

Réinventer la justice 2015
7^e Symposium national sur la justice pénale
Montréal, janvier 2015

Le recours à des indicateurs pour aider à améliorer le système de justice

Yvon Dandurand et Alison MacPhail

Centre international pour la réforme du droit criminel
et la politique en matière de justice pénale



**INTERNATIONAL CENTRE
FOR CRIMINAL LAW REFORM AND
CRIMINAL JUSTICE POLICY**

1. Introduction

Chaque année, le Symposium se penche sur un aspect différent du travail à accomplir pour réinventer et améliorer le système de justice pénale. Le thème de cette année est l'importante question du recours à diverses formes de mesure systématique pour cerner les réformes nécessaires, jauger l'incidence de nouvelles initiatives et mettre à l'essai de nouvelles idées et solutions. Ce thème transcende bon nombre des sujets que nous avons abordés ces dernières années.

Certains observateurs soutiennent que depuis une vingtaine d'années, dans les domaines de la gouvernance, de la justice et de la primauté du droit, nous avons vécu une « révolution de la mesure » semblable aux transformations phénoménales qu'ont connues la gestion de l'économie et la santé publique un siècle plus tôt¹. Cependant, il semble que la justice accuse un retard sur ces autres secteurs.

La technologie permet de numériser, de conserver, d'analyser et d'utiliser des données administratives et autres sur une très grande échelle et à relativement peu de frais. Des données ont ainsi été utilisées pour améliorer les stratégies policières et l'établissement du calendrier judiciaire, pour affecter les dossiers, pour mettre au point des outils raffinés d'évaluation des risques, pour faciliter la prise de décisions sur la libération conditionnelle, pour mesurer le rapport coût-efficacité et même pour accroître la reddition de comptes et la transparence du système de justice. Il faut bien reconnaître, cependant, que nous n'avons pas pleinement exploité l'énorme capacité en la matière au service des réformes de la justice pénale.

Mesurer est vital pour réinventer la justice. Les indicateurs de la justice et de la primauté du droit sont des indicateurs utiles pour évaluer le rendement, repérer les problèmes, faire de l'étalonnage, jauger les progrès réalisés et évaluer l'effet d'interventions ou de réformes. Les indicateurs, ainsi que d'autres mécanismes de contrôle et d'évaluation, sont essentiels pour apporter une rétroaction² aux responsables des politiques et aux réformateurs. Lorsqu'ils sont

¹ Botero, J. C., Martinez, J., Ponce, A. et C. S. Pratt (2012). « The Rule of Law Measurement Revolution: Complementarity Between Official Statistics, Qualitative Assessment and Quantitative Indicators of the Rule of Law », dans Botero, J. C., et coll. (dir.), *Innovations in Rule of Law*, Institut de La Haye pour l'internationalisation du droit et l'organisme World Justice Project, p. 8 à 11, p. 8.

² La rétroaction est un processus dans lequel de l'information est recueillie, mise en forme et communiquée de façon à servir à l'apprentissage, à l'expérimentation et à la prise de décisions dans un système. Des indicateurs de la justice bien conçus peuvent produire une rétroaction productive qui soutiendra le changement organisationnel et les réformes au sein d'un système complexe, comme le système de justice pénale.

rendus publics, des indicateurs peuvent rehausser la transparence et la reddition de comptes du système de justice.

Partout au monde, y compris au Canada, des systèmes de collecte de données ont été mis au point pour surveiller divers aspects du système de justice ou de ses composantes principales et, dans certains cas, le système dans son ensemble. Certaines initiatives – dont il sera question plus loin dans la présente analyse ainsi qu’au cours du Symposium – ont connu davantage de succès que d’autres. Nous pouvons dégager des leçons aussi bien des succès que des problèmes constatés.

Nous avons préparé la présente analyse sommaire à titre d’introduction au sujet et à certains concepts clés dont nous discuterons pendant le Symposium.

2. But du Symposium

Au cours du Symposium de l’an dernier, nous avons fait le lien entre la mesure du rendement et la confiance du public envers le système de justice pénale. Nous avons déploré le manque de mesures du rendement dans le domaine de la justice, et convenu que pour accroître la confiance du public, des mesures du rendement devraient être rendues publiques.

La recommandation suivante a été formulée au Symposium 2014 :

[TRADUCTION]

« Le système de justice pénale devrait élaborer et utiliser des mesures du rendement qui soient compréhensibles et significatives. Les hauts dirigeants, dans le système, devraient discuter entre eux et s’entendre sur des mesures probantes du rendement significatives visant le système dans son ensemble et chacun de ses divers aspects. Il sera nécessaire au système qu’un exercice collaboratif soit mené pour déterminer les buts du système et des indices pertinents du rendement, adaptés pour les différentes composantes du système et les différentes collectivités. Le public devrait avoir son mot à dire sur ce qui sera mesuré et publié. Une fois les buts et les indicateurs du rendement convenus, il devrait y avoir un engagement en faveur d’une collaboration systémique pour les mettre en œuvre. L’examen par les pairs et le mentorat devraient faire partie de l’évaluation du rendement. Pour accroître la confiance du public, les résultats des vérifications du rendement devraient être publiés sous une forme aisément compréhensible. » (Recommandation 4)

Le Symposium de cette année ne vise pas à déterminer si certains indicateurs précis doivent ou non être créés et adoptés au Canada, à l’échelle nationale ou dans les provinces. Il ne cherche pas un accord sur ce qui devrait être mesuré, bien que nous puissions certainement désigner quelques indicateurs que nous jugeons tous très importants. Notre but, au Symposium, devrait être d’en arriver à un énoncé mûrement réfléchi sur l’importance de la mesure et l’utilité d’indicateurs généraux pour constater l’effet de réformes sur le rendement de nos institutions de justice et les résultats obtenus (sur les plans de la justice, de

l'accès à la justice, de l'équité, du règlement des différends, de la sécurité publique, etc.).

Nous devrions pouvoir intégrer à notre déclaration finale des indications sur les façons les plus utiles de procéder, les pratiques prometteuses (au Canada et ailleurs), les pièges à éviter, et ainsi de suite. Nous devrions aussi pouvoir relier cette discussion aux autres grands enjeux examinés lors de nos symposiums précédents (confiance du public envers le système, transparence, reddition de comptes de la part des responsables, etc.). Par-dessus tout, notre déclaration devrait être très claire au sujet des utilisations et de l'utilité d'indicateurs pour améliorer le système de justice pénale et surveiller sa « santé » relative – ses signes vitaux.

Peut-être même pourrions-nous exprimer des points de vue consensuels, par exemple, sur : l'utilité de l'établissement d'objectifs et de l'étalonnage en matière de mesure du rendement; l'opportunité de relier des indicateurs à l'affectation de ressources ou aux mesures incitatives institutionnelles; l'importance relative d'indicateurs nationaux par rapport à des indicateurs provinciaux ou locaux; les problèmes associés à l'utilisation d'indicateurs pour comparer des ressorts (sur les plans empirique, méthodologique, logistique et politique); et la conciliation des indicateurs visant des institutions (p. ex., la police, la poursuite, les services d'aide juridique) et des indicateurs visant l'ensemble du système.

