convaincus de la **résilience du modèle de la gendarmerie dans les situations de crise**. D'abord la présence de sections spécialisées à la main des COMGEND (sur une échelle beaucoup moins importante que celle d'une zone de sécurité en territoire métropolitain, à l'exception de la Guyane) garantit une **capacité d'intervention rapide**, en particulier pour les moyens aériens.

De plus, le **casernement** a été un atout considérable après le cyclone Chido : avec une partie des effectifs mobilisée pour la protection des familles et la réparation des dommages en caserne, le reste des gendarmes étaient opérationnels dès le lendemain du cyclone. Dans les situations de crise et de perturbations graves à l'ordre public, le casernement, s'il peut faire des gendarmeries une cible pour les émeutiers, réduit également la **vulnérabilité individuelle** des gendarmes.

Enfin, la militarité des gendarmes est un atout incontestable dans le contexte d'engagement très dur observé lors des crises telles que celle de la Nouvelle-Calédonie, où le rétablissement de l'ordre a reposé sur des manœuvres de type militaire, face à un adversaire n'hésitant pas à cibler directement les forces de l'ordre : dans le cadre de son engagement opérationnel, **la gendarmerie a enregistré 705 actes d'usage des armes à son encontre dont 167 touchants** ; au plus fort de la crise, entre le 15 mai et le 28 mai 2024, période où l'état d'urgence avait été décrété, **107 gendarmes ont été**

blessés (598 sur l'ensemble des événements) et **2 ont été tués**, pour **12 tués** et **210 blessés** recensés entre le 12 mai et le 15 août 2024 dans les rangs des manifestants.

Au-delà de ses compétences en matière de répression des troubles à l'ordre public, la gendarmerie a également su mettre en valeur sa **couverture du territoire** et sa **proximité avec la population**. La création de deux nouvelles brigades de gendarmerie à Bras-Fusil (Mayotte) et Sandy Ground (Saint-Martin), dans des quartiers réputés difficiles, répond à cette logique. Pour reprendre la formule utilisée par le commandant de la gendarmerie d'outre-mer, le général Loïc Poty, lors de son audition, « *de petits effectifs produisent de grands effets* ».

Outre-mer : des formes de délinquance spécifiques et diversifiées, mais globalement beaucoup plus violentes qu'en territoire métropolitain

Les territoires outre-mer, dans leur grande diversité, présentent certaines caractéristiques communes ainsi présentées par le CGOM :

- « *Isolement et fragilités socio-économiques* ;
- *Exposition à une violence plus exacerbée qu'en métropole (mouvements indépendantistes, criminalités organisée transnationale)* ;
- *Zones de rebond du narcotrafic vers d'autres marchés, dont l'Europe, les États-Unis et l'Australie* ;
- *Problématique de lutte contre l'immigration irrégulière et clandestine d'autant plus difficile à contrôler que les pays d'origine voisins sont souvent fragiles et les frontières étendues et relativement perméables* ;
- *Risques naturels majeurs (ouragans, tsunamis, séismes)*. »¹

Les territoires d'outre-mer représentent **5,5 % de la population** de la zone gendarmerie nationale, mais **70 % des vols à main armée par arme à feu, 25 % des faits de grande criminalité, 25 % des homicides et 45 % des tentatives d'homicide**.

Ce constat global recouvre néanmoins des réalités très contrastées :

