L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

SÉNAT

Mission « Justice »

Projet de loi de finances pour 2027

La mission « Justice » comprend l'ensemble des moyens budgétaires du ministère de la justice : justice judiciaire, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, services administratifs et Conseil supérieur de la magistrature.

La mission dispose, dans le projet de loi de finances pour 2027, de 12,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 13,4 milliards d'euros en crédits de paiement. Hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », les crédits du ministère sont de **11,0 milliards d'euros en crédits de paiement**, contre 10,5 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2026, en hausse de 425,7 millions d'euros, soit **+ 4,0 % en euros courants ou + 2,2 % en volume**. Cette augmentation est notable au regard de la contrainte budgétaire qui s'applique à la plupart des ministères.

Malgré ces crédits, qui correspondent à la **trajectoire prévue par les lois de programmation successives**, la fonction judiciaire reste sous-dotée en France, par rapport aux autres pays européens. Les délais de traitement restent élevés dans les **tribunaux judiciaires** et **l'administration pénitentiaire** doit faire face à la hausse rapide du nombre des détenus, que la **construction de nouvelles places** ne parvient pas à suivre.

L'amélioration du service public de la justice passe aussi par la poursuite des efforts concernant les fonctions support, notamment **l'informatique ministérielle**, en développant les interconnexions pour limiter les tâches répétitives.

Enfin, le projet de loi de finances affecte de nouvelles ressources au financement de l'**aide juridictionnelle**, mais le coût de celle-ci, comme c'est également le cas des **frais de justice**, est poussé par l'évolution du contentieux comme par l'effet des lois qui accroissent le rôle de l'avocat et le nombre des actes d'enquête.



I. Le projet de budget pour 2027 : une hausse des crédits limitée, mais significative dans un budget de l'État sous contrainte

A. Longtemps financées par les seuls crédits budgétaires, les missions du ministère de la justice commencent à l'être également par des taxes affectées

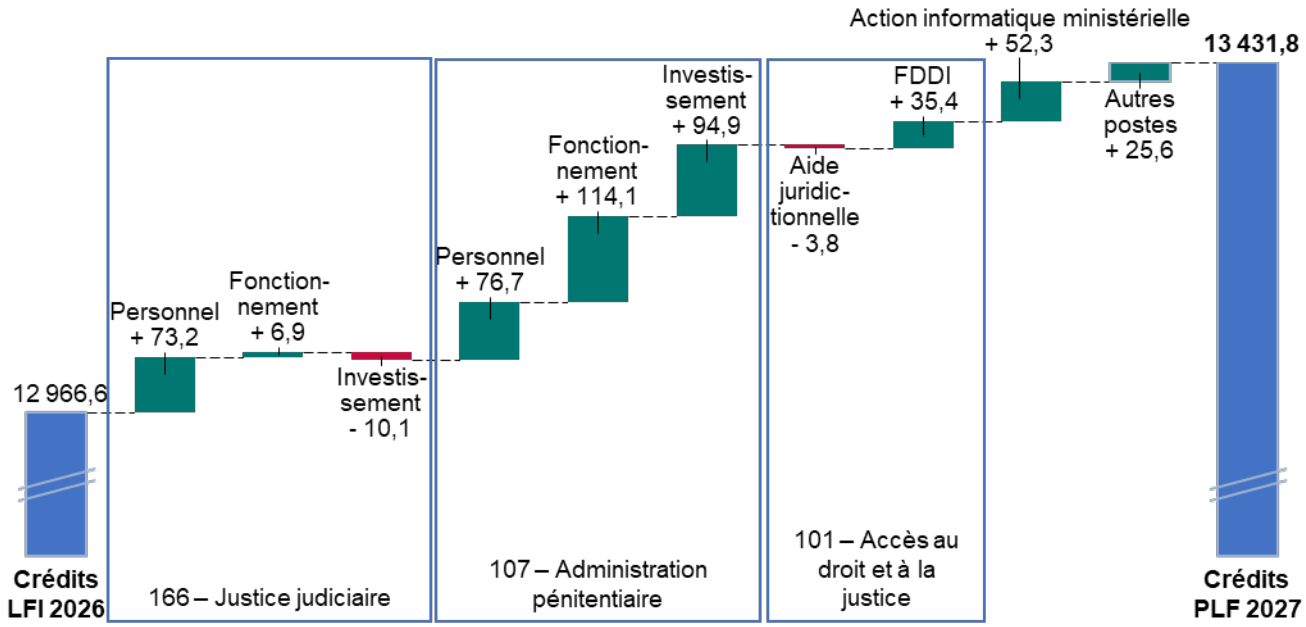
Les **dépenses de personnel** progressent en raison des recrutements, les mesures catégorielles et générales étant très limitées. La hausse des **crédits d'investissement** est concentrée sur l'administration pénitentiaire, ainsi que celle des **crédits de fonctionnement**.

