

LA JUSTICE AUX ETATS-UNIS

I - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE

1. Une fort degré de décentralisation et d'indépendance

L'exercice de la justice est en très grande partie décentralisé au niveau des états et des collectivités locales :

- l'organisation des juridictions est marquée par la coexistence d'institutions fédérales et de cours organisées au niveau des états fédérés. Cette coexistence de structures se double d'une dualité des normes juridiques, y compris en matière criminelle ;
- le même phénomène caractérise l'administration pénitentiaire. Certaines prisons sont gérées au niveau fédéral, d'autres au niveau fédéré.

En outre, l'indépendance du pouvoir judiciaire, pilier du système de séparation étanche des pouvoirs qui fonde le régime politique américain, a pour corollaire l'absence totale d'intervention du pouvoir exécutif dans le domaine de l'organisation administrative des juridictions. Le budget de la fonction juridictionnelle est ainsi déterminé dans le cadre d'un accord entre les représentants du pouvoir judiciaire et le Congrès, sans arbitrage du Président et de l'OMB. La répartition des moyens entre juridictions échappe elle aussi entièrement à l'exécutif.

Dans ces conditions, tout exercice de comparaison avec les systèmes mis en place dans les pays européens, et particulièrement avec le système français, est difficile.

2. Les missions et structures du département de la justice

A - Les missions

Les missions du DOJ sont principalement :

- les enquêtes et la poursuite des délits criminels;
- l'assistance aux états et aux gouvernements locaux (5 buts et 12 indicateurs) ;
- la représentation légale, l'application des lois fédérales et la défense des intérêts de l'Etat fédéral ;
- la politique d'immigration :
- la détention et l'incarcération ;
- la protection et l'amélioration du système judiciaire fédéral (élaboration de normes).

B - Les structures

Le département de la justice (DOJ) assure ses missions par l'intermédiaire de nombreuses organisations, dont les principales sont :

- le *Federal bureau of investigation* (FBI) et la *Drug enforcement administration* (FDA) qui enquêtent sur les délits jugés au niveau fédéral ;

- l'*United states marshals service* (USMS) qui arrête les fugitifs, détient les prisonniers, protège et apporte son appui aux tribunaux fédéraux ;

- les *United states attorneys* et les divisions des litiges, qui poursuivent les délinquants et représentent l'Etat au tribunal fédéral ;

- l'*Immigration and naturalization service*(INS), qui contrôle les frontières et applique les règles en ce domaine ;

- le *Federal bureau of prisons* (BOP) ;

- l'*Office of justice programs* (OJP) et l'*Office of community oriented policy services* (COPS), qui assistent les états fédéraux et les gouvernements locaux dans certains aspects de la politique sectorielle du gouvernement fédéral.

Le DOJ emploie 121000 personnes qui se répartissent sur plus de 2000 sites.

C - Les moyens

Les dépenses totales consacrées par le gouvernement fédéral à la justice s'élèvent en 1999 à 153 milliards de dollars ; contre 82 milliards en 1990, soit une très forte croissance (87%). Sur ce total, les dépenses discrétionnaires de l'Etat fédéral ne représentent que 26,2 milliards, dont 69% pour le budget du DOJ, le solde allant à la Treasury pour le service des douanes et le bureau de l'alcool, du tabac et des armes.

La répartition du budget fédéral par grandes fonctions s'établit comme suit :

- le respect de la loi (45%) ;

- l'activité judiciaire (représentation légale de l'état fédéral et activités de poursuites assimilables aux fonctions de parquet : 23%) ;

- les prisons (12%) ;

- l'assistance à la justice criminelle des états et des gouvernements locaux (20%).

II - LA GESTION DE LA PERFORMANCE

Conformément aux prescriptions du GPRA, le DOJ dispose d'un plan stratégique et de plans annuels de performance.

1. Le plan stratégique du DOJ

La structure d'objectifs du plan stratégique du DOJ comporte sept fonctions prioritaires qui se déclinent en buts, puis en stratégies et en indicateurs de performance, soit une structure à trois niveaux. Le plan stratégique contient donc au total 35 buts et 136 indicateurs, répartis de la manière suivante :

Fonction	Nombre de buts	Nombre d'indicateurs
les enquêtes et la poursuite des délits criminels	5	19
la représentation légale, l'application des lois fédérales et la défense des intérêts de l'Etat fédéral	5	12
l'assistance aux états et aux gouvernements locaux	5	25
l'immigration	7	30
la détention et l'incarcération	4	14
la protection et l'amélioration du système judiciaire fédéral	4	16
la gestion interne du Département	5	20
TOTAL	35	136

Ce plan constitue davantage la somme des contributions des différentes organisations qui composent le DOJ que le résultat d'un processus de planification conduit par son état-major. Il s'agit d'une agrégation et d'une synthèse des plans des agences.

Il serait vain de se livrer à une analyse exhaustive de ce plan stratégique. L'exemple du système pénitentiaire permet de donner une illustration plus concrète de la nature des objectifs et des indicateurs retenus.