3. Mesurer le rendement du système de justice dans son ensemble ou de ses composantes individuelles

Il n'y a pas nécessairement unanimité sur ce qui constituerait un processus de justice pénale efficace et efficient. Définir ce qu'est le rendement, l'efficience et l'efficacité en tenant compte des rôles différents et indépendants des diverses organisations et institutions pertinentes constitue en soi un grand défi à relever. Mesurer une ou l'autre de ces dimensions, ce qui serait manifestement nécessaire à des réformes utiles, l'est encore plus³.

Règle générale, au Canada et ailleurs, la mesure du rendement a surtout servi comme outil de gestion de secteurs individuels du système de justice, que ce soit la police, la poursuite, les tribunaux ou les services correctionnels. Il y a diverses raisons pour l'expliquer, dont sans doute surtout la facilité relative, à ce niveau, de choisir des indices, de recueillir des données et d'élaborer des stratégies qui influenceront sur le rendement.

Néanmoins, même s'il est plus facile de créer et d'utiliser des indicateurs pour des secteurs individuels du système de justice, il est vital de comprendre l'incidence globale des initiatives de chacun des secteurs. Il est entièrement possible – et malheureusement il n'est pas rare – que les composantes

³ Voir : Dandurand, Y. (2014). « Criminal Justice Reform and the System's Efficiency », *Criminal Law Reform*, 25 : p. 383 à 440, p. 385.

individuelles du système aient un rendement satisfaisant au regard de leurs objectifs respectifs même si à certains égards elles se nuisent entre elles. Au bout du compte, le système n'atteint ainsi pas nécessairement les objectifs que lui prête le public. Dans le domaine de la santé, on se moque du médecin proverbial dressant ce funeste bilan : « L'intervention chirurgicale a parfaitement réussi; malheureusement, le patient est mort. » De même dans le domaine de la justice, le public et les personnes qui ont affaire au système, que ce soit comme justiciables, comme témoins ou comme jurés, se soucient des résultats globaux et non du fait que des acteurs ou des secteurs particuliers aient joué leurs propres rôles avec diligence.

Il y a peut-être lieu de conclure que même s'il est plus difficile de créer des indicateurs pour le système dans son ensemble et d'élaborer des stratégies pour influencer sur eux, c'est en définitive ce qui servira le mieux le système de justice. Des indicateurs systémiques nous permettent de raisonner en fonction du système global et d'agir pour lui, plutôt que de considérer seulement les divers secteurs isolément. Il paraît d'autant plus essentiel de le faire quand nous reconnaissons qu'une réforme véritable du système de justice exige coordination et collaboration entre les divers secteurs de façon à concilier les actions et stratégies potentiellement conflictuelles adoptées par chacun d'eux.

4. Différents genres d'indicateurs

Certaines initiatives ont visé à surveiller l'efficacité du système de justice, y compris le degré auquel il atteint certains objectifs d'efficacité. D'autres ont cherché à mesurer les résultats produits par le système, habituellement en considérant les perceptions du public et les expériences vécues par les membres du public dans le système de justice.

En outre, il y a eu des tentatives de mesurer le rendement du système par rapport à des valeurs et objectifs fondamentaux, comme l'accès à la justice, ou relativement à des normes nationales ou internationales, par exemple en matière de droits de la personne. Les indicateurs liés aux droits de la personne peuvent être utiles pour formuler et faire valoir des revendications auprès de responsables ainsi que pour élaborer des politiques et des réformes qui facilitent la réalisation des droits de l'homme⁴.

Enfin, il y a eu des initiatives visant à mesurer les progrès réalisés à la suite de réformes systémiques ou l'atteinte d'objectifs tels que le renforcement des capacités. Dans ces cas, les systèmes de collecte de données ont souvent été conçus soit comme compléments d'évaluations de programmes, soit comme solutions de rechange à des évaluations.

⁴ Voir : Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (2012). *Les indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre*. New York et Genève : Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies.

L'Écosse offre un exemple intéressant d'indicateurs utilisés pour jauger l'incidence de réformes systémiques; le gouvernement a placé le système de justice au cœur de son programme de réforme de l'administration publique. Un cadre national du rendement prévoit des indicateurs de haut niveau du rendement, y compris pour le système de justice. Sous ce niveau, le gouvernement a adopté un ensemble d'indicateurs cohérents fondés sur les résultats attendus de la justice ainsi que sur les avantages et résultats mesurables des programmes de changement.

En 2012, le gouvernement a annoncé sa stratégie en matière de justice⁵. Celle-ci comprend une vision globale, trois résultats nationaux, huit résultats propres au système de justice et 24 indicateurs conçus pour fournir des renseignements clés sur le degré auquel le système produit les résultats souhaités (voir le résumé présenté à l'annexe 2).

Une description de l'ensemble du programme (y compris les définitions et certaines des données détaillées qui les sous-tendent) se trouve dans le « tableau de bord de la justice » du gouvernement d'Écosse⁶. Ce tableau de bord présente de l'information sur des indicateurs généraux choisis pour chacun des huit résultats de la recherche qui s'inscrivent dans la stratégie globale en matière de justice.

Il s'agit d'un bon exemple de la façon dont ces éléments s'imbriquent tous entre eux. Tout commence par une vision du système, puis un objectif national et des objectifs précis pour le système de justice. Enfin, des indicateurs servent à déterminer si nos institutions, nos programmes et nos politiques nous aident à réaliser la vision globale.

L'Écosse a aussi des indicateurs du rendement pour le secteur de la police, qui se trouvent dans le cadre du rendement de la police (Scottish Policing Performance Framework – SSPF). Ils tiennent compte de la portée et de la variété de l'activité policière au pays. Un rapport annuel est publié; il ne tente pas de cerner les causes des tendances observées, mais offre un point de départ pour discerner les tendances, les pratiques exemplaires et les aspects à améliorer, et pour en discuter. Il y a 38 indicateurs, regroupés par thèmes : efficacité du service; confiance du public et sécurité des collectivités; justice pénale et lutte au crime; saine gouvernance et efficacité; et mesures contextuelles (c.-à-d. données de base recueillies par les services de police)⁷.

Le travail d'élaboration d'indicateurs de la justice entrepris en Colombie-Britannique est un autre exemple intéressant. Dans le cadre d'un plan stratégique visant le secteur de la justice et de la sécurité publique, un processus a été mis en

⁵ Gouvernement d'Écosse (2012). *The Strategy for Justice in Scotland*. Édimbourg : gouvernement d'Écosse.
www.scotland.gov.uk/Resource/0040/00401836.pdf

⁶ www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms/partnerstories/Justice-Dashboard

⁷ Gouvernement d'Écosse. *Scottish Policing Performance Framework*.
www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Crime-Justice/PoliceSPPF

place en vue de mettre en œuvre un ensemble complet d'indicateurs du rendement mesurant les progrès réalisés face aux « lacunes de rendement » désignées par le Justice and Public Safety Council de la province à l'issue de consultations⁸.