La légère diminution des crédits de l'**aide juridictionnelle** (- 3,8 millions d'euros) résulte non d'une diminution du coût de cette politique, mais de **l'affectation de taxes à son financement**. La loi de finances pour 2026 a en effet instauré une contribution pour l'aide juridique, affectée au financement de l'aide juridictionnelle. Le présent projet de loi de finances pérennise ou transforme deux autres contributions de nature proche, également affectées au même usage. Le montant des ressources affectées complétant les crédits budgétaires de la mission augmente donc de manière significative, à 124,4 millions d'euros.

Enfin, **l'action informatique ministérielle** fait l'objet d'un effort particulier en 2027.

Principaux facteurs d'évolution des crédits de la mission « Justice » entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en millions d'euros)



FDDI : fonds de financement des dossiers impécunieux.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

B. Le projet de loi de finances prévoit 1 301 nouveaux emplois

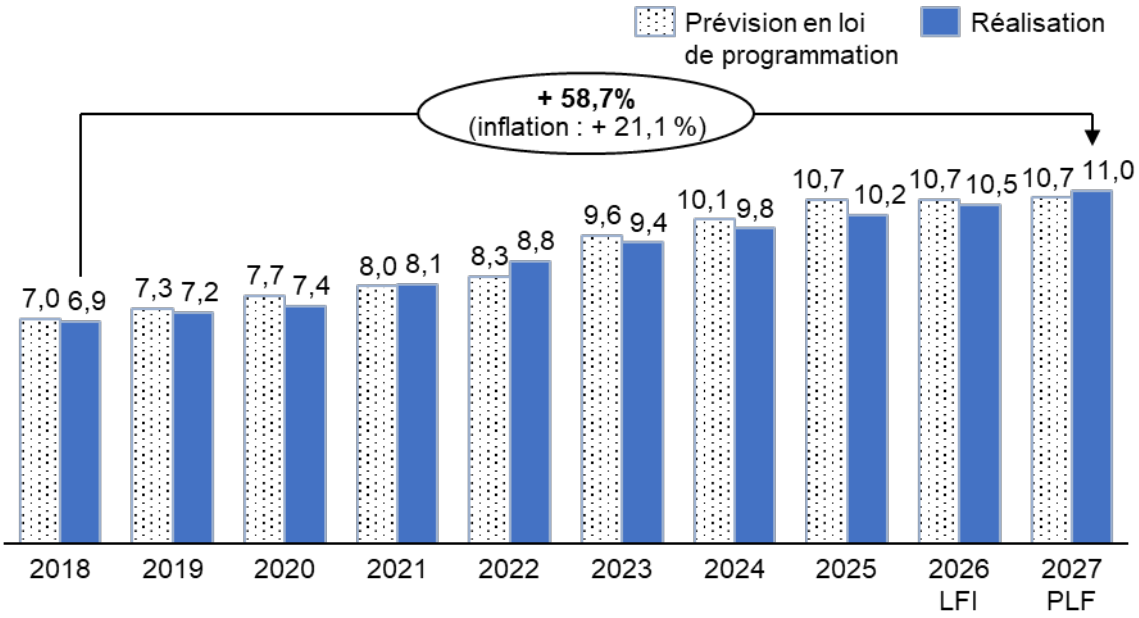
Les **emplois** augmentent en 2027 de **1 301 équivalents temps plein** (ETP), principalement pour la justice judiciaire (+ 621 ETP) et l'administration pénitentiaire (+ 580 ETP), dans le cadre du renforcement des juridictions et de l'ouverture de nouvelles places de prison.

C. Les objectifs chiffrés de la loi d'orientation et de programmation 2023-2027 devraient être atteints

L'augmentation des crédits a été assurée, dans l'ensemble, **conformément aux lois de programmation successives**. Si l'exécution a, la plupart des années, été légèrement inférieure à l'objectif fixé, cet écart est résorbé dans le présent projet de loi de finances.

Programmation et réalisation des crédits de la mission « Justice »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances. Crédits de paiements en euros courants, hors contribution au CAS « Pensions »

S'agissant des **créations d'emplois**, la LOPJ avait fixé un objectif d'augmentation des emplois de 10 000 équivalents temps plein (ETP), dont notamment 1 500 magistrats et 1 800 greffiers supplémentaires. Selon les indications données par le ministère, ces objectifs devraient également être atteints d'ici à la fin 2027.

