

LA REVUE DE LA

FONDATION
IFRAP

N° 280

Juillet 2026

PROJET 2027

COMMENT
recréer une
JUSTICE
EFFICACE
au service des citoyens



Comment recréer une justice efficace au service des citoyens

Par l'équipe de la Fondation IFRAP

En avril dernier, les statistiques pénitentiaires affichaient des chiffres sans précédent : 88 145 personnes détenues, pour 63 353 places opérationnelles, soit une densité carcérale de 139,1 %, en hausse de 6 points sur un an. Ce chiffre n'est que la partie émergée d'un système dont chacun des maillons – l'organisation des juridictions, le financement de l'accès au droit, le traitement des procédures pénales, l'exécution des décisions de justice, la gestion des flux carcéraux – donne simultanément des signes de tension structurelle.

La justice française mobilise un budget de 11,8 Md€ en 2024², en progression de près de 40 % depuis 2017, et emploie plus de 93 000 agents. Pourtant, rapportée à la richesse nationale, la dépense judiciaire française demeure l'une des plus faibles d'Europe occidentale : 0,2 % du PIB contre 0,30 % en Allemagne, 0,31 % en Italie et 0,34 % en Espagne³. Cette sous-dotation relative coexiste avec une organisation complexe dans son empilement de juridictions spécialisées.

En amont de la chaîne, l'accès au droit et le financement des procédures connaissent une dérive commune : l'aide juridictionnelle, dont le coût atteindra 714,2 M€ en 2026, a progressé de 67,9 % en neuf ans, tandis que les frais de justice, qui couvrent les actes d'enquête, ont bondi de 51,2 % entre 2013 et 2024 pour atteindre 716 M€, engendrant une « dette économique » de 318,4 M€ à l'égard des prestataires et experts judiciaires⁴. Ces deux postes de dépense, hérités d'un principe de gratuité posé en 1991 et 1993, illustrent une difficulté plus générale de la France à articuler maîtrise de

la dépense publique et garantie effective des droits.

Au cœur de la chaîne, le traitement des affaires se heurte à un goulot d'étranglement : le stock de dossiers criminels en attente de jugement est passé de 2 368 dossiers en 2019 à 6 000 fin 2025, et le délai moyen de mise à exécution d'une peine d'emprisonnement ferme atteint 14 mois⁵. En bout de chaîne enfin, le « tout-carcéral » se traduit par une surpopulation chronique que le plan « 15 000 places » ne parvient pas à juguler, par un dispositif de transfèrements et d'extractions judiciaires fonctionnant en sous-régime⁶, et par une « carcéralisation de la folie » qui voit la prison se transformer, faute de lits de psychiatrie en nombre suffisant, en principal lieu de concentration des pathologies mentales du pays⁷.

La Fondation IFRAP formule une série de propositions pour lutter contre les insuffisances capacitaires de la justice française :

Il s'agit d'une part de dépenses supplémentaires de 2,7 Md€ en fonctionnement annuel à l'horizon 2030-2032 pour le recrutement de 6 779 ETP pour la police pénitentiaire, de 7 765 ETP pour le plan de psychiatrie pénitentiaire, de 726 ETP pour l'apurement du stock de dossiers criminels et de 5 702 ETP pour la mise à niveau du Parquet, soit un total de 20 972 ETP supplémentaires. A cela, s'ajouterait un effort d'investissement en lits de psychiatrie de 1,7 Md€. Cet investissement en psychiatrie permettrait de libérer des places pour lutter contre la sur-occupation carcérale. Côté mesures d'économies, la Fondation IFRAP prévoit – à l'horizon 2030 – 137,5 M€, essentiellement en revoyant la contribution pour l'aide juridique (55 M€) et en recourant à l'IA pour les tâches d'interprétariat (21 M€).

1. Le Monde, 30 avril 2026, « Surpopulation carcérale : au 1^{er} avril, les prisons françaises abritaient 88 145 détenus, un nouveau record » ; ministère de la Justice, statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée.

2. Ministère de la Justice, Références statistiques de la justice 2025, édition établie le 13 janvier 2026.

3. CEPEJ, Systèmes judiciaires européens, rapport d'évaluation 2024, Conseil de l'Europe ; retraitements Fondation IFRAP, 9 juin 2026.

4. Sénat, rapport d'information n°25-003, F. Lefèvre sur les frais de justice, 1^{er} octobre 2025 ; Sénat, annexe n°17 au PLF 2026, A. Lefèvre, 24 novembre 2025.

5. IGJ, rapports des missions d'urgence relatives à la déjudiciarisation, à l'audience criminelle et correctionnelle et à l'exécution des peines, 10 mars 2025.

6. Assemblée nationale, rapport de suivi n°2317, janvier 2026 ; IGJ, rapport sur les conditions de création d'une police pénitentiaire, fin 2025.

7. Assemblée nationale, rapport d'information n°1701, 10 juillet 2025, sur l'évaluation de la prise en charge des troubles psychiques des personnes placées sous main de justice.

La justice française : une dépense consolidée proche de 13,4 Md€, un système sous tension

Moyens humains

Densité de juges professionnels
(pour 100 000 hab.)



Densité de personnels associés au parquet
(pour 100 000 hab.)



Moyens budgétaires

0,2 % PIB

UE (grands pays) : 0,31-0,34 %

Dépense judiciaire publique

714,2 M€

+ 67,9 % depuis 2017

Coût de l'aide juridictionnelle

716 M€

+ 51,2 % depuis 2013

Frais de Justice constatés

Charge de travail

6 000 dossiers

+ 22 % en un an

Stock de dossiers criminels en instance, fin 2025.

14 mois

Délai moyen de mise à exécution des peines.

18,8 mois si jugement contradictoire

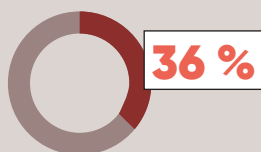
Conditions de détention



Densité carcérale globale au 1^{er} avril 2026

139,1 %

+ 6 points en un an



Prévalence estimée des troubles psychiatriques sévères parmi la population détenue - moyenne européenne 33 %.

* : La France compte toutefois 20 772 juges non professionnels qui constituent l'effectif le plus nombreux de magistrats du pays

I. Une justice sous-dotée en comparaison européenne

Une administration de la justice éclatée

Le ministère de la Justice ne publie que des statistiques partielles, qu'il convient de manier avec prudence. L'histoire des institutions judiciaires françaises se caractérise par un éclatement entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires, si bien que l'ordre administratif demeure séparé et n'est pas comptabilisé, ou très imparfaitement, dans les statistiques du ministère de la Justice⁸. Stricto sensu, la « justice judiciaire » regroupe 37 308 ETP, dont 9 989 magistrats de l'ordre judiciaire, 16 382 greffiers en chef et greffiers, et 10 937 personnels administratifs et techniques. En y ajoutant les 222 magistrats de l'ordre judiciaire affectés à l'administration centrale sans siéger et les 23 membres du Conseil supérieur de la magistrature, l'effectif total atteint 37 551 ETP.

Au-delà de ce périmètre « justice judiciaire », il faut compter les magistrats financiers de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes – 1 821 personnes, dont 55 % dans les juridictions financières territoriales – ainsi que les personnels de la justice administrative organisée autour du Conseil d'État (238 membres du Conseil d'État, 1 295 magistrats des tribunaux administratifs, Cours administratives d'appel et CNDAs)¹⁰. **Au total, ce sont environ 57 083 personnes qui exercent une activité juridictionnelle en France en 2024**, un chiffre que ne

Mission / programme	Effectifs (ETP, 2024)
Ensemble de la mission Justice	93 128
Justice judiciaire	37 308
dont magistrats de l'ordre judiciaire	9 989
dont greffiers en chef et greffiers	16 382
dont administratif et technique (B et C)	10 937
Administration pénitentiaire	43 949
dont personnel de surveillance (catégorie C)	28 135
Protection judiciaire de la jeunesse	9 179
Accès au droit, conduite et pilotage, CSM	2 692

Source : ministère de la Justice, Stat_RSJ_Autres, fig. 3 ; calculs Fondation IFRAP.

fait apparaître aucun document budgétaire, faute de document de politique transversale (DPT) dédié.