En Nouvelle-Zélande, le ministère de la Justice a adopté un cadre de rendement de la justice fondé sur des indicateurs relativement simples. Ceux-ci sont mesurés une fois l'an, pour discerner les tendances et le sens des changements⁹. La Police de Nouvelle-Zélande utilise aussi un ensemble simple mais relativement complet d'indicateurs. Dans les deux cas, les données sur le rendement sont publiées sur le Web et dans des rapports annuels¹⁰.

Le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) des Nations Unies ont lancé une autre initiative très intéressante. Ils mesurent l'évolution de l'état de droit dans le système de justice pénale, dans des situations d'après-conflit. Reconnaisant que la primauté du droit est un aspect fondamental de la consolidation de la paix et des efforts connexes de reconstruction d'institutions crédibles de justice pénale, les indicateurs de l'état de droit des Nations Unies (il y en a 135, regroupés en 25 catégories) servent à mesurer quatre dimensions clés des institutions : performance; intégrité, transparence et redevabilité; traitement des membres des groupes vulnérables; et capacité institutionnelle¹¹. Les indicateurs ont été utilisés en Haïti, au Libéria, au Soudan du Sud et, récemment, en Afghanistan.

Dans tous les cas, des « indicateurs » de divers genres ont été choisis pour comprendre comment le système fonctionne ou pour observer l'incidence de nouvelles initiatives. Les données pertinentes sont réunies de façon aussi systématique que possible.

En 2005, le Centre canadien de la statistique juridique a publié un rapport sur les indicateurs en matière de justice pénale. Il comprend des indicateurs de rendement qu'il définit comme fournissant « de l'information pouvant servir à évaluer le fonctionnement des composantes du système de justice pénale et du

⁸ Justice and Public Safety Council (Colombie-Britannique) (2014). *Strategic Plan for the Justice and Public Safety Sector – April 2014 to March 2017*. Victoria : ministère de la Justice de Colombie-Britannique.

www.justicebc.ca/shared/pdfs/Strategic_Plan_2014.pdf

⁹ Nouvelle-Zélande, ministère de la Justice (2013). *Justice Performance Framework*. www.justice.govt.nz/publications/global-publications/s/statement-of-intent-20112014/what-we-will-do#our-performance-framework

¹⁰ « New Zealand Police Key Performance Indicators 2013 ». www.police.govt.nz/about-us/publication/new-zealand-police-key-performance-indicators-2013

Voir aussi : New Zealand Police (2013). *Annual Report 2012-2013*. www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/annual-report-2013.pdf

¹¹ DOMP – HCDH (2011). *Indicateurs de l'état de droit des Nations Unies – Guide d'application et outils de gestion de projet*. New York : Nations Unies. www.un.org/fr/peacekeeping/documents/rule_of_law_indicators.pdf

système dans son ensemble¹² ». Selon le rapport, les mesures du rendement sont d'autant plus utiles lorsqu'elles sont situées dans le contexte des objectifs ou des résultats du système. Le rapport présente divers indicateurs du rendement pour lesquels des données sont disponibles au Canada; ils sont organisés selon les cinq grands objectifs suivants du système de justice pénale : (1) ordre public, sécurité et sécurité nationale par la prévention et l'intervention; (2) responsabilisation, réinsertion et réadaptation des contrevenants; (3) confiance dans le système de justice et respect du système par le public; (4) égalité sociale et accès au système de justice pour tous les citoyens; et (5) satisfaction des besoins des victimes.

5. Choisir des indicateurs

Il y a évidemment une multitude d'indicateurs utiles de la justice. Bon nombre d'entre eux portent sur les dimensions suivantes :

- accès à la justice – équité sociale, accessibilité régionale, égalité de l'accès;
- conformité à des normes ou à des objectifs;
- confiance du public – degré auquel le public fait confiance au système et le respecte;
- sécurité publique – ordre public, crainte du crime;
- probité et intégrité;
- efficacité et efficience;
- réduction de la criminalité;
- capacité de changer¹³;
- peines imposées, recours à l'emprisonnement, surpopulation des prisons;
- responsabilisation des délinquants – réinsertion, prévention de la récidive.

Il est rare qu'un consensus se dégage immédiatement sur le choix des indicateurs du rendement. Le système de justice est multidimensionnel, et il poursuit une variété d'objectifs. Par exemple, les avocats de la défense peuvent s'inquiéter de ce que le gouvernement se soucie trop d'efficacité, craignant que ce soit aux dépens des droits individuels ou de l'accès à la justice. Cependant,

¹² Gannon, M., Mihorean, K., Beattie, K., Taylor-Butts, B. et R. Kong (2005). *Indicateurs de justice pénale – 2005*. Ottawa : Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique (n° 85-227-XIF au catalogue), p. 13.
<http://publications.gc.ca/Collection-R/Statcan/85-227-XIF/0000585-227-XIF.pdf>

¹³ Par exemple, un indicateur mesurant le degré auquel la composition d'un corps policier évolue dans le même sens que la composition ethnique de sa localité.

l'accès à la justice et l'efficacité sont tous deux importants¹⁴. Différents indicateurs sont nécessaires pour différents besoins, et ils ne sont pas exclusifs.

À notre avis, un bon système d'indicateurs de la justice devrait :

- être multidimensionnel (rendre compte de la complexité);
- être fondé sur des valeurs (renvoyer aux valeurs fondamentales du système de justice);
- avoir un nombre limité de mesures précises du rendement (avec ou sans objectifs ou références);
- utiliser des mesures à l'abri de la controverse et représentant clairement ce que le système est censé produire;
- offrir une rétroaction utile aux gestionnaires et aux responsables des politiques;
- être logique aux yeux du public;
- garantir que les indicateurs soient mesurés régulièrement et uniformément dans le temps afin de constater les changements;
- garantir que les indicateurs soient élaborés de façon inclusive et consultative, mais mesurés ou vérifiés de façon indépendante.