L'évolution des emplois ne se traduit toutefois que très progressivement sur le terrain.

Si le nombre des effectifs localisés, c'est-à-dire théoriques, a augmenté de 1 500 entre 2022 et 2026 dans les juridictions et les services administratifs régionaux (SAR), le nombre des effectifs réellement présents n'a progressé que de + 408 ETP, entraînant une augmentation du taux de vacance de 7,0 % à 11,2 %.

II. Ce renforcement des moyens n'est pas encore suffisamment visible dans la manière dont est rendu le service public de la justice

Les hausses de crédits doivent être relativisées au regard de la **situation de « paupérisation »** persistante qui caractérise la justice en France, qui est nettement sous-dotée en moyens par rapport aux autres pays européens.

11,6 en France / 23,4 dans l'UE

La France comptait, en 2024, 11,6 juges pour 100 000 habitants, alors que la médiane de l'Union européenne (UE) est de 23,4 juges.

Source : Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Les conséquences s'en ressentent sur les délais de traitement des dossiers, qui sont très nettement supérieurs en France, sauf pour la justice administrative. Le délai de traitement est 1,8 fois plus long en première instance devant les tribunaux civils et commerciaux en France, et 3,8 fois plus long en seconde instance en matière criminelle.

49 % seulement des personnes résidant en France ont confiance dans la justice, contre 60 % pour l'éducation nationale, 68 % pour l'administration fiscale, 74 % pour la police et 80 % pour la gendarmerie.

III. L'immobilier du ministère : piloter une programmation de long terme de la construction et de l'entretien

A. Les dépenses d'immobilier judiciaire sont rationnées, au détriment de l'entretien préventif

Les dépenses d'immobilier judiciaire sont marquées par le **poids des constructions nouvelles** et des **partenariats publics privés (PPP)**, qui ont représenté plus de 60 % des dépenses d'immobilier judiciaire en 2025. Les dépenses liées aux PPP suivent une dynamique de long terme peu pilotable, avec des restes à payer s'élevant à 762,5 millions d'euros.

Toutefois **la programmation immobilière a dû être adaptée depuis 2024** en raison non seulement des contraintes budgétaires, mais aussi de l'augmentation des effectifs qui conduit à saturer certains immeubles, ou des difficultés et aléas rencontrés sur chaque opération.

La contrainte budgétaire conduit à **limiter l'entretien des immeubles existants**. Le ratio des dépenses d'entretien lourd rapportées à la surface utile brute (SUB), qui était de 45 € / m2 en 2021 et 2022, n'est plus que de 30,80 € / m2 en 2026 et 2027. Or l'insuffisance de l'entretien préventif fait peser des risques, à terme, sur le patrimoine immobilier judiciaire.

B. Le parc pénitentiaire est pris dans un écart grandissant entre le flux des détenus entrants et une capacité limitée à accroître le nombre de places

1. La suroccupation des prisons atteint un taux critique et entrave la capacité de l'administration pénitentiaire à accomplir sa mission

Entre le 1er octobre 2025 et le 1er octobre 2026, le **nombre des personnes détenues** a augmenté de **6 075**, alors que **951 places opérationnelles nouvelles** ont été créées dans le même temps. Le nombre des matelas au sol, lui, est passé de 5 895 à 8 959.

Sur le long terme, **l'écart entre le parc de places de prison disponibles et le besoin s'accroît à une vitesse alarmante**.