Selon la comptabilité nationale de l'Insee, la dépense consacrée aux tribunaux en 2024 (rémunérations, fonctionnement, transferts, investissements) atteint 8,3 Md€, en hausse de 39,7 % depuis 2017¹¹. Mais sur le plan strictement budgétaire (mission Justice), les crédits de paiement exécutés s'élèvent à 11,8 Md€ en 2024, dont 7,0 Md€ de dépenses de personnel ; la seule justice judiciaire représente 4,37 Md€.

LES CRÉDITS DE PAIEMENT EXÉCUTÉS DE LA MISSION JUSTICE, en M€

Programme	2020	2022	2024	Évol. 20-24
Justice judiciaire	3 480,1	3 845,7	4 374,9	+25,7 %
Administration pénitentiaire	3 863,4	4 518,0	4 944,8	+28,0 %
Protection judiciaire de la jeunesse	862,3	975,8	1 087,4	+26,1 %
Accès au droit et à la justice	465,2	691,6	727,0	+56,3 %
Conduite, pilotage, CSM	479,9	624,1	692,8	+44,4 %
Total mission Justice (CP exécutés, M€)	9 151,0	10 655,2	11 826,8	+29,3 %

Source : ministère de la Justice, Références statistiques de la justice 2025. Lecture : crédits de paiement exécutés, en M€.

8. Ministère de la Justice, Références statistiques de la justice 2025, édition du 13 janvier 2026.

9. Cour des comptes, rapport d'activité 2024, p.13.

10. Conseil d'État, rapport d'activité 2024 (publié en mai 2025).

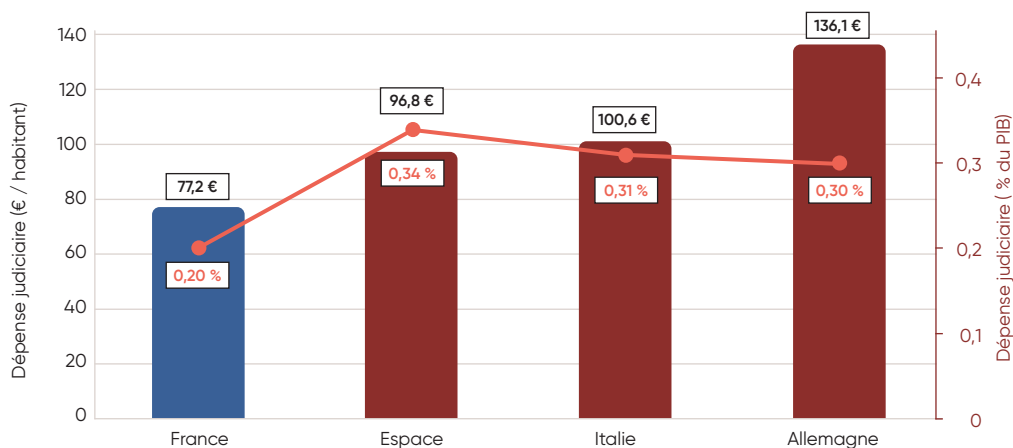
11. Insee, comptes nationaux 2024, T_3301, Expenditure GF0303.

À ces crédits s'ajoutent 560,9 M€ pour la justice administrative¹² et 254 M€ pour les juridictions financières¹³, soit, en intégrant l'aide juridictionnelle (729,8 M€), **un effort public consolidé pour l'ensemble du système juridictionnel proche de 13,4 Md€ – sans qu'aucun document budgétaire ne retrace cette consolidation.**

Un sous-investissement chronique au regard des standards européens

La nouvelle livraison du CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice) permet de situer la France au sein de l'Union européenne¹⁴. **Le constat est sans ambiguïté : la France consacre 0,2 % de son PIB à son système judiciaire – environ 5,3 Md€ selon le périmètre retenu par le CEPEJ –, soit 77,2 € par habitant, contre 136,1 € en Allemagne, 100,6 € en Italie et 96,8 € en Espagne.**

DÉPENSE JUDICIAIRE PUBLIQUE EN EUROPE, 2022 (budget des tribunaux + ministère public + aide judiciaire)



Source : CEPEJ, retraitement Fondation IFRAP, juin 2026.

Les crédits alloués aux tribunaux eux-mêmes (54,3 €/habitant, 0,14 % du PIB) sont environ deux fois inférieurs à ceux de l'Espagne. Le ministère public français, bien que désargenté, n'est cependant pas le moins bien doté d'Europe : l'Espagne y consacre encore moins de moyens (13,6 €/habitant contre une dotation espagnole inférieure de 0,01 point de PIB). **En revanche, hors pays nordiques, la France est le pays qui consacre le plus haut niveau de dépense d'aide judiciaire en Europe**, avec 9,28 €/habitant (0,024 % du PIB) – signe que l'effort budgétaire français se porte prioritairement sur l'aval (financement de l'accès au droit) plutôt que sur l'amont (moyens de jugement).

Autre singularité : contrairement à ses principaux voisins, la France ne perçoit quasiment

aucune recette de frais et taxes de justice. Alors que l'Allemagne finance 45 % de son système judiciaire par ce biais (0,135 % du PIB) et l'Italie 8 % (0,025 % du PIB), la part correspondante n'est pas même chiffrée pour la France, et serait de l'ordre de 0,024 % du PIB¹⁵.

Une organisation territoriale rationnelle, une complexité juridictionnelle atypique

Le rapport CEPEJ permet également de comparer le maillage juridictionnel des grands pays européens. La France se classe au 2^e rang pour le nombre de juridictions spécialisées (889) derrière l'Espagne (1 664) et au 2^e rang également pour le nombre total de juridictions (1 095). Les juridictions spécialisées correspondent aux juridictions administra-

12. Conseil d'État, rapport d'activité 2024.

13. Cour des comptes, rapport d'activité 2024 : « un peu plus de la moitié est dépensée par la Cour qui gère des dépenses communes à l'ensemble des juridictions financières ».

14. Two studies prepared for the European commission by CEPEJ, on the functioning of judicial systems in the EU Member States – 2026, 4 juin 2026.

15. CEPEJ, 2024 ; voir également la partie II.B de la présente note sur les frais de justice.

tives, aux prud'hommes, aux tribunaux des affaires de Sécurité sociale, tribunaux de commerce, etc. En revanche, la France apparaît plus rationnelle en matière d'implantations géographiques (844 sites, derrière l'Allemagne avec 1 075, mais devant l'Italie et l'Espagne).

Rapportée à la population, cette rationalité territoriale se confirme : la France compte 1,2 implantation pour 100 000 habitants contre une moyenne européenne de 1,8. Mais le ratio entre juridictions généralistes et spécialisées révèle une organisation atypique : 0,3 juridiction généraliste pour 100 000 habitants (moyenne UE : 1,17) contre 1,3 juridiction spécialisée pour 100 000 habitants (moyenne UE : 0,64). **La France a donc fait le choix d'une spécialisation juridictionnelle, au prix d'une densité de juridictions généralistes parmi les plus faibles d'Europe.**

Cette complexité organisationnelle s'accompagne d'une sous-dotation en personnel que la comparaison européenne objective sans ambiguïté. La densité de juges professionnels y est de 11,6 pour 100 000 habitants – la 5^e plus faible d'Europe –, contre une moyenne

de 22,6 et une médiane de 23,4 ; l'Allemagne affiche 24,9. Le déficit est plus marqué encore pour le ministère public : avec 3,2 procureurs pour 100 000 habitants et 0,9 agent associé, **la France présente la plus faible densité de personnels associés au parquet de l'ensemble de l'Union européenne.** Soulignons que la France comptait en 2024, 20 772 juges non professionnels – essentiellement des conseillers prud'homaux et consulaires, bénévoles – qui constituent en réalité l'effectif le plus nombreux de magistrats du pays.