Il n'est pas simple de choisir et d'élaborer des indicateurs valables. Quand le choix est dicté par les données qui sont déjà disponibles, il est limité et les résultats peuvent être trompeurs. Par exemple, les données sur la détention avant le procès suscitent beaucoup d'intérêt comme moyen de mesurer le respect des droits de la personne, l'efficacité du système, la surpopulation des prisons ou l'accès à la justice. Les deux indicateurs les plus utilisés sont le pourcentage de la population carcérale totale (un jour donné) qui attend son procès ou le jugement, et le taux de personnes en détention avant procès par 100 000 habitants. Cependant, ni l'une ni l'autre de ces mesures ne donne d'indication sur les raisons de la détention avant procès. Comme nous l'avons constaté lors d'un Symposium précédent, les augmentations dans la détention avant procès peuvent découler de décisions de la police déterminant qui est initialement détenu, de décisions judiciaires ultérieures ou des délais de traitement des causes – autant de facteurs qui peuvent accroître la durée de la détention avant procès. Selon Foglesong et Stone, il est possible que les efforts déployés pour réduire la détention avant procès dans les pays développés soient en fait minés par l'indicateur que ces pays utilisent le plus souvent : la proportion de détenus, un jour donné, dont la peine n'a pas encore été prononcée¹⁵. Ces auteurs soutiennent que dans de nombreux cas, des données

¹⁴ Pour un examen intéressant de la façon de situer et définir la mesure de l'accès à la justice et de créer des indicateurs probants et crédibles de l'accès à la justice, voir : Association du Barreau canadien (2013) : *Mesure de l'accès à la justice – Un document de discussion*. www.cba.org/ABC/Access/PDF/Access_to_Justice_Metrics_fr.pdf

¹⁵ Foglesong, T. et C. E. Stone (2011). *Prison Exit Samples as a Source for Indicators of Pretrial Detention*. Cambridge (Massachusetts) : Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard Kennedy School.

recueillies auprès de personnes à l'issue de leur détention pourraient produire un indicateur plus fiable, en mettant l'accent sur la durée de la détention.

6. Mesurer le rendement par rapport aux valeurs fondamentales du système de justice

On dit souvent, au sujet de la mesure du rendement, qu'il faut s'assurer de mesurer ce qui est important, sans quoi on risque bientôt de n'accorder d'importance qu'à ce qu'on mesure. Or, certaines des valeurs les plus importantes du système de justice peuvent être difficiles à mesurer, comme l'équité ou l'accès. Voilà pourquoi il est essentiel de comprendre comment nous pourrions mesurer ce qui nous procurera des renseignements probants sur les éléments du système de justice auxquels nous attachons de l'importance, y compris ceux que nous ne pouvons pas mesurer directement.

Ce n'est pas là une problématique propre au système de justice. Dans aucun domaine ne pouvons-nous toujours mesurer tout ce que nous devons réellement savoir. Supposons, par exemple, que nous voulons savoir à quel taux l'eau s'évapore d'un contenant et pourquoi elle le fait. Le nombre de millimètres entre deux cernes laissées à différents moments au sommet d'un bassin est peut-être un indicateur valable de l'évaporation. Il n'indique toutefois ni la quantité d'eau qui s'est évaporée ni la raison de l'évaporation. En répétant régulièrement la mesure, il est possible de déterminer si l'évaporation accélère, si elle ralentit, si elle a arrêté ou si elle s'est inversée.

L'indicateur ne nous dit pas combien d'eau il reste dans le bassin, s'il s'agit bien d'eau ou dans combien de temps le bassin risque d'être vide si l'évaporation continue au taux actuel. Il nous dit quelque chose d'utile, mais pas nécessairement tout ce que nous devons savoir. Si vous n'avez pas de moyen de mesurer le liquide dans le bassin sans perturber gravement la situation ou si vous ne pouvez pas vous permettre de le faire, cet indicateur peut malgré tout vous être utile. La mesure pourrait par exemple vous aider à concevoir et adopter des dispositions pour moduler le taux d'évaporation (p. ex., en contrôlant la température), puis à déterminer si ces dispositions sont efficaces.

De même dans le système de justice, il n'est habituellement pas possible de mesurer directement le résultat souhaité. Les indicateurs sont presque toujours des *approximations* – ou des mesures indirectes – des résultats ou des concepts visés. Ils sont choisis de façon à capturer et résumer des renseignements sur des concepts relativement globaux ayant trait à des caractéristiques importantes ou souhaitées du système de justice pénale ou de réformes en voie d'être mises en œuvre.

À divers degrés, les indicateurs sont distincts et simplifiés par rapport au résultat visé, l'objectif étant qu'il soit possible de les mesurer aisément, fréquemment et à peu de frais. Leur intérêt réside dans le fait qu'ils sont censés être en corrélation avec le résultat visé, bien que la corrélation soit rarement

parfaite. Voilà pourquoi il est habituellement préférable d'utiliser des groupes d'indicateurs plutôt qu'un seul pour mesurer un aspect important du système.

Par exemple, dans tous les ressorts canadiens ou presque, des données sont régulièrement recueillies sur le cheminement des affaires dans le système judiciaire, mais elles n'indiquent pas en soi si le système judiciaire est efficace ou non, ni n'expliquent-elles pleinement les raisons des tendances que les données révèlent. Nous pouvons obtenir des renseignements sur le nombre de nouvelles affaires dont le système est saisi chaque année, du nombre d'affaires qui sont classées, du délai nécessaire pour arriver à une conclusion, du nombre de comparutions au tribunal qui ont été nécessaires, du nombre d'affaires qui ont exigé un procès, et ainsi de suite. Cependant, les données n'expliquent pas les raisons des tendances et n'indiquent pas si le processus a été opportun. Au mieux, les données peuvent indiquer quels domaines exigent plus ample examen ou dans quelle mesure des réformes précises influent sur les tendances observées.

Au contraire d'autres formes d'évaluation et de mesure, les indicateurs globaux ne se prêtent guère à une analyse causale. Ils peuvent certes faciliter l'élaboration d'hypothèses sur les causes des phénomènes observés, mais d'autres moyens et d'autres données sont nécessaires pour vérifier les hypothèses.

Certaines valeurs et certains objectifs ne peuvent pas être évalués uniquement à partir de données. Par exemple, pour juger de l'efficacité du processus judiciaire, les données peuvent signaler des tendances générales – par exemple, la mesure dans laquelle des institutions, les requérants ou les hommes sont plus susceptibles d'avoir gain de cause que des particuliers, les défendeurs ou les femmes. Les données peuvent aussi nous renseigner sur les tendances dans la représentation des parties par un avocat. Cependant, ce n'est qu'un aperçu incomplet de l'équité du système; d'autres sources d'information devront être trouvées.

7. Sources de données

Un indicateur peut habituellement être dérivé de diverses sources de données. Le choix des données est souvent effectué selon le contexte. Il est rare qu'un seul choix soit le bon : certaines sources de données sont plus ou moins fiables; certaines sont plus coûteuses à l'usage; certaines sont plus aisément accessibles; certaines sont mises à jour plus souvent; et ainsi de suite. Les différentes sources ont toutes des forces et des faiblesses. Il s'agit de choisir en connaissance de cause. Par ailleurs, il est avantageux d'utiliser simultanément différentes sources pour mesurer un même élément.

Les sondages peuvent être une source importante d'information. Ils sont souvent considérés comme fournissant de l'information moins objective et donc moins fiable que d'autres moyens, mais tout dépend d'abord des questions qui sont posées, puis de savoir quand et de quelle façon elles sont posées. Par

exemple, si des membres du public sont interrogés au sujet du fonctionnement du système de justice, il se peut qu'ils n'aient guère d'information pour former un avis. En revanche, si un sondage interroge des personnes qui sont allées au tribunal – que ce soit comme défendeurs, comme accusés, comme témoins ou comme jurés – au sujet de leur expérience, elles sont susceptibles de donner des réponses plus éclairées.