- en **Martinique**, une prévalence croissante des trafics de drogue, mais aussi d'armes, d'animaux, etc. et des phénomènes corrélés de bandes et de délinquance violente, qui se superposent aux troubles sociaux nés en septembre 2024 des manifestations contre la « vie chère » ;
- en **Guadeloupe**, une forte augmentation de la délinquance générale (+12,5% entre 2022 et 2024 et +37% pour les vols avec violences) liée à une circulation d'armes en augmentation,
- en **Guyane**, une délinquance également très violente et armée : plus de **47 % des homicides par règlements de compte**, 8,31% de l'ensemble des homicides, et **34,47% des vols à main armée par arme à feu** commis en zone de gendarmerie nationale l'ont été en Guyane – un phénomène lié à la pénétration des bandes armées venues du Brésil et au phénomène spécifique de l'orpaillage illégal (*garimpeiros*), ainsi qu'à la position de zone de transit pour la cocaïne venue du Suriname vers l'Europe,
- en **Nouvelle-Calédonie**, une délinquance générale en hausse globale (+8% entre 2023 et 2025), mais désormais relativement contenue après les événements de mai à décembre 2024 où l'île a connu une situation de quasi-insurrection (voir *supra*).
- à **Mayotte**, une situation sociale extrêmement tendue, en partie en raison de l'immigration en provenance des Comores mais aussi du continent africain, et une délinquance violente et en augmentation, avec des phénomènes de bandes et de rivalités inter-quartiers : sur la période 2020-2024 les homicides ont augmenté de 71,4 % (7 à 12 en volume) et les tentatives d'homicide de 112,5 % (24 à 51 en volume).
- **Saint-Martin et Saint-Barthélémy** présentent eux-mêmes des réalités très différentes, entre l'île de Saint-Barthélémy qui jouit d'une grande tranquillité publique et un territoire, Saint-Martin,

¹ Réponse du CGOM au questionnaire adressé par les rapporteurs.

partagé avec les Pays-Bas, où le taux de pauvreté est élevé et la délinquance violente et en forte augmentation depuis 2020.

- à **Wallis-et-Futuna**, territoire isolé de l'océan Pacifique, une délinquance très faible et, jusqu'à une date récente, essentiellement régulée au niveau coutumier¹.

- à **La Réunion**, un phénomène émergent de bande ainsi que des tentatives d'implantation du trafic de cocaïne.

- en **Polynésie française**, des troubles à l'ordre public rares mais une délinquance en augmentation (+43% entre 2020 et 2024) en lien avec le trafic de méthamphétamine (« Ice »).

3. ... mais à des coûts plus élevés, insuffisamment pris en compte (usure des matériels mais aussi des effectifs, coût par gendarme très supérieur à celui de la métropole), qui génèrent un effet d'éviction très lourd sur le programme

a) Des surcoûts structurels et conjoncturels très importants

Ce modèle a néanmoins un coût important. Un effort significatif a porté sur la gendarmerie outre-mer au cours de la dernière décennie : entre 2016 et 2025, **474 ETP ont été créés dans les unités territoriales, et 22 créations de brigades sont prévues** dans le cadre du plan des 239 brigades ; 8 ont été réalisées, pour un total de 56 ETP, et 5 supplémentaires pourraient être déployées en 2026.

La gendarmerie fait face à des **coûts beaucoup plus importants** en outre-mer, en raison notamment des diverses primes liées à l'exercice des fonctions dans ces territoires : en 2024 le coût total de ces primes et indemnités était de **90 M€**. Le tableau ci-dessous fait apparaître l'écart notable de coût entre l'outre-mer et la moyenne nationale, à la fois au niveau salarial, mais aussi, hors salaire, dans le parc locatif (coût « sac à dos »).

Coût moyen annuel d'un sous-officier de gendarmerie	T2 hors (pensions)	CAS	T2	Coût hors T2 ("sac à dos")
En domanial (métropole)	47 380		86 818	17 397
En domanial (OM)	70 983		113 209	17 397
En locatif (métropole)	47 380		86 818	20 932
En locatif (OM)	70 983		113 209	24 891

Source : Gendarmerie nationale

À ces surcoûts structurels s'ajoutent les **surcoûts ponctuels générés par le déploiement de renforts dans le contexte des différentes crises**. En 2024, ces coûts ont été considérables : ils sont estimés par le CGOM à plus de **150 M€ pour la Nouvelle-Calédonie** dont 13,9 M€ au titre de la solde (T2) et 140 M€ pour le « hors T2 », à **66 M€ pour Mayotte** (15 millions pour le titre 2 et 51 millions pour le « hors T2 »). Pour 2025, le surcoût lié au maintien de 20 escadrons de gendarmerie mobile sur le territoire néo-calédonien est estimé à 108 M€ en AE et 127 millions en CP². Ce surcoût n'avait pas été budgété en loi de finances initiale. Il en résulte un **effet d'éviction très important sur les dépenses du programme**.