Le constat n'est guère différent pour les personnels non-magistrats qui soutiennent l'activité juridictionnelle : la densité de greffiers et autres personnels associés aux juges s'établit à 38,6 pour 100 000 habitants, contre une moyenne européenne de 71,9 – **la France se classe ainsi au 3^e rang des pays les moins dotés d'Europe en personnels de soutien à la justice, derrière l'Irlande et le Danemark,** alors que l'Allemagne, à l'inverse, se situe au niveau de la moyenne européenne. Sous-effectif de magistrats et sous-effectif de personnels de soutien se cumulent donc, plutôt que de se compenser.

Juges issus de la pratique : une voie parallèle bridée en France

La France reste une magistrature de carrière : la voie principale demeure le concours puis une formation longue à l'ENM. La voie latérale existe pourtant : le concours professionnel ouvre le second grade aux praticiens justifiant d'au moins 7 ans d'exercice (âge >35 ans) et le premier grade à 15 ans (âge >50 ans) pour les avocats et anciens avoués, avec une formation courte (6 mois, dont un mois à l'ENM).

Mais deux verrous la brident. Un quota : les intégrations directes ne peuvent dépasser le quart des recrutements du second grade, ni le dixième des promotions du premier grade de l'année précédente. Et une fenêtre d'âge : la limite statutaire de 67 ans écarte les candidatures de mi-carrière. Résultat : quelques dizaines d'entrées par an pour un corps d'environ 9 990 magistrats.

Le Royaume-Uni et l'Irlande retiennent la logique inverse : 100 % des juges viennent de la pratique. La commission britannique (JAC) prononce 850 à 1 050 nominations par an (cours et tribunaux) ; les seuils y sont d'expérience, 5 à 7 ans, 15 ans pour les juridictions supérieures sans limite d'âge, seule la retraite à 75 ans bornant la carrière. En Irlande, il faut 10 à 12 ans de barreau selon le degré.

Une vraie voie parallèle est juridiquement possible en France, mais cantonnée à un appoint. En levant le double verrou et en alignant les seuils sur le modèle de common law, la France pourrait mobiliser le vivier des avocats pour combler le déficit français de magistrats.

II. Le financement de la justice : un principe de gratuité, un constat de dérive budgétaire

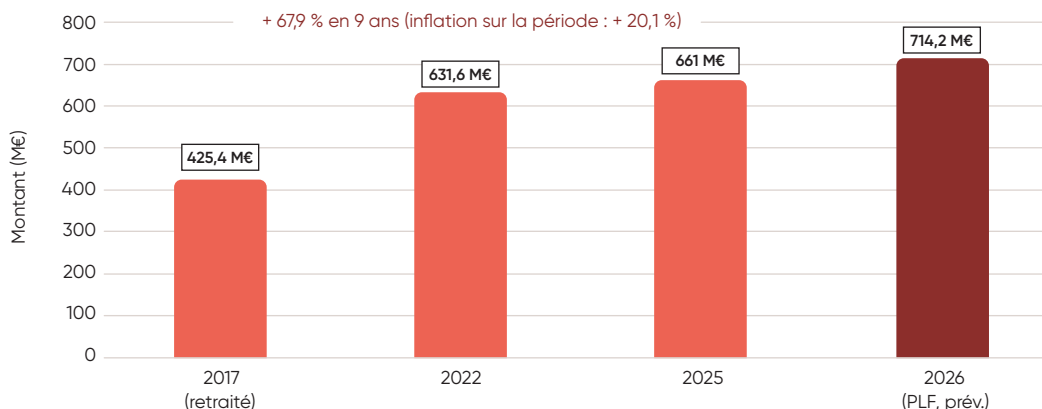
La sous-dotation n'empêche pas certains postes de dépense de croître à un rythme très supérieur à celui de l'inflation. Deux d'entre eux concentrent l'essentiel des tensions budgétaires : l'aide juridictionnelle, qui finance l'accès au droit des justiciables les plus modestes, et les frais de justice, qui couvrent les actes nécessaires à la conduite des enquêtes et des procédures (expertises, interprétariat, analyses scientifiques, gardiennage). Ces deux dispositifs ont en commun d'avoir été conçus, au début des années 1990, sur un principe de quasi-gratuité pour le justiciable

ou le magistrat prescripteur, sans mécanisme de régulation de la demande.

L'aide juridictionnelle : une dépense de guichet en expansion continue

L'aide juridictionnelle (AJ), instituée par la loi du 10 juillet 1991, permet la prise en charge totale ou partielle, par l'État, des frais d'un procès (honoraires d'avocat, frais d'expertise, d'huissier...) pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes. Son coût a connu une trajectoire haussière ininterrompue depuis 2017.

ÉVOLUTION DU COÛT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE, 2017-2026



Source : Sénat, commission des finances ; PLF 2026 ; calculs Fondation IFRAP.

Entre 2017 et 2026, la dépense d'aide juridictionnelle retraitée progresse de 425,4 M€ à 714,2 M€ prévus en loi de finances, soit + **67,9 %**, alors que l'inflation cumulée sur la période n'a été que de 20,1 %¹⁶. La progression a toutefois connu un palier entre 2022 et 2025, période durant laquelle la dépense n'a augmenté que de 29,4 M€ (+4,7 %), avant que le PLF 2026 ne prévoie une nouvelle accélération de +53,2 M€ en un an (+8,1 %).

Cette dynamique trouve son origine dans l'élargissement continu du champ d'application de l'aide juridictionnelle, tant en matière civile (relèvement régulier du plafond de ressources (RFR hors aides sociales), désormais fixé à 1 620 € par mois pour une aide totale) qu'en matière pénale, où la loi a multiplié les hypothèses d'intervention obligatoire de l'avocat : garde à vue, comparution immédiate, défense des mineurs, intervention devant la commission d'indemnisation des

victimes, ou encore – plus récemment – assistance dans le cadre des procédures de divorce et des mesures d'éloignement liées aux violences intrafamiliales.

Cette générosité contraste avec les pratiques observées chez nos partenaires européens. **Le Royaume-Uni a, depuis 2013 (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act), exclu plusieurs contentieux civils du champ de l'aide légale** (droit de la famille hors violences, certains litiges de consommation), tandis que l'Allemagne maintient un système de *Beratungshilfe* (aide au conseil) distinct de la *Prozesskostenhilfe* (aide au procès), avec un contrôle plus systématique, devant le juge, du bien-fondé de la demande. L'Espagne, pour sa part, a renforcé en 2023 les conditions de ressources et instauré un examen renforcé du caractère sérieux de la prétention avant l'admission à l'aide.

Trois leviers de réforme

- Recentrer le bénéfice de l'aide totale sur les contentieux pour lesquels l'accès au juge serait, à défaut, structurellement empêché (pénal, protection des mineurs, violences intrafamiliales), et instaurer pour les autres contentieux civils un barème de participation minimale modulé selon les ressources, à l'image du système allemand de contribution partielle.
- Introduire un filtre de bien-fondé de la demande devant le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) pour les contentieux civils non urgents, sur le modèle espagnol, sans toucher au pénal ni aux contentieux sociaux.
- Lier plus systématiquement l'octroi de l'aide juridictionnelle à une tentative préalable de résolution amiable du litige (médiation, conciliation), dont le coût est sans commune mesure avec celui d'une procédure contentieuse complète, en cohérence avec les réformes de l'amiable engagées depuis 2023.

Une application combinée de ces trois leviers est susceptible de freiner durablement la dynamique de la dépense, sans remettre

en cause l'accès au droit des justiciables les plus vulnérables, qui demeure la justification première du dispositif.

Les frais de justice : une gratuité de la procédure pénale à reconsidérer

Les frais de justice recouvrent l'ensemble des dépenses engagées par les magistrats et les officiers de police judiciaire pour les besoins d'une enquête ou d'une instruction : expertises (psychiatriques, médico-légales, génétiques, informatiques), interprétariat et traduction, réquisitions auprès des opérateurs téléphoniques, gardiennage de scellés et de véhicules, indemnisation des témoins. Institués comme une dépense sans frein budgétaire direct pour le magistrat prescripteur, ils connaissent depuis quinze ans une dérive comparable à celle de l'aide juridictionnelle.

