


Inflation pénale et décisions de justice

Notes IPP 

n°99 

Janvier 2024 

Aurélie Ouss
Arnaud Philippe 

ISSN 1959-0199 

www.ipp.eu 

Cette note explore l'effet des politiques pénales sur les décisions de justice et sur la récidive. Elle part de deux constats. Premièrement, il y a un écart considérable entre les peines maximales établies par le code pénal et les sanctions effectivement prononcées par les juridictions. Deuxièmement, il y a eu de nombreuses réformes modifiant les sanctions prévues par le code pénal, la plupart accentuant leur rigueur. Ces réformes influencent-elles les pratiques pénales ? Nous montrons que la grande majorité des changements ciblent des délits rarement ou jamais utilisés et n'ont donc aucun effet sur les verdicts. Par ailleurs, les réformes ciblant des crimes et délits plus fréquemment utilisés n'influencent en pratique pas les décisions de justice. Il y a donc un décalage croissant entre le code pénal et les pratiques pénales, contribuant à une impression de laxisme du système judiciaire. Deux options existent pour réduire cet écart : diminuer les peines maximales prévues, ou augmenter les peines effectives pour les rapprocher du maximum. Nous montrons que la seconde option aurait pour effet d'augmenter considérablement le taux d'incarcération et le coût pour les finances publiques de la justice pénale.

- Les peines prononcées pour des délits représentent en moyenne 8 % du maximum prévu par le code pénal, contre 45 % pour les crimes.
- Les multiples réformes du code pénal, bien qu'elles augmentent les peines potentielles, n'ont pas d'impact sur les décisions de justice.
- Cela ne fait qu'accroître l'écart conséquent entre les peines possibles et celles effectivement prononcées, posant un problème de compréhension de la loi et de dissuasion.
- Réduire cet écart en augmentant les peines prononcées aboutirait à des taux d'incarcération extraordinairement élevés, même en faisant l'hypothèse d'effets dissuasifs importants
- Outre les conséquences sociales d'un tel changement, il impliquerait des dépenses intolérables pour les finances publiques : le budget courant de l'administration pénitentiaire devrait augmenter d'au moins 12 milliards d'euros, et l'investissement nécessaire atteindrait entre 60 et 100 milliards d'euros.



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

Un découplage entre code pénal et pratiques des juridictions

En France, on distingue deux types d'infractions pouvant être punis de prison : les crimes et les délits. Les premiers sont passibles de peines maximales allant de 15 ans de réclusion à la perpétuité. Ils rassemblent essentiellement les viols et les homicides volontaires, et donnent lieu à 2 000 à 3 000 condamnations par an. Ils sont jugés par les cours d'assises, composées de magistrats professionnels et jurés¹. Les délits sont passibles d'une peine maximale inférieure ou égale à 10 ans. Ils sont bien plus nombreux, avec environ 600 000 condamnations par an, et regroupent la quasi-totalité des vols, violences non mortelles, infractions à la législation sur les stupéfiants, ainsi que de nombreuses infractions routières (conduites sans permis et conduite sous l'empire d'un état alcoolique notamment). Ces affaires sont jugées par le tribunal correctionnel, où siègent trois magistrats professionnels.

Toutes les peines pour crimes ou délits prononcées en France sont enregistrées au casier judiciaire national, et constituées en base statistique par la Sous-direction de la Statistique et des Études du ministère de la Justice. On peut donc comparer, pour chaque type de délit ou de crime, les peines qui ont été prononcées par les tribunaux et les maximums définis par le code pénal. Cette comparaison permet de mesurer deux choses :

- La cohérence entre la hiérarchie des infractions définie dans le code pénal et la gravité des sanctions réellement appliquées. Nous pouvons voir si les peines sont plus lourdes pour les infractions considérées comme étant plus graves dans la loi, c'est à dire ayant des peines maximums plus élevées.
- La différence entre les peines prononcées et les maximums définis dans le code pénal.