Foglesong a examiné le recours à des sondages comme source d'indicateurs de la « sécurité publique ». Son récent article décrit diverses façons de gérer la volatilité des perceptions du public au sujet du crime et de l'insécurité, et en particulier leur susceptibilité à des influences que les gouvernements ne contrôlent pratiquement pas¹⁶. À son avis, les sondages peuvent apporter des perspectives fiables sur la sécurité publique, et les gouvernements peuvent trouver intérêt à utiliser leurs résultats. Au demeurant, nous sommes nombreux à savoir qu'il existe aujourd'hui une ample expertise dans la réalisation de sondages sur la victimisation et que la méthodologie en la matière est passablement raffinée. Ces sondages portent sur l'expérience des répondants face au crime et sur leurs contacts avec le système de justice. Les sondages sur la victimisation produisent des données et des mesures des résultats qui sont solides et qui permettent d'établir des indicateurs fiables du rendement du système de justice pénale.

8. La bonne utilisation des indicateurs de la justice

Les indicateurs de la justice ne peuvent pas répondre à toutes nos questions et seront toujours loin de combler tous nos besoins d'information. Ils ne remplacent pas une évaluation en règle du système¹⁷ ou une évaluation d'impact. Ils ne sont qu'un des outils à la disposition des réformateurs et des chefs de file consciencieux du milieu de la justice.

Nous devons renoncer à l'idée que les indicateurs de la justice peuvent constituer une forme de « bulletin » du système. De nombreux acteurs du système craignent d'avoir à rendre des comptes pour des résultats sur lesquels ils n'ont pas vraiment prise (ni même leur organisme). Telle est une des raisons pour lesquelles de prime abord, les « indicateurs de la justice » bénéficient rarement de beaucoup d'appuis.

Il est plus utile de considérer les « indicateurs de la justice » principalement comme un moyen de constater comment le système fonctionne dans des circonstances changeantes ou face à de nouveaux défis, et s'il réagit ou non aux efforts déployés pour l'améliorer. Les indicateurs sont véritablement utiles quand ils mesurent le changement au fil du temps de façon raisonnablement

¹⁶ Foglesong, T. (2014). *Better Servants of Development: Improving Surveys as Sources of Indicators of Public Safety*. Cambridge (Massachusetts) : Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard Kennedy School.

¹⁷ UNODC (2006). *Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale*. New York : Nations Unies.

fiable. Ils le sont plus encore quand leur évolution peut être analysée en fonction de changements constatés au moyen d'autres indicateurs sociaux.

a) Relier indicateurs et planification stratégique

Comprendre ce qui se produit dans le système de justice n'est qu'une première étape. Il est essentiel qu'ensuite les acteurs du système déterminent quelles mesures devraient être prises pour améliorer les progrès (ou parer à toute baisse de rendement). Idéalement, la mesure régulière des indicateurs de la justice devrait être intégrée au processus de réforme et à un cadre stratégique pour l'amélioration du système de justice (peut-être à divers niveaux). Un ensemble complet d'indicateurs de la justice peut soutenir le genre de planification intégrée et systémique qui est habituellement nécessaire pour concevoir et mettre en œuvre des réformes en profondeur de la justice pénale.

9. Façons d'utiliser des indicateurs

Les ressorts qui utilisent des données pour mesurer le rendement rattachent parfois les indicateurs à des objectifs ou les expriment comme des objectifs. En plus de constater les changements qui se matérialisent dans le temps, des objectifs précisent ce que le système ou ses composantes doivent accomplir. Une autre méthode consiste à étalonner le rendement du système (ou d'une de ses composantes) par rapport soit à un système comparable, soit à une norme ou un critère. Dans le premier cas, le rendement du système est comparé à celui d'un système semblable pour déterminer lequel progresse le mieux. Enfin, il y a eu des tentatives d'utiliser des indicateurs pour évaluer les incidences économiques d'un rendement amélioré¹⁸ ou de relier des indicateurs du rendement à l'affectation de ressources.

Dans diverses régions du Canada, d'importants efforts ont été consacrés à l'élaboration d'indicateurs du rendement policier. Le domaine évolue assez rapidement, mais comme l'a constaté une étude récente sur les opinions des commissions de police au Canada au sujet du recours à de tels indicateurs, il n'existe pas encore de normes ou d'indicateurs du rendement pour l'ensemble

¹⁸ Par exemple : van Djick, F. (2014). « Improved Performance of The Netherlands Judiciary: Assessment of the Gains for Society », *International Journal of Court Administration*, 6 (1) : p. 1 à 17.

du secteur¹⁹. Le Center on Quality Policing de la RAND Corporation a publié une impressionnante analyse des meilleures pratiques internationales en matière de mesure du rendement de la police²⁰.

a) Établissement d'objectifs

D'abondantes recherches ont été vouées à l'établissement d'objectifs visant l'efficacité ou les résultats, et elles méritent d'être examinées attentivement. Au cours du Symposium, nous nous pencherons sur l'expérience de l'initiative Justice juste-à-temps, en Ontario. Cette initiative visait à réduire les délais dans les tribunaux et améliorer l'efficacité du système provincial de justice pénale. Elle faisait partie d'une stratégie destinée à encourager l'amélioration continue de l'efficacité du système. Des critères repères ou des objectifs ont été établis pour le traitement des dossiers en tenant compte de la complexité des affaires²¹. Un dispositif a été prévu pour mesurer les progrès en fonction de ces objectifs et en faire rapport. Les progrès réalisés sont indiqués dans le site Web du ministère du Procureur général²².

Il n'y a pas actuellement de vaste consensus sur la valeur des indicateurs et des systèmes de surveillance fondés sur des objectifs. Différentes expériences ont été menées au Canada et ailleurs qui méritent d'être examinées, en tenant compte du fait que de nombreux gouvernements ont mis en place des systèmes de mesure du rendement pour leurs organismes (par exemple, ils sont exigés en Colombie-Britannique en vertu des lignes directrices sur le plan de service des sociétés d'État : « des mesures de rendement doivent être précisées, avec des objectifs et des critères de référence²³ »).