Entre 2013 et 2024, la dépense exécutée de frais de justice est passée de 473,4 M€ à 716 M€, soit + 51,2 %, contre une inflation cumulée de 19,1 % sur la même période¹⁷. Le projet de loi de finances pour 2025 prévoyait une nouvelle hausse à 742,7 M€. Plus préoccupant encore, l'écart entre les frais de justice engagés et les frais de justice effectivement payés au cours du même exercice – ce que le rapport sénatorial qualifie de « dette économique » – atteint désormais 318,4 M€ en 2024 (44,5 % du montant annuel des frais), contre 227,6 M€ en 2021 (39,8 %).

Des défaillances informatiques structurelles

Cette dette trouve en partie son origine dans la défaillance des systèmes d'information chargés du suivi de la dépense. Les applications *Frais de justice* (FRAIJUS) et le logiciel *Portalis* ne communiquent pas entre eux de façon fiable ; il n'existe pas, à ce jour, d'identifiant unique de la dépense permettant de relier la prescription d'un acte par un magistrat, sa réalisation par le prestataire, sa certification par le greffe et son paiement par le service administratif régional (SAR). Cette absence de chaînage empêche tout pilotage fin de la dépense et explique pour une large part les retards de paiement constatés par les experts judiciaires eux-mêmes.

¹⁷ Sénat, rapport d'information n°25-003, F. Lefèvre, « Les frais de justice : une dépense à mieux maîtriser », 1^{er} octobre 2025.

Des leviers d'économies sectoriels identifiés

Poste de frais de justice	Levier d'économie identifié
Interprétariat et traduction	Recours encadré à des outils de traduction assistée par IA pour les actes de procédure non sensibles ; renégociation des barèmes régionaux d'interprétariat.
Expertises psychiatriques et médico-légales	Revalorisation ciblée des actes les plus sous-cotés pour résorber la pénurie d'experts inscrits, en contrepartie d'un encadrement plus strict des délais de remise des rapports.
Gardiennage de véhicules et scellés	Mutualisation inter juridictions des marchés de gardiennage ; limitation de la durée de gardiennage par relance automatisée des décisions de restitution ou de destruction.
Interceptions judiciaires (PNIJ)	Poursuite de la bascule vers la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), dont le coût unitaire est inférieur aux réquisitions directes auprès des opérateurs.

Source : Sénat, rapport d'information n°25-003 ; retraitement Fondation IFRAP.

Au-delà de ces économies sectorielles, deux leviers transversaux méritent d'être actionnés en priorité. **D'une part, l'attractivité de l'expertise judiciaire doit être restaurée**, la pénurie d'experts inscrits sur les listes de cour d'appel – singulièrement en psychiatrie légale – renchérissant le coût unitaire des expertises restantes et allongeant les délais de procédure. **D'autre part, les recettes de la justice doivent être mieux mobilisées** : l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) a permis de restituer ou d'affecter plus de 500 M€ d'avoirs criminels depuis sa création, une ressource qui demeure sous-exploitée au regard

du volume de la criminalité patrimoniale et qui pourrait, par fléchage partiel, contribuer au financement des frais de justice eux-mêmes.

Ensemble, la dérive de l'aide juridictionnelle et celle des frais de justice illustrent une difficulté de fond : la justice pénale et civile française demeure largement gratuite pour leurs usagers directs (justiciables bénéficiaires de l'aide, magistrats prescripteurs de frais), sans mécanisme de responsabilisation budgétaire. Cette gratuité, légitime dans son principe, doit s'accompagner d'un pilotage de la dépense à la hauteur des montants désormais engagés.

Justice : un retard numérique béant

La justice française accuse des décennies de retard numérique. Dix ans après la loi de 2016 érigeant la dématérialisation en priorité, seuls 57 % des tribunaux seraient totalement dématérialisés. La plateforme pénale Cassiopée, conçue au début des années 2000, est si défaillante que la saisie d'une procédure y prend deux à trois fois plus de temps qu'une réécriture manuelle. Les effectifs numériques ne pèsent que 0,8 % des personnels (contre 3,1 % ailleurs) : 666 postes, dont moins de vingt développeurs. L'engorgement est massif :

85 000 plaintes pour agressions sexuelles sur mineurs restaient en attente à la mi-2026. Le ministre a obtenu à la date du 14 juillet 2026, le traitement de 70 000 dossiers et a annoncé

un « choc numérique ». Le budget 2027 devrait prévoir 40 M€ pour le numérique (70 M€ sur 2026-2027). Sont prévus 50 emplois numériques et 2 000 mois de vacataires pour numériser les dossiers, un « zéro papier » sous six mois, l'extension de la procédure pénale numérique et le recours à l'IA pour trier (« scoring »), synthétiser et transcrire les auditions, sur des infrastructures certifiées par l'ANSSI.

Les syndicats y voient un « effet d'annonce » : pour eux, le précédent Cassiopée au déploiement mal accompagné avait fait bondir un stock de 1 000 à 18 000 dossiers ; ils rappellent que l'outil ne vaut que par la formation qui l'accompagne.

III. Le goulot d'étranglement de la chaîne pénale : de l'audience à l'exécution des peines

Une fois l'enquête achevée, et la décision de poursuivre prise, les affaires pénales se heurtent à un double point de blocage : l'audience, c'est-à-dire la programmation des affaires devant les juridictions de jugement, puis l'exécution effective des peines prononcées. Le garde des Sceaux Didier Migaud avait diligenté, en novembre 2024, trois missions d'urgence confiées à l'Inspection générale de la justice (IGJ), portant respectivement sur le recentrement de la justice sur son rôle (« déjudiciarisation »), sur le jugement dans des délais raisonnables (« audience ») et sur l'exécution des peines. Remis le 10 mars 2025, leurs trois rapports dressent un état des lieux d'une grande sévérité et forment l'ossature de la loi SURE (Sanction, Utile, Rapide et Efficace), depuis scindée en deux textes distincts dans le cadre de la procédure parlementaire en cours.

La crise de l'audience criminel et correctionnel

Entre 2018 et 2025, le nombre d'affaires criminelles nouvelles a presque doublé, alors que

les capacités de jugement ne progressaient que de 53,8 %¹⁸. Ce ciseau mécanique explique l'essentiel de l'engorgement constaté : le stock de dossiers criminels en instance devant les cours d'assises et cours criminelles départementales est passé de 2 368 dossiers fin 2019 à 3 968 dossiers fin 2023 (+68 %), puis à 6 000 dossiers au 31 décembre 2025, soit une nouvelle hausse de 22 % sur la seule année 2025 (+1 087 dossiers depuis 2024)¹⁹.

La résorption de ce stock suppose des moyens humains que l'IGJ a explicitement chiffrés. Pour apurer les 3 969 dossiers en souffrance fin 2023, la mission évaluait le besoin à plus de 180 ETPT (équivalents temps plein travaillé) de magistrats du siège, 100 ETPT de magistrats du parquet, 70 ETPT d'assesseurs non titulaires et 130 ETPT de greffiers. **Rapporté au stock de 6 000 dossiers atteint fin 2025, ce besoin de recrutement atteindrait désormais 726 magistrats et greffiers supplémentaires**, soit 246 ETPT de plus que l'hypothèse initiale du rapport de mars 2025.

Renfort nécessaire (ETPT)	Hypothèse fin 2023 (stock : 3 969 dossiers)	Hypothèse fin 2025 (stock : 6 000 dossiers)
Magistrats du siège	180	272
Magistrats du parquet	100	151
Assesseurs non titulaires (MTT, MHFJ, AHFJ)	70	106
Greffiers	130	197
Total	480	726

Ce besoin de renfort se heurte à un déficit d'effectifs déjà constaté entre postes budgétaires et postes pourvus : fin 2023, l'écart entre les effectifs présents en juridiction et les effectifs prévus atteignait 13 % des ETPT localisés au siège des tribunaux judiciaires et 10 % au parquet ; il s'élevait encore à 4 % au siège et 3 %

dans les parquets généraux des cours d'appel. Près de 100 emplois de magistrats ont par ailleurs été prélevés sur la « réserve judiciaire » pour les besoins de la lutte contre la criminalité organisée, réduisant d'autant les marges disponibles pour l'audience criminel.