La figure 1 présente cette comparaison pour 39 types de délits. En 2013, année utilisée pour construire le graphique, ces infractions rassemblaient plus de 80% des condamnations par les tribunaux correctionnels. Sur la figure, les ronds blancs indiquent les peines maximales prévues par le Code pénal. Elles s'échelonnaient, à l'époque, de 3 mois d'emprisonnement (refus d'obtempérer²) à 10 ans (détention de stupéfiants). Les « boîtes à moustaches » renseignent sur la distribution des peines effectivement prononcées pour chaque type de délit cette année-là.

La figure 1 permet de mieux comprendre la façon dont la

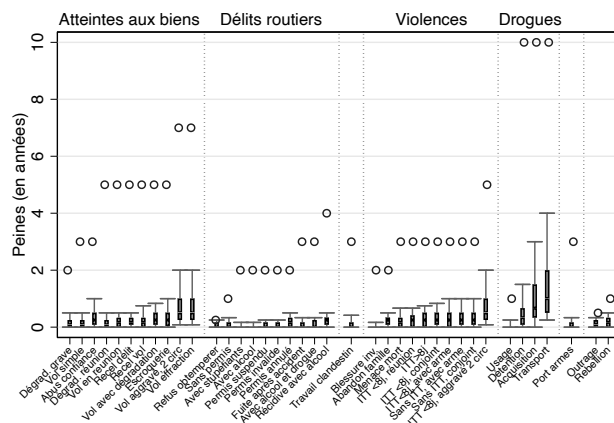


Figure 1 – Peines prononcées et peines maximales pour les principaux délits condamnés en 2013.

Notes : Il s'agit ici des peines de prison totales, c'est-à-dire de la somme des peines de prison ferme et de prison avec sursis.
Lecture : Les traits les plus hauts donnent les limites des 90ème percentiles ; les rectangles délimitent les 75ème percentiles (en haut) et les 25ème percentiles (en bas) ; et les médianes sont indiquées d'un trait noir. Enfin les traits du bas, quand ils sont visibles et différents du bas des rectangles, donnent le 10ème percentile. Les ronds blancs sont les maximums encourus.

loi cadre les décisions de justice pénale. On constate en premier lieu que les peines prononcées sont plus sévères lorsque les maximums prévus par le Code pénal sont plus élevés, même si des exceptions existent lorsque l'on compare des délits appartenant à des grandes catégories d'infractions différentes. Néanmoins, la figure 1 montre aussi un très grand écart entre peines et maximums prévus par le Code pénal. Par exemple, 90 % des peines pour transport de stupéfiants sont comprises entre 0 et 4 ans de prison malgré un maximum possible de 10 ans. La plupart des violences (sauf celles aggravées par deux circonstances) peuvent être punies de peines allant jusqu'à 3 ans de prison, mais 90 % des condamnés reçoivent des sanctions inférieures à 1 an. Au total, en 2013, les sanctions pour délit représentaient en moyenne environ 8 % du maximum prévu par la loi, 4 % si on l'on ne prend en compte que la part de prison ferme.

En 2013, les sanctions pour délit représentaient en moyenne 8 % du maximum prévu par la loi, 4 % si on l'on ne prend en compte que la part de prison ferme.

Cette différence pourrait s'expliquer par la volonté de laisser la possibilité de peines très lourdes dans les cas extrêmes. Mais, en pratique, moins de 2 % des condamnés de 2013 ont reçu des peines dépassant la moitié du maximum prévu par le Code pénal (0,8 % si l'on s'intéresse aux peines fermes), et moins de 1 500 sur 600 000 condamnations ont atteint le maximum (essentiellement pour des délits à l'encours faible).

1. Le nombre de jurés fluctue avec les réformes successives. Actuellement, il y a 6 jurés (9 en appel), sauf dans certaines cours pilotes où les crimes passibles de 15 ou 20 ans de prison sont jugés par les cours criminelles constituées de 5 magistrats professionnels.

2. Exemple des évolutions décrites dans la deuxième partie de cette note, le refus d'obtempérer a vu sa peine maximale passer à 1 an à partir de mars 2017 puis à 2 ans depuis janvier 2022.