¹⁹ Kiedrowski, J., Petrunik, M., Macdonald, T. et R. Melchers (2013). *Points de vue des commissions de police canadiennes sur l'utilisation des paramètres de rendement pour les services de police*. Ottawa : Secteur de la police et de l'application de la loi, Sécurité publique Canada. Pour les fins de l'étude, les auteurs ont défini ce qu'ils considéraient comme les sept dimensions d'un tableau de bord « équilibré » pour mesurer le rendement de la police : « 1) réduire la victimisation criminelle; 2) prendre à parti les délinquants et les jeunes contrevenants de manière appropriée; 3) atténuer la crainte de la criminalité et améliorer la sécurité personnelle; 4) accroître la sécurité dans les espaces publics; 5) utiliser les ressources financières de manière équitable, efficace et efficiente; 6) faire preuve d'autorité et avoir recours à la force de manière légitime, juste et efficace; et 7) répondre aux exigences des citoyens, qui veulent un service rapide, efficace et équitable », p. i-ii.
www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/plc-vws-prfrmnc-mtrcs/plc-vws-prfrmnc-mtrcs-fra.pdf

²⁰ Davis, R. C. (2012). *Selected International Best Practices in Police Performance Measurement*. Santa Monica : RAND Corporation, Center on Quality Policing.
www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2012/RAND_TR1153.pdf

²¹ Ministère du Procureur général de l'Ontario. *Critères repères pour des tribunaux criminels efficaces*.
www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/jot/benchmarks.asp

²² Voir : www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/jot/achievements.asp

²³ Colombie-Britannique (2013). *Crown Corporation Service Plan Guidelines*. Victoria : ministère des Finances, Crown Agencies Resource Office.

Toutes les mesures du rendement ont leurs limites et peuvent entraîner des conséquences contreproductives et imprévues. En particulier, une analyse du comportement induit par les systèmes de mesure du rendement axés sur des objectifs a révélé qu'aussi bien des individus que des organisations tentent de déjouer le système – en trouvant des moyens d'influencer les résultats de sorte que les objectifs paraissent avoir été atteints. Certains soutiennent que la création involontaire d'incitations et de comportements contreproductifs est une conséquence inévitable des systèmes de mesure et de gestion du rendement fondés sur des objectifs²⁴. Le choix et la configuration des indicateurs qui seront mesurés peuvent éventuellement atténuer ce problème.

Une autre façon possible de réduire un tel détournement et d'améliorer la mesure du rendement est d'adopter une démarche systémique et de mesurer le rendement du système global plutôt que celui des organismes individuels²⁵.

Dans son examen des pratiques exemplaires de mesure du rendement policier, Davis note ceci :

[TRADUCTION]

« [...] il est important de concevoir un système de mesures du rendement de façon à tenir compte de la possibilité que le fait de mesurer peut influencer sur le comportement des agents de façons inattendues et contraires aux buts de l'organisation. En recourant à une combinaison de résultats et d'extraits, en intégrant des résultats de sondages aux indicateurs et en ajustant les indicateurs afin de rendre les comparaisons plus équitables, il est possible de faire des mesures du rendement un outil efficace de promotion de la responsabilisation et de l'adhésion aux buts stratégiques de l'organisation. »²⁶

Divers programmes de réforme de la police entrepris dans différents pays ont visé l'atteinte d'objectifs de rendement. Jusqu'en 2010, la Grande-Bretagne avait en place ce qui était probablement le cadre le plus détaillé au monde de gestion du rendement de la police, assorti d'un cadre de mesure du rendement²⁷. À la suite du changement de gouvernement de 2010, le cadre a été abandonné²⁸.

²⁴ Guilfoyle, S. (2011). « On Target? – Public Sector Performance Management: Recurrent Themes, Consequences and Questions », *Policing*, volume 6, n° 3, p. 250 à 260.

²⁵ Idem, p. 257.

²⁶ Davis, R. C. (2012). *Selected International Best Practices in Police Performance Measurement*. Santa Monica : RAND Corporation, Center on Quality Policing, p. 5.

²⁷ Une partie des documents de référence produits par le Home Office (Royaume-Uni) au sujet des indicateurs du rendement policier prévus par la loi et de la mise en œuvre du cadre d'évaluation du rendement policier a été archivée, mais peut encore être consultée à : <http://tna.europarchive.org/20100419081706/http://www.police.homeoffice.gov.uk/performance-and-measurement/performance-assessment-framework/index.html>

²⁸ Voir : de Maillard, J. et S.P. Savage (2012). « Comparing Performance: The development of police performance management in France and in Britain », *Policing and Society*, 22 (4) : 363 à 383.

En Grande-Bretagne, il a récemment été soupçonné que des corps policiers avaient manipulé des données sur les crimes afin de démontrer qu'ils avaient atteint leurs objectifs. En janvier 2014, la UK Statistics Authority (UKSA) a décidé de priver les données sur les crimes signalés par la police (en Angleterre et au Pays de Galles) de leur statut de statistiques nationales. En avril 2014, le Comité sur l'administration publique de la Chambre des communes a tiré la conclusion suivante :

[TRADUCTION]

« L'inspection menée en 2013 par l'inspectorat de la police auprès de la Police du Kent a clairement révélé que les objectifs nuisent à l'intégrité des données sur la criminalité. Les objectifs quantitatifs établis pour les agents de police individuels et pour les corps de police, qui sont fondés sur les données des crimes signalés par la police et fixés par les officiers supérieurs ou les Police and Crime Commissioners (PCC), créent malheureusement des incitations à fausser l'enregistrement des crimes, ont tendance à influencer les attitudes et minent la qualité des données. Certains PCC considèrent que les incitatifs pervers créés par les objectifs sont si graves qu'ils ont rejeté tous les objectifs. Nous les applaudissons. Les attitudes et le comportement qui mènent à l'enregistrement erroné des crimes se sont enracinées jusqu'au sein de la haute direction. L'intégrité des données en est subordonnée à la chasse aux objectifs. Les agents peuvent ainsi être contraints de choisir entre la réalisation des objectifs et les valeurs fondamentales de la police. »²⁹

Le problème des statistiques sur la criminalité est longtemps passé inaperçu en partie par suite de l'arrêt de la vérification indépendante régulière de l'enregistrement des crimes effectué par les corps policiers, en 2007.

De même, l'accent mis sur la mesure du rendement policier à New York aurait mené à une manipulation des statistiques sur la criminalité par le Service de police de New York³⁰.

Le tout soulève aussi des questions sur l'indépendance du processus de mesure, sur la nécessité d'une vérification des données et sur le degré auquel les données administratives pouvant servir à l'élaboration d'indicateurs clés de la justice restent fiables et crédibles.

a) *Étalonnage*

La question connexe du recours à des critères de référence vaut aussi qu'on en discute. De nombreux gouvernements et organismes ont déjà mis en place des systèmes fondés sur l'étalonnage (comme forme de gestion rigoureuse du rendement). Par exemple en Colombie-Britannique, les lignes directrices sur le plan de service des sociétés d'État exigent de repérer des critères de référence

²⁹ Royaume-Uni, Chambre des communes, Comité sur l'administration publique (2014). *Fourth Special Report – Caught Red-handed: Why we can't count on Police Recorded Crime Statistics*, 1^{er} avril 2014, p. 3.

³⁰ Voir : John A. Eterno, J.A. et E.B. Silverman (2012). *The Crime Numbers Game: Management by Manipulation*. Boca Raton (Floride) : CRC Press.

pertinents en examinant le rendement d'organisations semblables, de façon à permettre ce qui pourrait être considéré comme une comparaison objective du rendement³¹.