BUT	INDICATEURS DE PERFORMANCE
N°1- Fournir des conditions de détention saines, humaines et sûres aux personnes dans l'attente d'un jugement ou d'un verdict, d'un examen de leur condition d'immigrant ou de leur expulsion	- un nombre suffisant et adéquat de lits - efficacité <i>du Justice prisoner and alien transportation system (JPATS)</i> .
N°2- Assurer que les prisons ont des capacités suffisantes pour emprisonner les condamnés violents dans l'application la plus complète de la loi.	-nombre de nouveaux lits mis en service - niveau de surpopulation comparé à celui de l'année précédente - efficacité du placement des détenus éligibles dans des centres spécialisés.
N°3- Maintenir et faire fonctionner le système pénitentiaire fédéral dans des conditions humaines, efficaces, sûres.	- ratio des effectifs / nombre de détenus - nombre d'évasions, voies de fait, suicides et homicides conformités aux règlements sur l'environnement, la santé et la sécurité - accréditation des prisons par l' <i>American correctionnal association</i> et par la <i>joint commission on accreditation of hospital organizations</i> - nombre de détenus obtenant un diplôme de high school ou équivalent

N°4- Fournir aux détenus des programmes de travail, d'éducation de soins qui répondent à leurs besoins et facilitent une réintégration réussie dans la société.	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de détenus qui ont suivi avec succès des programmes de traitement contre la drogue - niveau de participation aux programmes spécifiques organisés pour certaines catégories de délinquants - coût des soins pour les détenus comparé à l'indice des coûts médicaux - programmes religieux et non religieux proposés aux détenus
---	---

L'examen de ces indicateurs montre la prédominance de données utilisables directement pour la gestion opérationnelle du bureau des prisons . De façon générale, le DOJ avertit dans la préface de son plan stratégique que les indicateurs d'impact sont particulièrement difficiles à mesurer dans le domaine de la justice, et qu'il est presque impossible d'isoler l'impact des politiques publiques d'autres facteurs, comme par exemple l'environnement culturel, social et économique dans lequel s'inscrit son action. Le DOJ a réaffirmé néanmoins dans ses plans annuels pour 1999 et 2000 la priorité qu'il accorde à la définition et à la mesure d'*outcomes*.

Le Département attire également l'attention sur la nécessité d'utiliser avec discernement certains indicateurs, comme le taux d'arrestation, qui risqueraient ,s'ils étaient considérés de façon purement quantitative , d'altérer le cours normal de la justice.

2. Le plan annuel de performance

A - La structure du plan

Le plan annuel pour 2000 respecte fidèlement la nomenclature d'objectifs du plan stratégique. Il ajoute aux sept fonctions fondamentales et aux buts un niveau d'objectifs clés pour 2000 auxquels sont associés un ou plusieurs indicateurs de performance. Le document ci-joint présente les indicateurs associés à la fonction détention et incarcération. Le plan annuel comporte également une annexe statistique qui chiffre les indicateurs de performance pour 1997 ,1998 (valeurs définitives), 1999 (valeur provisoire) et fournit les cibles pour 2000.

Pour le système pénitentiaire, l'élément marquant du plan 2000 est l'accroissement considérable du nombre de détenus, qui sont à la charge des trois composantes concernées : le BOP, l'USMS et l'INS. En 1998, le bureau des prisons a dû faire face à la plus forte croissance de la population carcérale de son histoire. Au 30 septembre 1998, le nombre de détenus s'élevait à 122 316, soit une croissance de 10 027 sur un an, dépassant largement les 5077 nouveaux lits. Le taux de surpopulation carcérale est passée de 124% à 128%.Le BOP souligne la difficulté de prévoir l'évolution de la population carcérale ,qui conditionne pourtant nombre de ses indicateurs, dont la croissance de ses capacités d'accueil.

Le DOJ s'efforce de lier son plan de performances à la procédure budgétaire. C'est ainsi que pour chacune de ses composantes, le plan de performances fait partie intégrante de la proposition de budget adressée au Congrès. L'articulation entre la nomenclature budgétaire et la structure d'objectifs se fait au niveau le plus élevé de la hiérarchie, celle des fonctions. Pour la fonction détention et incarcération, le montant des ressources budgétaires est ainsi passé de 4,44 milliards dollars en 1998 à 4,64milliards en 1999 ; la demande pour 2000 s'élève à 5,18 milliards.

B- Le jugement sur la qualité du plan porté par le GAO

Dans son évaluation du plan de performance 2000 du DOJ, le GAO constate des progrès significatifs par rapport au plan de 1999. Il met notamment l'accent sur l'effort important qui a été consenti par le DOJ pour améliorer la collecte de l'information et la fiabilité des données.

Parmi les points positifs, le GAO met en avant les relations claires entre les objectifs et les indicateurs de performance, la possibilité de les quantifier, l'énoncé de stratégies assurant la crédibilité de la réalisation des performances.

En revanche, il dénonce deux faiblesses :

- le plan ne montre pas clairement comment les moyens financiers des programmes sont affectés aux objectifs de performance. Pour répondre à cette préoccupation, le DOJ a d'ores et déjà décidé d'investir dans la mise en place d'un nouveau système d'information financière : nouveau système comptable pour le DEA, l'INS, l'OJP et l'USMS, développement d'une comptabilité analytique pour classer les dépenses du DOJ selon les fonctions prioritaires du plan stratégique.
- le plan n'identifie pas les synergies entre les diverses composantes du département. Sur ce point, le GAO prend l'exemple de la lutte contre la criminalité en col blanc. Trois services - le FBI, la *criminal division*, et l'*US attorney*- sont en charge de traquer les fraudes dans les programmes fédéraux de santé. Le plan n'explique comment les stratégies des trois services se coordonnent, de même qu'il ne présente pas d'indicateurs communs ou complémentaires.