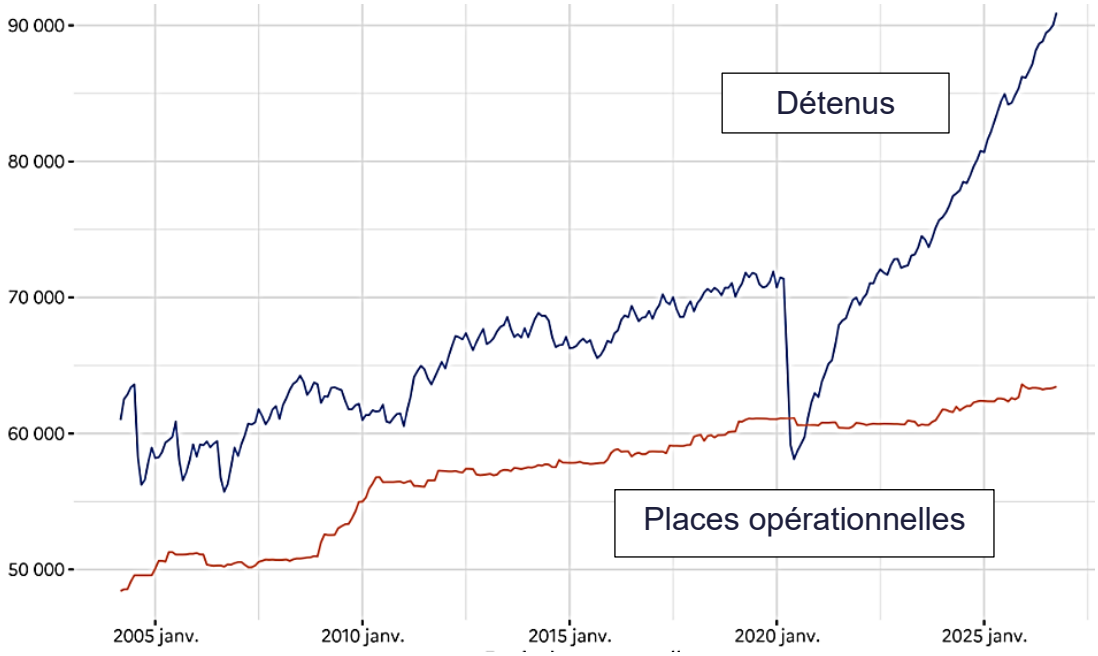
178,9 %

Densité carcérale moyenne dans les maisons et quartiers de maisons d'arrêt au 23 octobre 2026. Cette densité dépasse 200 % dans de nombreux établissements.

Source : statistiques du ministère de la justice

Évolution mensuelle des personnes détenues et des places opérationnelles depuis 2005

(en nombre de détenus et de places opérationnelles)



Source : ministère de la justice, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée[1]

[1] Ministère de la justice, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, octobre 2026, « La mesure de l'incarcération ».

2. La construction reste très insuffisante, malgré le « plan 15 000 »

La loi d'orientation et de programmation 2023-2027 a prévu la poursuite d'un plan tendant à construire 15 000 nouvelles places de prison, objectif qui a même été étendu à 18 000 places au cours de la discussion de la loi. Cet objectif s'entendait sur la période 2018-2027.

Le résultat ne devrait pas être atteint, puisque moins de 7 000 places nettes ont été livrées sur la période. La majeure partie de l'achèvement du plan est désormais renvoyée aux années 2028 et ultérieures.

Les crédits programmés permettent surtout la poursuite et l'achèvement des projets en cours, mais **la définition d'une nouvelle programmation paraît indispensable** afin de rendre de nouveau crédible l'objectif d'un meilleur fonctionnement des établissements pénitentiaires.

3. Les efforts indéniables d'innovation et de pilotage réalisés par le ministère doivent permettre de définir une véritable stratégie pluriannuelle de développement de l'immobilier pénitentiaire

Le ministère, depuis la fin 2025, a engagé des évolutions significatives dans le pilotage des projets comme dans la priorisation des opérations.

D'une part, des **constructions modulaires** sont en cours de réalisation sur des sites existants, ce qui évite les retards liés à la recherche de foncier et réduit les durées de construction.

D'autre part, à l'autre extrémité du spectre de dangerosité des détenus, des **quartiers de lutte contre la criminalité organisée** (QLCO) ont été aménagés afin de mettre un terme aux activités criminelles menées par les narcotrafiquants depuis le lieu même de leur détention.

Il reste toutefois à transformer ces nouvelles priorités en une véritable stratégie pluriannuelle de développement de l'immobilier pénitentiaire.

4. Les établissements de la protection judiciaire de la jeunesse font l'objet d'une profonde transformation afin de mieux remplir leur mission

Les **dépenses d'immobilier propriétaire** du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) connaîtraient un léger reflux en 2027, mais **ont augmenté d'un quart environ depuis 2024**, à cause de la croissance des dépenses d'entretien lourd et, dans une moindre mesure, de celles liées à des travaux structurants.

La principale évolution concernant la PJJ est la transformation des centres éducatifs fermés (CEF) et des unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) en établissements unifiés sous la dénomination d'unité judiciaire à priorité éducative (UJPE).

IV. Les efforts sur les fonctions support peuvent être la source aussi bien d'économies que de gain d'efficacité pour la justice

A. L'informatique ministérielle doit confirmer son lancement dans une nouvelle dynamique

Le ministère de la justice conduit de front plusieurs projets informatiques stratégiques dont les retards ont, jusqu'ici, pénalisé l'activité des juridictions.