18. Ministère de la Justice, circulaire du 27 février 2026 relative au plan national de soutien à l'audience criminel.

19. IGJ, rapport de la mission d'urgence relative à l'audience criminel et correctionnel, tomes 1 et 2, 10 mars 2025.

Face à ce constat, le garde des Sceaux Gérard Darmanin a publié, le 27 février 2026, une circulaire « signalée » relative au plan national de soutien à l'audience criminelle, concentrant l'effort sur les neuf cours d'appel qui représentent plus de la moitié du stock criminel national (Aix-en-Provence, Amiens, Angers, Bordeaux, Douai, Paris, Rennes, Saint-Denis-de-la-Réunion et Versailles). Ces juridictions bénéficient dès 2026 d'un renfort exceptionnel de 35 magistrats en surnombre temporaire, de présidents d'assises et de magistrats du parquet supplémentaires, ainsi que de près de 80 agents de greffe, dont 44 greffiers.

L'allongement des délais d'audience produit deux effets documentés par la mission IGJ. **D'une part, les parquets réduisent le recours aux poursuites par convocation classique au profit de procédures simplifiées et alternatives** : en 2023, les défèrements (comparutions immédiates) représentaient 40 % des poursuites à l'audience et les CRPC (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité) 20 % supplémentaires, si bien que « les audiences de comparution immédiate connaissent de plus en plus de dossiers lourds et complexes à juger dans l'urgence ». **D'autre part, la priorisation du jugement des personnes prévenues détenues – pour éviter l'expiration des délais légaux de détention provisoire et leur remise en liberté automa-**

tique – allonge mécaniquement l'attente des prévenus laissés libres, dont le délai moyen devient déraisonnable, à 20,8 mois en 2023.

Les défaillances de l'exécution des peines

Le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme devenues exécutoires en 2019 atteint 90 % à cinq ans (95 % en cas de décision contradictoire). Mais le délai moyen de mise à exécution, hors exécution immédiate, s'élève à 14 mois en 2024 – **10,8 mois pour les peines inférieures ou égales à un an prononcées contradictoirement, contre 19,7 mois pour celles prononcées par jugement CAS**. La présence du prévenu à l'audience conditionne ainsi très directement la vitesse d'exécution de sa peine : c'est bien le défaut de comparution, à l'audience puis lors de la signification, qui explique pour une large part la lenteur de l'exécution.

La sévérité pénale croissante amplifie la pression sur l'aval carcéral : la durée moyenne d'emprisonnement progresse sans interruption depuis 2015, de 8,1 mois à 10,4 mois en 2023 ; entre 2023 et 2024, les peines fermes de six mois à un an ont progressé de 9 % et celles d'un à deux ans de 2 %, alors que le taux d'aménagement de peine ne progressait dans le même temps que de 0,4 point.

Lutte contre la récidive : meilleures pratiques européennes et retard français

Les meilleurs résultats européens reposent moins sur la sévérité que sur la certitude de la sanction. La Norvège affiche une récidive à deux ans d'environ 20 % pour un taux d'incarcération proche de 50 détenus/100 000 habitants. Les Pays-Bas (≈ 54/100 000) privilégient des peines courtes mais rapides et fréquemment exécutées. La France contraste : récidive de 33 % à un an et 59 % à quatre ans (Cour des comptes, 2025), stable depuis vingt ans, pour un taux d'incarcération d'environ 105-110/100 000 et une surpopulation record.

Les alternatives donnent en France des résultats inégaux. Le bracelet (DDSE) fait mieux que la prison – 38 % de récidive lorsqu'il est prononcé avant toute incarcération, 46 % en aménagement de sortie. Les travaux d'intérêt général atteignent près de 60 % de récidive à cinq ans, proche de l'emprisonnement ferme : la Cour juge leur effet « peu probant », faute d'accompagnement et d'évaluation. Enseignement : ce n'est pas l'outil (peine courte, bracelet, TIG) qui protège de la récidive, mais la rapidité, la certitude et l'accompagnement de la sanction – les trois dimensions où la France reste en retard.

LES PISTES DE LA MISSION IGJ : SIMPLIFIER, ÉVALUER, RÉPONDRE

Axe	Mesure
Simplifier	Automatiser les rappels de convocation par SMS pour limiter l'absentéisme à l'audience ; imposer par la loi la déclaration des coordonnées numériques des personnes poursuivies pour faciliter les notifications.
Simplifier	Prioriser le déploiement de la procédure pénale numérique (PPN), notamment au stade post-sentenciel, pour accélérer la transmission des pièces utiles à l'exécution des peines.
Évaluer	Créer un plateau technique pluridisciplinaire (greffe, SPIP, surveillants, intervenants sociaux) intervenant dès la garde à vue pour orienter le magistrat et proposer des alternatives crédibles à l'incarcération.
Évaluer	Réaliser une évaluation globale du mis en cause au plus tôt dans la procédure, afin de restaurer le sens de la peine et de favoriser son individualisation.
Répondre	Créer une fonction d'« agent de probation », chargée de suppléer les conseillers du SPIP pour le contrôle physique effectif du respect des obligations (domicile, travail) en milieu ouvert.
Répondre	Diversifier les établissements fermés en créant des « maisons de détention » à sécurité allégée, à taille humaine, pour les profils peu dangereux, afin de désengorger les maisons d'arrêt.
Répondre	Fidéliser et former le personnel des centres éducatifs fermés (CEF) et des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), en assurant une stricte étanchéité avec les détenus majeurs.

Source : IGJ, rapports des missions d'urgence, 10 mars 2025 ; synthèse Fondation IFRAP.

IV. Le volet carcéral : une surpopulation structurelle

L'aval de la chaîne pénale – l'exécution matérielle des peines privatives de liberté – concentre les difficultés accumulées en amont. Trois phénomènes se combinent : une surpopulation carcérale devenue structurelle, un dispositif de transfèrements et d'extractions judiciaires fonctionnant en permanence en sous-régime, et une réflexion, encore inaboutie en France, sur la création d'une police pénitentiaire dédiée aux missions de sécurité périphérique des établissements.

Une surpopulation carcérale hors de contrôle

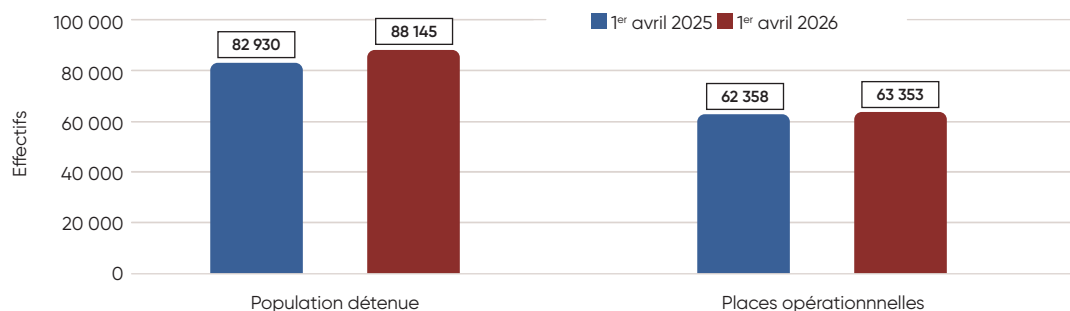
Au 1^{er} avril 2026, l'administration pénitentiaire dénombrait 88 145 personnes détenues, pour 63 353 places opérationnelles, soit une densité carcérale globale de 139,1 %²¹ – et un taux dépassant 150 %, voire 200 % dans 30 des 190 établissements que compte le territoire. Un

an plus tôt, au 1^{er} avril 2025, la population détenue s'établissait à environ 82 930 personnes pour 62 358 places, soit une densité de 133,1 %. La crise est particulièrement aiguë en région parisienne (+162,9 %), à Toulouse (+156,3 %) ainsi qu'en outre-mer (+148,1 %).