La distribution des sanctions pour les crimes est présentée sur la Figure 2. Les 23 crimes présentés représentent plus de 80 % des condamnations sur la période. Comme pour les délits, les sanctions prononcées augmentent avec les peines maximales prévues par le Code pénal. Il y a cependant une différence de taille avec les délits : les décisions des cours d'assises sont beaucoup plus proches des maximums prévus par la loi que celles des tribunaux correctionnels. En moyenne, les crimes sont punis de peines égales à 44,6 % du maximum prévu par la loi³ et près d'un tiers des condamnations dépassent la moitié du maximum. L'écart entre les textes et la pratique est donc nettement plus faible dans le cas des crimes. Cependant, ces infractions, extrêmement graves, sont très peu nombreuses par rapport aux délits ; et les peines sont encore loin du maximum.

En moyenne, les crimes sont punis de peines égales à 44,6 % du maximum prévu par la loi et près d'un tiers des condamnations dépassent la moitié du maximum.

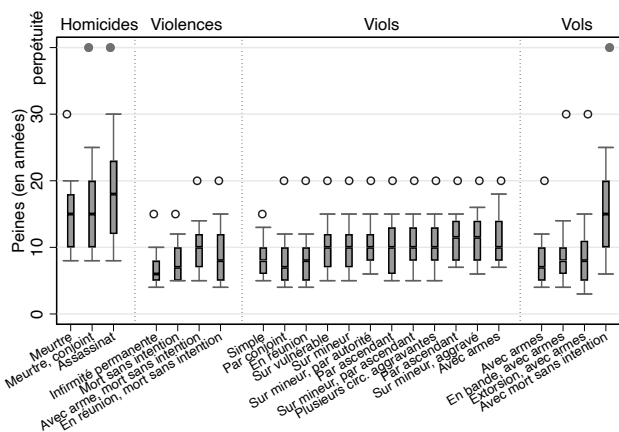


Figure 2 – Peines prononcées et peines maximales pour les principaux crimes condamnés entre 2010 et 2015.

Notes : Il s'agit ici des peines de prison totales, c'est-à-dire de la somme des peines de prison ferme et de prison avec sursis.
Lecture : Les traits les plus hauts donnent les limites des 90ème percentiles ; les rectangles délimitent les 75ème percentiles (en haut) et les 25ème percentiles (en bas) ; et les médianes sont indiquées d'un trait noir. Enfin les traits du bas, quand ils sont visibles et différents du bas des rectangles, donnent le 10ème percentile. Les ronds blancs sont les maximums encourus.

Des changements législatifs nombreux mais de faible portée

Le découplage important qu'on observe entre les peines prononcées et les maximums prévus par le Code pénal ne

signifie pas nécessairement que la loi échoue à encadrer les pratiques. D'une part, on l'a vu, les sanctions suivent à peu près l'ordre de gravité établi dans les textes. D'autre part, il est possible que les peines changent lorsque les encourus sont modifiés.

Qu'en est-il dans les faits ? La Figure 3 présente le nombre d'augmentations et de diminutions de la sévérité du Code pénal entre 1998 et 2014. Le premier fait saillant est que la loi pénale est en pratique très fréquemment modifiée : jusqu'à 700 modifications en 2004, et jamais moins de 100 par an sur la période. Les réformes alourdissant la sévérité du Code pénal sont en outre deux fois plus nombreuses que celles diminuant sa sévérité.

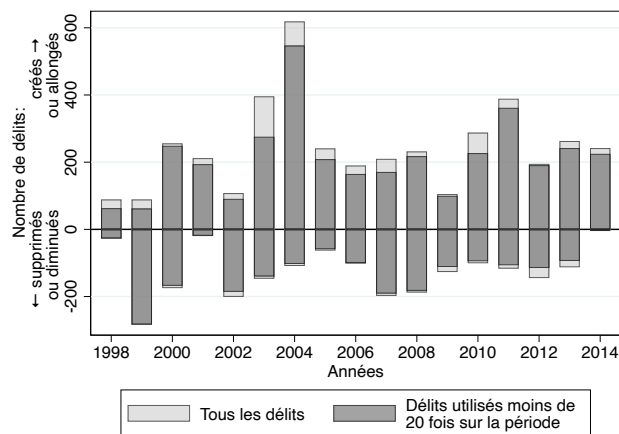


Figure 3 – Nombre de modifications du Code pénal entre 1998 et 2014.