Plusieurs de ces projets commencent toutefois à présenter des résultats tangibles. Le projet de procédure pénale numérique (PPN), conduit en lien avec le ministère de l'intérieur, se déploie progressivement et permet d'économiser de nombreuses heures de travail. Le système Portalis de gestion des procédures civiles a été déployé dans les conseils de prud'hommes. En revanche l'avenir du projet « Numérique en détention » paraît incertain après la suspension du portail destiné aux détenus.

Un signe encourageant est le **développement des interconnexions entre les applications**, à l'intérieur du ministère de la justice comme avec le ministère de l'intérieur et la direction générale des finances publiques.

Le budget pour 2027 reflète enfin le « **choc numérique** » annoncé par le garde des Sceaux, avec une **augmentation de 40 millions d'euros** des crédits de l'action informatique ministérielle, ainsi que la réinternalisation de 50 emplois numériques.

B. La progression des frais de justice se poursuit

Le coût prévisionnel des frais de justice est en 2027 de **787,0 millions d'euros**. Sur le moyen terme, **la hausse des frais de justice est considérable**.

Cette augmentation est poussée par des facteurs sur lesquels les agents du ministère n'ont pas toujours de marges de manœuvre, tels que l'évolution du nombre des procédures judiciaires, notamment pour des contentieux qui génèrent de nombreux actes donnant lieu à frais de justice, et les évolutions législatives, par exemple la « loi intégrale » en cours de discussion.

+ 58,8 %

Augmentation du coût des frais de justice depuis 2017 (inflation sur la période : + 23,1 %).

Source : documents budgétaires

V. L'aide juridictionnelle : les nouvelles ressources ne suffiront pas à freiner une dépense poussée par les nouvelles lois

L'aide juridictionnelle s'adresse principalement aux personnes dont les ressources sont insuffisantes pour garantir leurs droits en justice. **Son coût augmente de manière marquée**, même si l'affectation de nouvelles ressources permet, temporairement, de stabiliser son coût pour le budget de l'État.

Elle bénéficie, depuis 2026, de l'affectation du produit de la contribution de 50 euros due, sauf exonérations, pour toute instance en matière civile et prud'hommale et, à compter de 2027, de celui du droit de timbre en appel et de la contribution pour la justice économique.

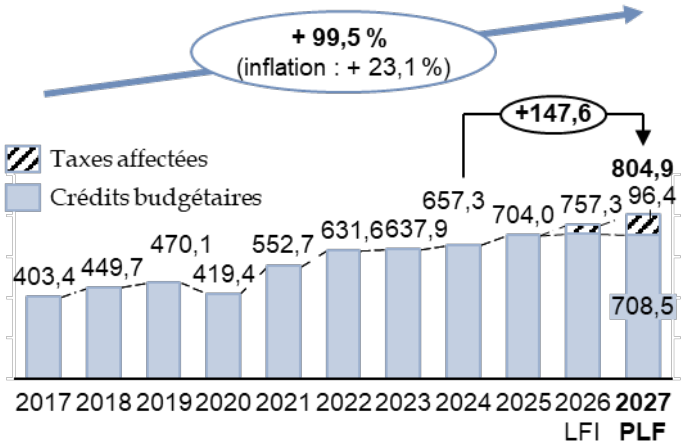
Les contributions désormais affectées au financement de l'aide juridictionnelle devraient avoir un rendement global de l'ordre de **139 millions d'euros en année pleine**, soit un montant comparable au **surcroît du coût de l'aide juridictionnelle entre 2024 et 2027**.

Or, malgré certaines mesures prises par le ministère, **rien n'indique que le coût de l'aide juridictionnelle devrait se stabiliser**.

Il est soumis à l'augmentation du nombre des affaires et à l'extension de son périmètre à la suite de l'adoption de plusieurs lois récentes ou en cours d'examen : assistance d'un avocat en matière d'assistance éducative sans condition de ressources, effets de la loi du 23 juillet 2026 sur la justice criminelle et le respect des victimes et de la future « loi intégrale ».

Évolution du financement de l'aide juridictionnelle depuis 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des réponses aux questionnaires du rapporteur spécial et des documents budgétaires

Le financement de l'aide juridictionnelle continuera de constituer un enjeu majeur pour le budget de la mission « Justice » dans les années à venir.

Réunie le 12 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Crédits non répartis », « Cohésion des territoires », « Culture », « Sécurités », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », ainsi que les comptes spéciaux et articles qui s'y rattachent.

POUR EN SAVOIR PLUS

La note de présentation associée



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Antoine LEFÈVRE
Rapporteur spécial
Aisne
Les Républicains

secretariat.finances@senat.fr 01.42.34.23.28 www.senat.fr