L'utilisation de données de référence d'un organisme comme base de comparaison du rendement d'autres organismes soulève le problème de repérer et choisir des dimensions pertinentes, et de prendre en compte les divergences découlant du recours à des outils de mesure différents. La Police d'Irlande du Nord avait utilisé des données de référence pour comparer le rendement de différents districts ou postes de police, mais a dû renoncer à cet aspect de son système de mesure et de gestion du rendement.

b) Relier indicateurs du rendement et affectation des ressources

Une autre question importante est de savoir si des indicateurs de la justice (ou d'autres indicateurs du rendement) doivent être reliés à l'affectation de ressources, à l'établissement de budgets et à la structure générale de récompenses de nos institutions de justice. Assurément, de nombreux organismes centraux et auditeurs gouvernementaux le préconisent. À tout le moins, une tendance émerge nettement en ce sens dans les démocraties occidentales. L'idée de « rétribuer le succès », dans les marchés gouvernementaux, gagne du terrain dans de nombreux pays. Au Royaume-Uni par exemple, le financement de prisons privées et de services privés de probation et de réinsertion sociale est lié à des indicateurs de la récidive³².

En revanche, des chefs de file, des gestionnaires et des praticiens du système de justice se plaignent souvent du fait que le rendement n'est pas suffisamment pris en compte dans l'affectation des ressources. Selon une étude récente de l'OCDE, de nombreux pays membres indiquent que les données sur le rendement entrent moins en ligne de compte lors de compressions budgétaires que lors d'une expansion budgétaire³³. En 2014, dans son *Analyse de la budgétisation axée sur la performance durant le récent exercice d'assainissement des finances publiques*, le Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB) a examiné le degré auquel les objectifs fixés étaient ou non atteints et s'il en découlait des conséquences pour les budgets (sur trois ans). Il n'a constaté aucun lien marquant entre le rendement d'un ministère et l'accroissement de son budget; les ressources financières n'étaient **pas** transférées des programmes dont le rendement était faible vers des programmes

³¹ Colombie-Britannique (2013). *Crown Corporation Service Plan Guidelines*. Victoria : ministère des Finances, Crown Agencies Resource Office.

³² Royaume-Uni, ministère de la Justice. *Transforming Rehabilitation – A Strategy for Reform*, Londres, mai 2013. Voir aussi : Chambre des communes, Justice Committee (2014). *Crime Reduction Policies; A Co-ordinated Approach? – Interim report on the Government's Transforming Rehabilitation Program, 22nd Report of Session 2013-14*, Londres, 22 janvier 2014.

³³ Marcel, M. (2014). « Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond the Great Recession ». *OECD Journal on Budgeting*, 13 (2) : p. 9 à 47.

au rendement supérieur. De fait, au contraire, les programmes au rendement faible étaient plus susceptibles de recevoir davantage de fonds³⁴.

c) Mesurer le changement dans le temps

Une des façons les plus intéressantes d'utiliser les indicateurs de la justice est probablement d'établir des comparaisons au fil du temps ou du moins par rapport à des données de référence. En suivant l'évolution du rendement dans le temps, « les indicateurs peuvent susciter des réformes et renforcer la responsabilisation des gouvernements³⁵ ». Les indicateurs sont d'autant plus révélateurs quand les mêmes mesures sont effectuées périodiquement. Les périodes successives de collecte de données permettent de repérer les tendances et de constater les changements dans divers aspects du rendement du système de justice. Les indicateurs généraux ne sont pas toujours particulièrement sensibles à des changements à court terme. Le choix d'indicateurs généraux devrait privilégier ceux qui sont « dynamiques », c'est-à-dire susceptibles de saisir ou révéler des changements subtils du rendement.

10. Acceptation de la mesure du rendement dans le système de justice

L'utilité de la mesure du rendement du système de justice dans son ensemble n'est pas encore universellement reconnue, en particulier parmi les acteurs des divers secteurs du système sur le terrain. Les nombreuses raisons de cette résistance seront peut-être explorées pendant le Symposium.

Comme l'a fait remarquer Chris Stone, en matière de gouvernement, les indicateurs sont des instruments de pouvoir³⁶. Tous les acteurs du système de justice le savent très bien. Botero et ses collègues ont fait valoir que « l'obstacle le plus fondamental semble être une culture profondément enracinée chez les responsables gouvernementaux et les praticiens du domaine, qui est hostile aux mesures ». Et d'ajouter : « Partout dans le monde, les juges et les avocats

³⁴ Shaw, T. et F. Wong (2014). *Analyse de la budgétisation axée sur la performance durant le récent exercice d'assainissement des finances publiques*. Ottawa : Bureau du directeur parlementaire du budget, 14 août 2014.

³⁵ Parsons, J. et M. Thornton (2012). « Data as a United Nations Rule of Law Programming Tool: Progress and Ongoing Challenges », dans Botero, J. C., Janse, R., Muller, S. et C. S. Pratt (dir.), *Innovations in Rule of Law*. Institut de La Haye pour l'internationalisation du droit et l'organisme World Justice Project, p. 21 à 23, p. 22.

³⁶ Voir : Christopher E. Stone (2011). *Problems of Power in the Design of Indicators of Safety and Justice in the Global South*. Cambridge (Massachusetts) : Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard Kennedy School.
www.hks.harvard.edu/content/download/67426/1242514/version/1/file/Indicators-ProblemsofPower.pdf.

Stone soutient que, par conséquent, les indicateurs devraient être conçus à partir de la base, soutenant les ambitions locales et s'appuyant sur les sources légitimes d'autorité proches des activités qu'ils visent à influencer.

agissent parfois comme s'ils étaient allergiques aux chiffres ou, lorsque des chiffres sont recueillis, ils ne sont ni analysés systématiquement ni publiés.³⁷ »

Qu'y a-t-il au sujet de l'administration de la justice par les tribunaux, le travail des institutions policières ou les pratiques en matière de poursuite qui les rendrait si foncièrement différents des variables de l'économie ou de la santé publique? Nous pourrions avancer qu'une part de la résistance est attribuable à la perception qu'en raison de la grande complexité du système, ses résultats importants – confiance du public, sécurité publique, équité accessibilité – ne sont fonction de l'action d'aucun secteur en particulier. Comme les gens redoutent souvent d'être blâmés par suite de l'action d'autres personnes, ils acceptent plus volontiers d'être mesurés en fonction des efforts et des activités de leur propre secteur plutôt que des importants changements globaux que ces activités ont ou non produits.

En même temps, le fait de se limiter au domaine de responsabilité de chaque acteur individuel peut signifier que personne n'assume de responsabilité pour l'ensemble du système. En outre, tel qu'indiqué plus haut, aucune attention n'est portée aux façons dont les différents secteurs peuvent involontairement miner les efforts valables d'autres secteurs.