Cette surpopulation se concentre dans les maisons d'arrêt et quartiers d'arrêt (MA/QA), qui accueillent les personnes condamnées à de courtes peines ou en attente de jugement : la densité moyenne y atteint 171,1 % (+9,3 points en un an), et l'encellulement individuel y régresse à 33,2 % (-3,2 points), quelle que soit la peine à accomplir. Conséquence visible de cette saturation, le nombre de matelas au sol a bondi de 60 % en un an, passant de 4 752 au 1^{er} avril 2025 à près de 7 540 un an plus tard – une dégradation telle qu'environ 22 % des établissements pénitentiaires ont connu un mouvement de grève du personnel fin avril 2026.

21. Ministère de la Justice, statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, avril 2026 ; E. Le Bihan, J. Moreau, « Au 1^{er} avril 2026, +6,3 % de personnes détenues sur un an », Infos rapides Justice.

CROISSANCE DE LA POPULATION DÉTENU ET DES PLACES OPÉRATIONNELLES



Source : ministère de la justice, statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée ; calculs Fondation IFRAP

L'écart est éloquent : la population détenue a crû six fois plus vite (+6,3 %) que le parc de places opérationnelles (+1,6 %) en l'espace d'une seule année. Le plan « 15 000 places », lancé en 2018 et reconduit à plusieurs reprises, devait finalement créer 15 471 places ; fin 2025, la Cour des comptes constatait dans un audit flash que seules 35 % d'entre elles (5 411 places) avaient été livrées – dont 13 % (2 081 places) correspondant en fait à huit opérations héritées de plans antérieurs²². Pire, le nombre de places opérationnelles a même reculé de 58 unités entre janvier et avril 2026, en lien avec des opérations de restructuration en cours. **En pro-**

jetant une livraison de 10 000 places supplémentaires d'ici 2031 – la cible de 2027 ayant été officiellement abandonnée en novembre 2024 –, le parc atteindrait 73 413 places, pour une population détenue de 88 145 personnes : le plan de construction, tel qu'il est actuellement calibré, ne permettrait donc pas de juguler la surpopulation, même à l'horizon 2031. En cas de non-sanctuarisation du programme 15 000 places, à horizon 2031, les places opérationnelles augmenteraient de 5 000 unités seulement. S'y ajouterait potentiellement une capacité supplémentaire de 7 050 lits psychiatriques que nous recommandons.

Les premières réponses du ministre de la Justice et le mécanisme de régulation carcérale du PJJ exécution des peines

Le garde des Sceaux Gérald Darmanin a annoncé dès avril 2025 la création, sous 18 mois, de 3 000 places de prison supplémentaires sous forme de structures préfabriquées « modulaires » : 1 500 places réparties en 15 structures de semi-liberté et 1 500 places en 10 structures dédiées aux courtes peines, la première structure pilote de 50 places devant être livrée à l'automne 2026 sur le domaine pénitentiaire de Troyes-Lavau. Une circulaire de mars 2025 demande par ailleurs à l'administration pénitentiaire de repérer systématiquement les détenus étrangers expulsables.

Le projet de loi SURE initial a été scindé en deux textes distincts : un projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes, examiné à l'Assemblée nationale, et un projet de loi sur l'exécution des peines, dont l'article 7 institue un mécanisme de régulation de la

population carcérale. Ce mécanisme, conçu comme une « soupape de sûreté », interdit désormais l'usage des matelas au sol et organise, à la place, une cascade de réponses graduées : réorientation du détenu vers une autre maison d'arrêt du même ressort ; si toutes les maisons d'arrêt du ressort sont pleines, décision du SPIP de faire exécuter la fin de peine sous surveillance électronique à domicile pour les condamnés à 4 mois ou moins (ou 6 mois avec un tiers de peine restant), sauf impossibilité d'hébergement – auquel cas un placement en semi-liberté ou à l'extérieur est organisé ; et, en dernier recours, remise de peine exceptionnelle accordée par le juge d'application des peines (JAP), dans la limite de deux mois, aux condamnés ayant un reliquat de peine inférieur à 4 mois et une bonne conduite en détention.

Au-delà du seul sous-dimensionnement des programmes de construction, c'est donc la question du flux net des entrées et sorties de détention qui doit être traitée : des peines de prison plus nombreuses et plus longues, conjuguées à l'engorgement pénal, alimentent un cercle qu'aucun plan de construction, à lui seul, ne peut briser.

Transfèvements et extractions judiciaires : un dispositif à bout de souffle

Chaque comparution d'une personne détenue devant une juridiction, chaque hospitalisation, chaque transfert entre établissements suppose un mouvement extérieur sécurisé : extraction judiciaire, transfèrement administratif ou translation. Ces missions, longtemps assurées par l'administration pénitentiaire en lien avec les forces de sécurité intérieure, ont connu une transformation profonde avec la création, en 2019, des équipes locales et régionales de transfèrement (ELAC/ERIS) au sein de l'administration pénitentiaire elle-même.

Le volume annuel de mouvements extérieurs de détenus s'est établi à 260 387 en 2024, après un point bas pandémie à 209 330 en 2020 et un pic à 265 643 en 2023. Les seules extractions judiciaires représentent environ 141 000²³. Mais ce volume réalisé masque une demande structurellement supérieure à

l'offre : **en 2024, sur environ 172 000 extractions judiciaires demandées par les juridictions, seules 130 000 à 141 000 ont pu être effectivement assurées, soit un taux de réalisation de l'ordre de 78 %**. Les 22 % restants se traduisent par des renvois d'audience, des reports de comparution ou des recours accrus à la visioconférence, parfois en dépit de l'opposition du justiciable ou de son avocat.

L'incident survenu sur l'autoroute A154 près d'Incarville le 14 mai 2024, au cours duquel deux agents pénitentiaires assurant un transfèrement ont perdu la vie lors d'une attaque armée visant à libérer un détenu, a constitué un point de bascule dans le débat public sur la sécurisation de ces missions²⁴. Ce drame a relancé, avec une urgence renouvelée, la question de la professionnalisation et de la sécurisation de la fonction de transfèrement, jusque-là partagée entre plusieurs corps sans doctrine d'emploi unifiée.

Vers une police pénitentiaire ?

Plusieurs pays européens ont fait le choix d'unifier au sein d'un corps unique les missions de garde, d'escorte et de transfèrement des personnes détenues, leur conférant des prérogatives de police renforcées. L'IGJ, dans son rapport de fin 2025, a dressé un panorama de ces modèles, sans trancher en faveur d'une option unique pour la France.

²³. Direction de l'administration pénitentiaire ; IGJ, rapport sur les conditions de création d'une police pénitentiaire, fin 2025.

²⁴. Assemblée nationale, rapport de suivi n°2317 sur l'attaque du fourgon pénitentiaire d'Incarville, janvier 2026.

Pays	Modèle d'organisation des escortes et transfèrements
Italie	Polizia penitenziaria : corps de police à statut militaire, intégré à l'administration pénitentiaire, en charge de la garde, des escortes et de l'ordre public en détention.
Autriche	Justizwache : corps spécialisé doté de prérogatives de police judiciaire pour les missions internes et les transfèrements, sous tutelle du ministère de la Justice.
Espagne	Cuerpo de la Guardia Civil et fonctionnaires pénitentiaires : partage des missions entre la gendarmerie nationale pour les transfèrements à haut risque et le personnel pénitentiaire pour les mouvements courants.
Royaume-Uni	Prisoner Escort and Custody Services (PECS) : marché public confié à des opérateurs privés agréés, sous le contrôle de His Majesty's Prison and Probation Service.
Allemagne	Compétence partagée entre les Länder ; recours fréquent à des prestataires privés agréés pour les transfèrements de détenus à faible risque, sous supervision du Justizvollzug.
Pays nordiques	Faible recours à l'extraction physique : généralisation de la visioconférence sécurisée pour les audiences à faible enjeu, limitant le volume des mouvements nécessaires.