Notes : Les valeurs positives additionnent, pour chaque année, le nombre de délits créés et le nombre de délits dont la peine maximale a été alourdie, y compris les « correctionnalisations », c'est-à-dire des contraventions requalifiées en délit, ce qui alourdit la peine pouvant être prononcée pour ces infractions. Les valeurs négatives additionnent, pour chaque année, le nombre de délits supprimés et le nombre de délits dont la peine maximale a diminué.
Lecture : Les parties gris clair présentent le nombre de changements annuels pour les délits utilisés plus de 20 fois sur la période ; et les parties gris foncé, moins de 20 fois.

Cependant, la plupart de ces changements concernent des délits très peu usités. Sur la figure 3 on peut ainsi voir, en gris foncé, les modifications ayant affecté des délits utilisés moins de 20 fois entre 1998 et 2014. On constate alors que la grande majorité des réformes a créé, supprimé ou affecté des infractions peu ou pas utilisées. Ainsi, sur près de 3 200 « natures d'infractions » existant en 2014 ayant été créées depuis 1998, 80 % n'avaient jamais été utilisées depuis leur création et 15 % l'avaient été moins de 20 fois. De même, sur les 600 délits toujours existants en 2014 ayant vu leur peine maximale augmenter au cours de la période environ 90 % ont donné lieu à moins de 20 condamnations sur la période.

3. On exclut ici les crimes passibles de la prison à perpétuité.

La loi pénale est très fréquemment modifiée dans le sens d'un durcissement des peines maximales, mais ces changements concernent principalement des délits peu fréquents.

Il est important de préciser que le fait que des réformes pénales aient affecté des délits ne donnant lieu à aucune condamnation ne signifie pas nécessairement que ces textes n'ont eu aucun effet. Certains ont uniquement servi de signal politique, mais d'autres ont donné des outils aux forces de l'ordre. Ainsi, les délits de racolage passif (créé en 2003, supprimé en 2016) ou de mendicité agressive (créé en 2003) ont servi de base à l'exclusion des prostituées et des SDF des centres urbains, même si peu de cas sont effectivement arrivés devant les tribunaux.

Si la figure 3 indique que l'écrasante majorité des changements législatifs en matière pénale ont affecté des délits peu ou pas utilisés, il reste quelques cas modifiant des infractions faisant couramment l'objet de jugements. Quels effets ces réformes ont-elles eu ? Deux cas sont ici à distinguer. Le premier cas concerne les 5-10 % des délits couramment utilisés ayant vu leur peine maximale augmenter au cours de la période. La figure 4 présente l'évolution des peines maximales et des peines effectives de 24 délits modifiés au cours de la période et utilisés par les juridictions⁴. Les barres sombres donnent les moyennes dans les 2 ans précédant la hausse des maximums, tandis que les barres claires présentent les moyennes dans les deux ans après. Sur la gauche on voit la hausse des peines maximales prévues par le Code pénal. En moyenne, pour les 24 délits utilisés, celles-ci passent de 2 à 3 ans soit une augmentation de 50 %. Sur la droite on voit l'évolution des peines prononcées par les tribunaux. Ni la peine totale ni les parts de prison ferme ou de prison avec sursis n'évoluent. Les sanctions restent parfaitement stables malgré une augmentation de la sévérité dans le code pénal.

Un second cas mérite cependant une attention particulière : la « correctionnalisation », qui transforme une contravention en délit, rendant alors possible le prononcé de peines de prisons. Ainsi, la conduite sans permis et le défaut d'assurance sont devenus des délits en 2004. À eux deux, ils représentent un transfert massif d'affaires : plus de 60 000 par an (+ 10 %) passent du tribunal de police, avec un juge unique, au tribunal correctionnel, avec trois juges. Il ne s'agit pas juste d'un jeu d'écriture mais bien d'une augmentation réelle de la sévérité. À la fin de la période, en 2014, on observe notamment que près de 3 000 années de prison ferme ont été prononcées (sur environ 100 000) pour des infractions qui étaient des contraven-