À titre de comparaison, dans le secteur de la santé, des indicateurs fondamentaux comme le taux de mortalité dans la population générale ou chez les enfants sont acceptés depuis longtemps. Même si ces taux sont de toute évidence influencés par une variété de facteurs – y compris des facteurs étrangers au système de soins de santé, comme des problèmes de revenu et de pauvreté –, le système de soins de santé n'en prend pas moins des mesures pour les faire baisser.

11. Conclusion

Comme on l'a vu au Symposium l'an dernier, les indicateurs de la justice sont souvent difficiles à définir et à utiliser. Nous ne devons pas perdre de vue le fait qu'ils sont des instruments de pouvoir et qu'ils servent presque toujours de fondement à un cadre de reddition de comptes. Ils peuvent déterminer la structure des récompenses au sein des institutions visées. Ils peuvent influencer négativement le comportement et les activités. Ces facteurs n'invalident pas les indicateurs. Simplement, ils appellent à une approche réfléchie de leur utilisation. Le Symposium pourrait y contribuer.

.-.-.-.

³⁷ Botero et coll., 2012, *op. cit.*, p. 9.

Annexe 1 – Définitions

Il n'y a d'unanimité sur la définition d'aucun des concepts que nous aborderons pendant le Symposium. Il sera pourtant sans doute utile d'adopter comme hypothèses les définitions suivantes.

Données de référence [ou repères, étalons] : valeurs prédéterminées d'indicateurs, fondées sur des considérations normatives ou empiriques. La valeur observée d'un indicateur est comparée à la valeur prédéterminée (et, dans certains cas, souhaitée).

Données perceptuelles : habituellement, mais pas nécessairement, des données recueillies au moyen de sondages scientifiques, où les répondants sont interrogés sur des sujets comme la sécurité, la satisfaction à l'égard des services de police, le sentiment de sécurité. Des données peuvent aussi être recueillies au moyen de groupes de discussion, d'entrevues avec des informateurs clés, etc.

Données qualitatives : renseignements non quantifiés servant à illustrer une interprétation ou une analyse. Par exemple, « progrès réalisés en vue de faire adopter et promulguer une loi anticorruption » serait un indicateur contextuel permettant de comprendre si, par exemple, il y a lieu de s'attendre à des poursuites en fonction d'un nouveau cadre législatif.

Données quantitatives : données en tous genres auxquelles il est possible d'affecter une mesure et dont la quantification sert à l'analyse. Des données peuvent être mesurées de différentes façons (données nominales, ordinales, d'intervalle, de rapport). Selon le cas, différentes analyses statistiques sont possibles.

Efficacité : degré auquel un programme ou un système réalise ses objectifs, accomplit ce qui est prévu et produit les résultats souhaités.

Efficience : degré auquel les intrants (p. ex., fonds, expertise, temps) sont bien utilisés pour produire des résultats.

Évaluation des résultats : exercice sélectif qui tente d'évaluer systématiquement et objectivement les progrès réalisés en vue de produire un résultat donné. Il porte sur un ensemble de projets, programmes et stratégies connexes visant à produire certains résultats. Il tente d'évaluer comment et pourquoi des résultats sont produits ou ne le sont pas.

Incidence [ou répercussions, impact] : somme des effets importants d'un programme ou d'un système – qu'ils soient positifs ou négatifs, directs ou indirects, voulus ou non, prévus ou non – pour ses bénéficiaires ou autres parties touchées.

Indicateurs combinés : prise en compte de multiples indicateurs, ce qui est utile pour : (1) valider les mesures en rapprochant les résultats issus de différents types de données; et (2) dresser un bilan multidimensionnel d'un phénomène qui est « plus que la somme de ses parties ».

Indicateurs de production, de résultats et d'incidence systémique : variables qui mesurent différents éléments dans la séquence de relations de causalité entre stratégie et incidence systémique. La production est une mesure du rendement interne d'un organisme, qui est en corrélation avec les résultats souhaités pour le système. Les indicateurs de résultats systémiques sont des mesures tenant compte des buts et objectifs du système.

Indicateurs de substitution : variables censées décrire le phénomène visé, qui peuvent donc servir d'indicateurs de son évolution. La correspondance supposée peut être fondée sur des corrélations théoriques ou observées qui ne sont pas pleinement comprises ou vérifiables théoriquement. Tous les indicateurs peuvent en fait être considérés comme des mesures de substitution.

Indices : ensemble de variables qui sert d'indicateur de certains phénomènes dont l'évolution n'est pas nécessairement représentée par des variables individuelles.

Annexe 2 – Aperçu du tableau de bord de la justice en Écosse

Vision

Nous avons pour vision un système de justice qui apporte une contribution positive à une Écosse florissante, aidant à créer une société inclusive et respectueuse où toutes les personnes et les communautés vivent en sécurité protégées des dangers, où les droits individuels et collectifs sont honorés et où les différends sont réglés équitablement et rapidement.

Résultats nationaux

1. Nous vivons à l'abri du crime, du désordre et du danger.
2. Nous avons des collectivités vigoureuses, résilientes et accueillantes, où chacun assume la responsabilité de ses gestes et de leurs effets sur autrui.
3. Nos services publics sont de grande qualité, sont constamment améliorés, sont efficaces et répondent aux besoins des populations locales.

Résultats de la justice et indicateurs connexes

1. Nous connaissons de faibles taux de criminalité.
 - Taux de victimisation par suite d'actes criminels (%)
 - Crimes signalés
 - Infractions signalées
2. Nous connaissons de faibles taux de peur, d'anxiété et de détresse.
 - Perception stable ou en baisse de la criminalité locale
 - Sentiment de sécurité des personnes quand elles se trouvent seules, le soir, dans la rue
 - Baisse de la perception que le comportement antisocial est assez ou très commun
3. Nous risquons peu de subir des préjudices non intentionnels.
 - Décès sur la route
 - Victimes d'incendies
 - Décès liés à la drogue
4. Notre population et nos collectivités s'entraident, exerçant leurs droits et s'acquittant de leurs responsabilités.
 - Perception que le quartier habité est un très bon milieu de vie (%)
 - Baisse des crimes haineux
 - Collectivités portées à l'entraide
5. Nous faisons confiance aux institutions et aux procédés de la justice.
 - Confiance que le système traduit les délinquants en justice
 - Confiance que le système traite les affaires efficacement
 - Pourcentage du total des crimes qui sont signalés
6. Nos services publics sont équitables et accessibles.
 - Confiance que tous ont accès au système de justice au besoin
 - Confiance que le système ne varie pas selon l'endroit habité
 - Programmes de lutte à la toxicomanie et à l'alcoolisme accessibles dans les 3 semaines
7. Nos institutions et nos procédés sont équitables et accessibles.
 - Problèmes civils résolus (%)
 - Taux de résolution des crimes (%)
 - Baisse de la récidive
8. Nos services publics respectent les droits et les opinions des usagers.
 - Confiance que le système fournit de bons services aux témoins
 - Confiance que le système fournit de bons services aux victimes
 - Confiance que la police est attentive aux préoccupations de la population locale