Source : IGJ, rapport sur les conditions de création d'une police pénitentiaire, fin 2025 ; synthèse Fondation IFRAP.

Trois scénarios se dégagent pour la France, par ordre croissant d'ambition institutionnelle. **Le premier**, le plus immédiat, consiste à achever la montée en puissance des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) et des équipes locales de sécurité pénitentiaire dans leur format actuel, en renforçant leurs effectifs et leur équipement sans changement statutaire. **Le second** reprendrait le modèle britannique de marché encadré, en ouvrant les transfèrements à faible risque à des opérateurs privés agréés, sous le contrôle de l'administration pénitentiaire, pour libérer des effectifs publics sur les missions à enjeu de sécurité plus élevé. **Le troisième**, le plus structurant, consisterait à créer un corps de police

pénitentiaire doté de prérogatives de police judiciaire propres – sur le modèle italien ou autrichien –, ce qui supposerait une révision statutaire d'ampleur et un débat sur l'articulation avec les forces de sécurité intérieure existantes.

Quel que soit le scénario retenu, la généralisation maîtrisée de la visioconférence pour les audiences à faible enjeu – sur le modèle nordique – constitue un levier transversal immédiatement mobilisable pour réduire le volume des extractions nécessaires, sans attendre l'aboutissement d'une réforme statutaire dont les délais de mise en œuvre se compteront en années.

V. La psychiatriisation de la prison : un coût caché majeur

Dernier maillon de la chaîne pénale, la détention concentre une charge sanitaire que ni l'administration pénitentiaire ni le système de santé n'ont, à ce jour, les moyens d'absorber convenablement : celle des troubles psychiatriques. Faute de lits de psychiatrie en nombre suffisant, la prison est devenue, de fait, le principal réceptacle – non médicalisé – des pathologies mentales les plus sévères du pays.

Une prévalence alarmante des troubles psychiques en détention

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la prise en charge des troubles

psychiques des personnes placées sous main de justice, publié le 10 juillet 2025, établit qu'environ **36 % des personnes détenues présentent une pathologie psychiatrique sévère** (troubles psychotiques, troubles bipolaires sévères, dépressions majeures), et qu'une proportion plus large encore souffre de troubles psychologiques ou addictifs significatifs²⁵. Cette prévalence, sans équivalent dans la population générale, n'est pas seulement la conséquence du passage à l'acte délictueux : elle traduit aussi un phénomène de report de prise en charge, documenté de longue date sous l'expression « cercle rue-hôpital-prison » – la fermeture progressive de lits de psychiatrie générale

depuis les années 1990 ayant déplacé une partie de la population la plus vulnérable vers la rue, puis vers le système pénal, faute de filet de sécurité sanitaire suffisant.

Ce constat n'est pas propre à la France. Mais il y prend une intensité particulière du fait de la conjonction entre la baisse continue du nombre de lits de psychiatrie générale – divisé par plus de deux depuis 1990 – et l'absence de montée en puissance proportionnée des capacités de psychiatrie pénitentiaire ou médico-légale spécifiquement dédiées aux personnes détenues.

Une architecture de soins sous-dimensionnée

La prise en charge psychiatrique en détention repose en France sur une architecture à trois niveaux, dont aucun n'est aujourd'hui dimensionné au niveau de la demande constatée.

- Les unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP), rattachées aux hôpitaux de proximité, assurent les soins courants et l'urgence psychiatrique de premier niveau dans chaque établissement ; leur dotation en temps médical psychiatrique demeure très inégale d'un territoire à l'autre.
- Les services médico-psychologiques régionaux (SMPR), au nombre de 26 sur le territoire, proposent une hospitalisation de jour ou des soins ambulatoires intensifs, mais ne couvrent pas l'ensemble des bassins pénitentiaires et fonctionnent à capacité saturée dans la majorité des cas observés par la mission parlementaire.
- Les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), seules structures permettant une hospitalisation complète avec ou sans consentement au sein d'un environnement hospitalier sécurisé, demeurent en nombre nettement insuffisant : moins de dix unités sont opérationnelles pour l'ensemble du territoire, loin du maillage régional initialement prévu par les schémas directeurs successifs.

Cette insuffisance se traduit par des délais d'attente de plusieurs semaines, voire plu-

sieurs mois, pour l'admission en UHSA des cas les plus aigus, par un recours accru – et juridiquement contestable – au maintien en cellule ordinaire de personnes en décompensation psychiatrique, et par une charge de travail considérable pesant sur les personnels de surveillance, qui ne sont pas formés à la gestion de ces situations.

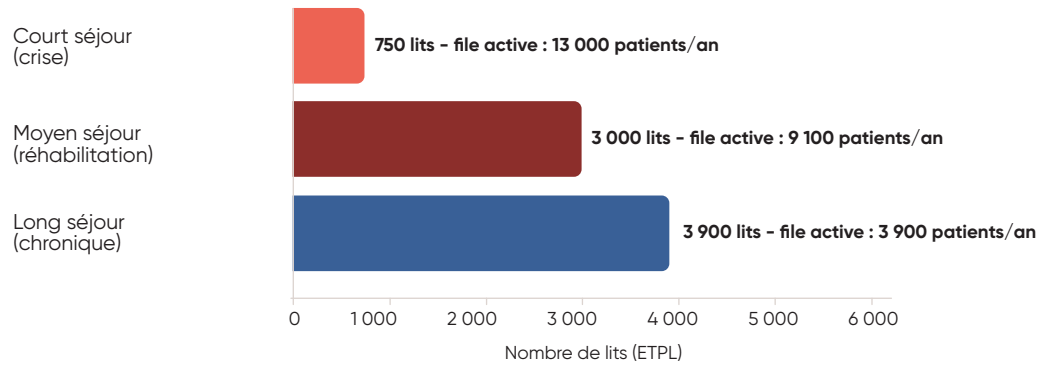
Quelques exemples internationaux

Le Royaume-Uni a engagé, à partir de 2020, un programme dit Health and Justice, visant un dépistage systématique des troubles psychiatriques dès l'entrée en détention et un transfert accéléré vers le système de santé de droit commun pour les cas les plus sévères, avec un objectif affiché de réduction du délai de transfert hospitalier à moins de deux semaines. **Les Pays-Bas**, pour leur part, ont développé depuis les années 1990 un dispositif spécifique de mesure de sûreté à visée thérapeutique – le *TBS (terbeschikkingstelling)* – qui permet, pour les auteurs d'infractions souffrant de troubles mentaux graves, une prise en charge dans des établissements hybrides, à la fois sécurisés et orientés vers le soin et la réinsertion, distincts tant de la prison ordinaire que de l'hôpital psychiatrique classique. Ces modèles, bien que non transposables en l'état au cadre juridique français, convergent vers un même principe : la nécessité d'un sas de réorientation rapide entre détention et soins psychiatriques intensifs, qui fait aujourd'hui défaut dans l'organisation française.

Un plan de chiffrage pour la France

Sur la base des besoins exprimés par les rapports parlementaires successifs, une cible nationale de capacité peut être esquissée, en distinguant trois niveaux de prise en charge selon la durée et l'intensité des soins requis : le court séjour, pour la gestion de la crise aiguë ; le moyen séjour, pour la réhabilitation et la stabilisation ; le long séjour, pour les patients chroniques nécessitant un encadrement sécurisé prolongé.

CIBLES DES BESOINS EN LITS DE PSYCHIATRIE SÉCURISÉE POUR LES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE



Source : Fondation IFRAP, estimations mai 2026, d'après Assemblée nationale, rapport d'information n°1701 (juillet 2025)

Sur la base de cette pyramide – 750 lits de court séjour, 3 000 lits de moyen séjour et 3 900 lits de long séjour, soit une cible totale de 7 650 lits, contre environ 600 lits effective-

ment opérationnels aujourd'hui (UHSA et unités assimilées) –, l'effort de construction résiduel porterait sur environ 7 050 lits.