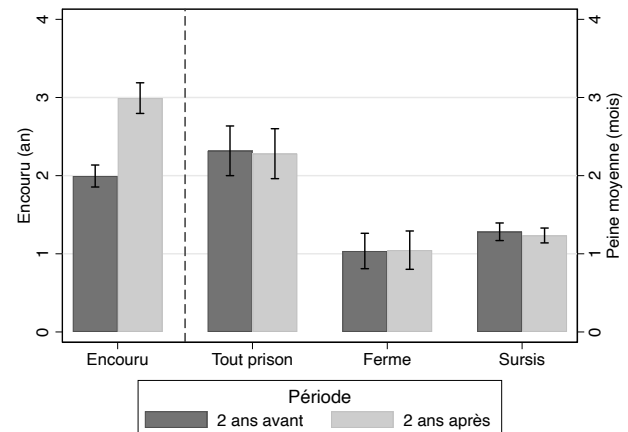


Figure 4 - Évolution des peines maximales et des peines effectives après un changement d'encouru.

Notes : La figure agrège les évolutions observées pour 24 délits dont la peine maximale a été augmentée.
Lecture : Les barres gris sombre donnent le niveau moyen des encourus (barre de gauche) et des peines (trois barres de droite) dans les 2 ans précédant la modification d'encouru. Les barres gris clair donnent les mêmes informations pour les périodes de 2 ans suivant les réformes. Les évolutions des encourus sont reportées sur l'axe de gauche tandis que les évolutions des peines sont indiquées sur l'axe de droite.

tions en 1998. Ces changements législatifs ont donc réellement augmenté la sévérité du système pénal. Aux cas des correctionnalisations s'ajoute celui des « peines planchers », dispositif contraignant de peines minimales étudié précisément dans une autre note IPP à paraître prochainement.

Ces deux effets—absence de changement lors d'une augmentation des peines, mais augmentation effective de la sévérité lors des correctionnalisations—indiquent que les réformes semblent n'avoir d'effet que lorsqu'elles modifient une contrainte. Transformer une contravention en délit supprime la contrainte de ne pas utiliser de prison dans la sanction. Les augmentations d'encourus, en revanche, ne modifient rien. Elles élèvent un plafond qui n'était déjà, en pratique, jamais atteint. Les décisions pourraient « suivre le mouvement » malgré le décalage entre Code pénal et décisions de justice, mais il n'en est rien.

Quelles options pour rapprocher maximums encourus et peines effectives ?

Le décalage entre les peines maximales inscrites dans le Code pénal et les pratiques judiciaires, couplé à l'absence d'effet de la majorité des réformes, peut engendrer des effets indésirables. D'abord, l'objectif généralement affiché de ces réformes est de dissuader en menaçant de peines très lourdes. L'écart observé en pratique peut nourrir le sentiment de laxisme du système judiciaire mesuré par les

4. Il s'agit de tous les délits ayant subi une augmentation de peine maximale et dont le nombre change de moins de 20 % entre les 2 ans avant et les 2 ans après la réforme.

enquêtes d'opinion⁵. En l'absence de connaissances sur la distribution des peines, les encourus servent de point de référence. Présenter une peine en disant « l'accusé a été condamné à 6 mois pour un délit passible de 7 ans de prison » peut donner une impression de faible sévérité.

Le décalage entre peines encourues et peines prononcées alimente un sentiment de laxisme du système judiciaire, tant dans l'opinion que pour les personnes condamnées.

L'écart entre les peines prévues par le Code pénal et les décisions de justice peut aussi nourrir un sentiment de laxisme chez les personnes condamnées. Cet effet a été documenté aux États-Unis : Bushway et Owens (2013) ont étudié une réforme diminuant les peines maximales prévues pour certains délits sans changer les peines réellement prononcées dans le Maryland. Ils trouvent que cela réduit la récidive. Recevoir une peine plus proche du maximum sans changement effectif de la durée semble bien limiter le sentiment d'impunité chez le condamné, et réduire la probabilité de récidive.