¹ Les données présentées dans cet encadré sont issues des questionnaires envoyés au CGOM ainsi qu'aux différents COMGEND en préparation des auditions. Les COMGEND de La Réunion, de Polynésie française et de Saint-Pierre et Miquelon n'ont pas été auditionnés.

² L'écart entre ces deux chiffres correspond à un reste à payer de 19 M€ au titre de 2024, non couvert par la loi de règlement.

b) Un effort qui pèse très lourdement sur la gendarmerie mobile

Le principal acteur de l'effort porté sur les crises dans les outre-mer a été la **gendarmerie mobile**. Celle-ci est déployée à hauteur de 22,5 escadrons en temps normal ; cette jauge a été portée à 32 escadrons pour la seule Nouvelle-Calédonie au plus fort de la crise – contre 3 en temps normal. 39 escadrons restent mobilisés en outre-mer à la fin 2025, soit presque le double du « socle » pré-positionné dans ces territoires.

Il existe un indicateur objectif du sur-emploi de la gendarmerie mobile : le seuil au-delà duquel il est impossible aux gendarmes de prendre l'intégralité de leurs jours de congé et de repos et de permission. Ce seuil a été fixé à **68 escadrons employés chaque jour**, or en 2024 ce taux d'emploi a été de **76,9 escadrons** avant de revenir à la normale en 2025. La conséquence a été un reliquat de plus de 24 jours de congés pour 2024, reliquat qui reste très important en 2025 (20 journées). La gendarmerie mobile a donc été l'objet d'une **sur-sollicitation manifeste**, d'autant qu'elle a également été mobilisée en 2024 sur les Jeux olympiques ; par conséquent (cf. *supra*), les renforts estivaux et hivernaux habituellement assurés par la GM ont été basculés vers la gendarmerie départementale et la réserve opérationnelle. Si le taux d'emploi des escadrons de la gendarmerie mobile est revenu en 2025 au seuil de 68 escadrons par jour, **la question se pose de la pérennité de ce modèle de soutien face à la multiplication des crises**.

c) Un point d'attention : les moyens aériens

Au vu du caractère particulier du relief et de l'importance de la surveillance du littoral – notamment pour la lutte contre l'immigration illégale et clandestine (LIIC) et contre les trafics en tous genres – **les hélicoptères sont un soutien essentiel de l'action de la gendarmerie**. À titre d'illustration, en Nouvelle-Calédonie les côtes Est et Ouest sont séparées par une zone très montagneuse, dont le franchissement par la route est long et malaisé – d'autant que certains cols étaient tenus par les émeutiers lors des événements de 2024 : l'hélicoptère divise par trois les temps de trajet. En Guyane, l'hélicoptère est le seul moyen d'accès à certaines brigades, qui sont donc ravitaillées par cette voie. En Guadeloupe, il est principalement utilisé dans la lutte contre le narcotrafic arrivant par voie maritime. En Martinique, il a été mobilisé à des fins de maintien de l'ordre lors de la crise sociale qu'a connue l'île fin 2024. À Mayotte, le spectre d'emploi est diversifié.

Au total, le CGOM dispose de **9 hélicoptères**, des Écureuils dont l'obsolescence est très prochaine (voir *supra*) et nécessite d'ores et déjà de longues immobilisations pour maintenance. La Guadeloupe, la Martinique et Mayotte n'ont qu'un appareil, ce qui signifie que **lors des périodes de maintenance le territoire est dépourvu de moyens aériens**.