Poste de dépense	Estimation (Md€)
Investissement (CAPEX) – construction et équipement	≈ 1,76
Fonctionnement annuel (OPEX) en régime de croisière	≈ 1,78 / an
dont personnel médical et soignant	majoritaire
dont personnel de sécurité et logistique	complémentaire

Source : estimations Fondation IFRAP, mai 2026, à partir des coûts unitaires de construction et de fonctionnement hospitalier sécurisé observés sur les UHSA existantes.

Un tel effort, substantiel, ne pourra être engagé efficacement que dans le cadre d'une gouvernance clarifiée entre les ministères de la Justice et de la Santé. Deux options de portage institutionnel peuvent être envisagées : la création d'unités budgétaires (UB) dédiées au sein des établissements de santé existants, sur le modèle actuel des UHSA, ou la constitution de groupements de coopération sanitaire (GCS) associant établissements pénitentiaires et établissements de santé mentale sur une base territoriale, qui présenteraient l'avantage d'une plus grande

souplesse de gestion et d'une mutualisation des plateaux techniques.

Au regard du coût aujourd'hui supporté de façon diffuse – temps de surveillance dégradé, recours à l'isolement, ruptures de soins lors des transferts, risque accru de récidive et de réhospitalisation –, ce plan de chiffrage doit être lu comme un investissement de moyen terme dans la sécurité publique autant que dans la santé mentale, et non comme une dépense sociale isolée du reste de la chaîne pénale.

Synthèse budgétaire des propositions IFRAP

Le présent document constitue une évaluation financière consolidée des réformes proposées par la Fondation IFRAP de la chaîne judiciaire.

PROPOSITIONS D'ÉCONOMIES (Horizon 2030)			
Levier de réforme	Impact financier annuel (M€)	Description opérationnelle et cadrage	
Généralisation obligatoire de la PNIJ	+5,0 à +10,0 M€	Recours obligatoire à la plateforme publique nationale d'interceptions.	
Intégration de l'IA (Traduction pénale)	+17,0 à +21,0 M€	Automatisation logicielle de 20 % à 30 % des volumes d'interprétariat courants.	
Suppression des expertises de pure forme	+15,0 à +20,0 M€	Fin de l'obligation d'expertise psychiatrique systématique pour délits véniels.	
Contribution pour l'aide juridique (Civil)	+55,0 M€	Rendement pérenne du droit de timbre de 50 € par instance civile.	
TOTAL	+137,5 M€		

DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES (Horizon 2030-2032)			
	Investissement	Fonctionnement	Schéma d'Emplois (RH nets)
Force de police pénitentiaire	—	474,5 M€	+6 779 ETP
Plan psychiatrie pénitentiaire (7 650 lits)	1 762,5 M€	1 780,0 M€	+7 765 ETP
Apurement du stock criminel (Audience)	—	Inclus Titre 2 général	+726 ETP
Mise à niveau du Parquet (Moyenne UE) * NEW	—	451,4 M€	+5 702 ETP
TOTAL	1 762,5 M€	2 705,9 M€	+20 972 ETP
SOLDE NET CONSOLIDÉ	1 717,5 M€	2 568,4 M€ / an	+20 972 ETP

Note : Les interactions systémiques modifient de manière importante l'efficacité réelle du plan. Effet Parquet / Police pénitentiaire : L'arrivée de 5 702 procureurs va mécaniquement augmenter le flux d'actes, de réquisitions et de déferlements. Toutefois, l'éradication parallèle des 42 000 "impossibilités de faire" logistiques par la police pénitentiaire empêche l'engorgement des geôles et garantit un taux d'audience optimal sans distorsion procédurale. Effet sanitaire / Économies d'escortes : La stabilisation psychiatrique lourde permise par le plan de 7 650 lits supprime 3 060 extractions médicales d'urgence par an, allégeant la charge opérationnelle de la nouvelle police pénitentiaire dès son année de lancement.

Le solde récurrent net s'établit désormais à -2,56 Md€ par an (contre -2,11 Md€ initialement), le passage à la moyenne européenne pour les magistrats du Parquet requérant un investissement pérenne supplémentaire de 451,4 M€ hors CAS Pensions. Aujourd'hui, aucun document budgétaire ne retrace l'ensemble de l'effort public en faveur de la justice — judiciaire, administrative et finan-

cière — ni les délais observés à chacune des étapes décrites dans cette note. **La création d'un document de politique transversale « Justice », assorti d'indicateurs de délai constituerait un levier de transparence et de pilotage, sans coût budgétaire significatif, et permettrait de mesurer si les efforts engagés produisent les effets attendus.**

Conclusion : de la logique de moyens à la logique de performance pour une justice plus efficace

Cette étude propose un plan de rattrapage ambitieux : près de 21 000 ETP supplémentaires, 1,72 Md€ d'investissements et un coût net récurrent de 2,56 Md€ par an à l'horizon 2032. Cette trajectoire répond à une question essentielle : **quels moyens faut-il donner à la justice**. Mais elle en appelle une seconde : **comment transformer ces moyens en résultats concrets pour les justiciables**. Il faut associer une logique de moyens à une logique de performance globale du système judiciaire.

La justice ne doit plus être considérée comme une juxtaposition d'administrations, mais comme une chaîne intégrée allant du dépôt de plainte à l'exécution de la peine. Dans un tel système, la performance globale dépend du « goulot d'étranglement ». Aujourd'hui, ce facteur limitant se situe principalement au niveau de l'audience et du jugement, mais également de plus en plus au stade de l'enquête judiciaire et de la disponibilité des officiers de police judiciaire. Renforcer indistinctement tous les maillons risque seulement de déplacer les files d'attente. La priorité doit être de concentrer les renforts humains et financiers sur les points de congestion afin de maximiser l'effet de chaque euro investi.

Au-delà des recrutements, la justice française souffre de retards d'organisation et d'outillage : systèmes informatiques insuffisamment interopérables, dématérialisation incomplète, ressaisies multiples et absence de vision globale des flux. Une partie importante du gain de performance peut donc être obtenue à moyens quasi constants.

● Trois innovations sont proposées : **Un jumeau numérique de la chaîne pénale**, capable de suivre les flux en temps réel et de simuler l'impact des réformes avant leur mise en œuvre ; la circulaire du 27 février 2026 a

constitué une version manuelle et statique ; le jumeau numérique en serait la version continue et prédictive. **Une IA souveraine de la justice**, strictement assistancielle, destinée à la recherche documentaire, à la synthèse de dossiers et à l'aide à la rédaction. **Un véritable modèle opérationnel**, doté d'un responsable du pilotage de bout en bout de la chaîne pénale et d'indicateurs de performance communs.

L'instabilité des politiques pénales, des réformes législatives et des priorités gouvernementales constitue aussi un coût caché rarement mesuré. Chaque changement mobilise des ressources de formation, de réorganisation et d'adaptation des systèmes d'information, réduisant le rendement des investissements réalisés.

● Trois mesures sont proposées : **une stratégie nationale pluriannuelle de politique pénale, une doctrine consolidée et stable des poursuites et une évaluation systématique des impacts organisationnels avant toute réforme**. L'objectif n'est pas de figer la politique pénale, mais de garantir la stabilité opérationnelle nécessaire à la performance.

Les réformes proposées se heurtent à plusieurs risques majeurs : acceptabilité par les professions judiciaires, contraintes constitutionnelles et européennes, échecs potentiels des grands projets numériques, soutenabilité budgétaire et difficultés de coordination interministérielle.

Plutôt que d'ignorer ces obstacles, il convient de les anticiper : expérimentations préalables, gouvernance renforcée, déploiement progressif des outils numériques, sécurisation juridique et programmation pluriannuelle des moyens. La réussite de la réforme dépendra autant de sa conduite que de son ambition.