Il semblerait donc bénéfique de réduire l'écart entre les peines prévues par le Code pénal et les sanctions prononcées par les juridictions. Cela peut se faire de deux façons : en diminuant les encourus ou en augmentant les peines.

Commençons par envisager les implications d'une augmentation des sanctions pour les rapprocher des maximums prévus par le Code pénal. Pour cela on peut procéder à des simulations afin de déterminer les effets qu'aurait une telle évolution en France. À cette fin, nous avons calculé le taux d'incarcération français en 2010 si les délits, comme les crimes, avaient été condamnés à des peines de prison ferme égales à 44,6 % du maximum prévu par la loi (c'est-à-dire le taux qu'on observe en réalité pour les second).

L'augmentation des sanctions pour les délits de 8% à 44,6% des maximums encourus représenterait une forte hausse de la sévérité et pourrait avoir des effets dissuasifs. Si tel était le cas, l'accroissement des sanctions serait pour partie contrebalancé par une baisse des infractions. Même si ce mécanisme demeure incertain et fait l'objet de nombreuses études partiellement contradictoires, nous présentons ici le scénario le plus optimiste dans lequel l'augmentation des sanctions entraînerait une réduction des condamnations de 20 %, le taux le plus élevé relevé dans la littérature scientifique (Helland et Tabarrok, 2007 ; Iyengar, 2008).

En pratique, on explore donc le scénario suivant : 20 % de chaque catégorie de délit sont supprimés (effet dissuasif), les 80 % restants se voient attribuer une peine de

prison ferme égale à 44,6 % du maximum prévu par la loi. Les peines pour crime restent inchangées.

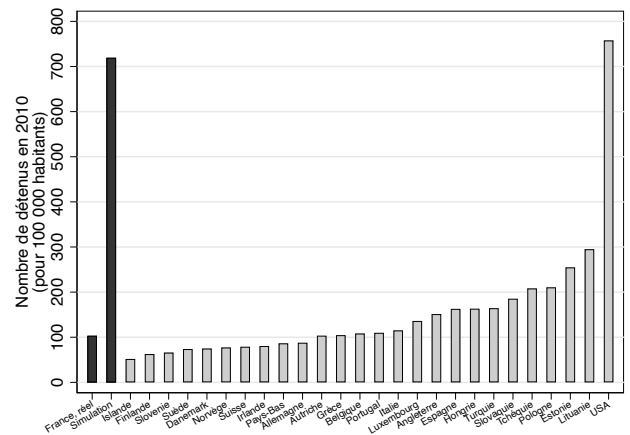


Figure 5 – Taux d'incarcération réel et simulé en France et dans le monde.

Notes : La figure présente le taux d'incarcération (nombre de détenus pour 100 000 habitants) en 2010 dans chaque pays de l'OCDE. Lecture : La hauteur de chaque barre indique le nombre de détenus pour 100 000 habitants. En 2010, la France avait environ 100 détenus pour 100 000 habitants, tandis que les États-Unis en avaient 750.

La figure 5 présente les taux d'incarcération, en 2010, dans la réalité et dans notre scénario. À titre de comparaison les taux d'incarcération des principaux pays de l'Union Européenne, ainsi que celui des États-Unis—premier pays du monde dans ce domaine—sont également indiqués.

Appliquer la même part du maximum encouru aux délits que celle observée pour les crimes multiplierait le taux d'incarcération français par un facteur de 7.

Notre simulation donne un taux d'incarcération de 7 fois supérieur au taux réel. La France deviendrait, de très loin, le pays avec le taux d'incarcération le plus élevé de l'Union Européenne, talonnant les États-Unis. Elle atteindrait un nombre de détenus pour 100 000 habitants deux fois et demi supérieur à celui de la Lituanie (le maximum en Europe en 2010).

Les conséquences budgétaires de ces niveaux d'incarcération seraient très importantes. Le budget actuel de l'administration pénitentiaire est de 2,7 milliards d'euros. En se basant sur une simple règle de proportionnalité, le budget correspondant à notre simulation aurait dû être autour de 19 milliards d'euros. Cela représente à peu près le budget du ministère de l'Intérieur, la moitié de celui des armées et un tiers de celui de l'éducation nationale.