Au vu du rôle essentiel de cet aéronef dans les missions de la gendarmerie d'outre-mer, leur renouvellement doit être **une priorité absolue**. De plus, comme le directeur général de la gendarmerie nationale l'a évoqué lors de son audition par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, l'acquisition de **trois avions de transport Pilatus PC-12, dont deux seraient stationnés en outre-mer** (Antilles-Guyane et Polynésie française) est envisagé par la gendarmerie afin de « *combler un déficit capacitaire sur les segments de la projection d'hommes et de fret sur des longues distances, et sur celui de l'observation et de la surveillance sur long rayon d'action (lutte contre le narcotrafic en milieu maritime et côtier, immigration illégale...)* ». Détail important, l'heure de vol est moins onéreuse pour un Pilatus que pour un hélicoptère.

d) Un modèle aujourd'hui au plus juste

Le commandement de la gendarmerie outre-mer met en avant, sur la base des récents engagements, « **un besoin structurel d'effectifs aujourd'hui estimé à 1 700 ETP** »¹. En effet, le modèle fondé sur les renforts par la gendarmerie mobile, y compris pour les missions ordinaires de la gendarmerie départementale, montre ses limites en cas de sollicitations concurrentes : ainsi **le retrait de Guyane de plusieurs escadrons appelés en métropole pour les Jeux olympiques et en Nouvelle-Calédonie a entraîné une forte augmentation de la délinquance sur le territoire guyanais**.

¹ Réponse du CGOM au questionnaire adressé par les rapporteurs.

Les investissements immobiliers nécessaires dans ces territoires sont estimés à environ **900 M€** – le coût étant plus important en outre-mer en raison du besoin de mise aux normes anticycloniques et antismismiques. Cette somme est à comparer aux **32 M€ engagés** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026.

Le CGOM souligne également le besoin de réseaux de communications redondants et résilients, dont le coût de mise en place serait de 10 M€ pour chaque territoire, et la constitution de rames tactiques de gestion de crise, pour le transport de troupes sur terrain dégradés. Le coût approximatif du déploiement de 21 rames est estimé autour de 130 M€.

Les particularités des territoires d'outre-mer, avec une plus forte prévalence de la délinquance, les crises périodiques qui affectent les territoires, les catastrophes naturelles, tendent à conforter le modèle militaire de la gendarmerie, qui confère à celle-ci une capacité d'action rapide dans des conditions difficiles. À bien des égards les outre-mer préfigurent également les enjeux futurs, notamment en matière de défense opérationnelle du territoire. Il est d'autant plus essentiel de mieux la soutenir, car les crises récentes ont eu un effet d'éviction sur les autres dépenses du programme et mettent à l'épreuve son modèle d'emploi des forces, avec une sur-sollicitation de la gendarmerie mobile qui a des conséquences sur l'ensemble de la gendarmerie.

Au total, et conformément à l'engagement pris par son nouveau directeur général, la gendarmerie nationale a engagé un véritable effort sur l'immobilier, dont on peut espérer qu'il sera soutenu dans le temps. Mais cet effort se fait au prix de sacrifices dans les autres postes d'investissement, et d'un non-respect de la trajectoire de la Lopmi, notamment en matière de progression des effectifs. La gendarmerie, pour mener à bien des missions de plus en plus diversifiées, risque de se trouver confrontée dans un futur proche à un véritable « mur d'investissement ». À cet égard, **la commande de 22 nouveaux hélicoptères EC145 avant le début 2027 est un impératif absolu.**

Compte tenu de ces éléments, vos rapporteurs recommandent à la commission de **donner un avis favorable à l'adoption crédits du programme 152.**

Le mercredi 3 décembre 2025, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité » dans le projet de loi de finances pour 2026.



Cédric Perrin

Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)



Philippe Paul

Rapporteur
Sénateur du Finistère
(LR)



Jérôme Darras

Rapporteur
Sénateur du Pas-de-Calais
(SER)

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>