5. Voir par exemple la récente enquête Ifop () trouvant que 65% des Français considèrent la justice comme laxiste.

Une telle politique pénale augmenterait d'environ 19 milliards d'euros le budget courant de l'administration pénitentiaire, et nécessiterait des investissements compris entre 60 et 100 milliards d'euros.

Par ailleurs, l'investissement nécessaire à la construction de centaines de milliers de places de prison serait, lui aussi, colossal. À titre de comparaison, le programme de construction lancé en 2018 avait un coût prévu d'1,7 milliards€ d'ici à la fin du quinquennat pour la livraison des 7 000 premières places⁶. Pour atteindre les taux d'incarcération obtenus dans nos simulations il faudrait construire environ 330 000 places de prison pour un investissement compris autour de 80 milliards d'euros⁷.

Notons aussi que la simulation présentée dans la figure 5 n'est pas le scénario le plus extrême. Avec des peines moyennes représentant 44,6% du maximum prévu par la loi, les sanctions resteraient éloignées des plafonds, et l'hypothèse de dissuasion retenue est également très optimiste.⁸ Malgré cela, toutes les simulations aboutissent à des situations intenable, socialement et budgétairement.

L'alternative consiste à modifier le Code pénal. Le principal impact négatif serait une éventuelle diminution de la dissuasion. Il est en effet possible que des peines maximales plus élevées dissuadent certaines personnes. Cependant, il apparaît peu probable que cet effet soit de forte ampleur. D'une part, cela suppose que les individus se basent sur les indications du Code pénal pour déterminer leur comportement, plutôt que sur les sanctions réellement prononcées. D'autre part, cela suppose que les peines maximales sont connues. Or, les études sur la perception des sanctions indiquent une connaissance limitée de la population, même parmi ceux ayant déjà commis des délits (Apel, 2013, voir également une autre note IPP, à paraître prochainement, traitant pour partie de ce sujet).

Conclusion

Cette note met en évidence l'écart considérable entre peines prononcées et peines maximales encourues observé dans le contexte français ainsi que les modifications incessantes dont fait l'objet le code pénal. Cette situation nuit à la perception et à l'efficacité du système judiciaire. Nous montrons par une simulation que l'augmentation des peines prononcées pour réduire cet écart conduirait à des taux d'incarcération et un coût public excessivement élevés. Par conséquent, réduire les peines maximales encourues semblent la solution la plus réaliste.

6. Plan immobilier pénitentiaire 15 000 places, dossier de presse, Octobre 2018

7. La France avait, à l'époque, environ 55 000 places de prison. Pour multiplier le taux d'incarcération par 7, il faudrait construire environ 330 000 places de prison si l'on se base sur un taux de surpopulation carcérale identique. Si la construction de 7 000 places coûte 1,7 milliards€, il faudrait alors environ 80 milliards€ pour atteindre le taux d'incarcération de la simulation.

8. Avec des peines à deux tiers de l'encouru et sans effet dissuasif, le taux d'incarcération serait multiplié par 13, soit presque le double des États-Unis.

Auteurs

Aurélié Ouss est professeur à l'Université de Pennsylvanie, dans le département de Criminologie.

Arnaud Philippe est professeur d'économie à l'Université de Bristol, dans le département d'économie.

Références bibliographiques

Apel, Robert (2013). « Sanctions, perceptions, and crime : Implications for criminal deterrence ». *Journal of quantitative criminology* 29, p. 67-101.

Bushway, Shawn D et Emily G Owens (2013). « Framing punishment : Incarceration, recommended sentences, and recidivism ». *The Journal of Law and Economics* 56.2, p. 301-331.

Helland, Eric et Alexander Tabarrok (2007). « Does three strikes deter ? : A nonparametric estimation ». *Journal of human resources* 42.2, p. 309-330.

Iyengar, Radha (2008). *I'd rather be hanged for a sheep than a lamb : The unintended consequences of 'three-strikes' laws*. Rapp. tech. National Bureau of Economic Research.

Études de référence

La Fabrique du Jugement, Arnaud Philippe, 2022, Editions La Découverte