

N° 402

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 janvier 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le plan de transformation numérique de la justice,

Par M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingner, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
1. <i>La réussite du plan de transformation numérique du ministère de la justice se heurte à plusieurs écueils majeurs...</i>	7
2. <i>... qui ne doivent toutefois pas faire oublier l'importance du retard initial du ministère en la matière.....</i>	9
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER.....	11
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	31

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 58, paragraphe 2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la commission des finances a confié à la Cour des comptes, par un courrier en date du 17 décembre 2020 une **enquête portant sur le plan de transformation numérique du ministère de la justice**.

Le plan de transformation numérique (PTN) du ministère de la justice, défini en 2017 pour la période 2018 à 2022, vise, d'une part, à **rattraper le retard du ministère en matière de numérique** et, d'autre part, à **améliorer le service rendu aux usagers**. Il prévoit une enveloppe de 530 millions d'euros de crédits d'investissement et est piloté par le secrétariat général du ministère.

Dans un contexte marqué par un accroissement continu, depuis plusieurs années, des moyens budgétaires alloués au ministère de la justice, et de fortes attentes des justiciables, la demande de la commission des finances visait donc à évaluer **la capacité du PTN à réellement transformer les outils du ministère de la justice**, et à satisfaire les objectifs qui lui ont été assignés.

Dans cette perspective, la Cour des comptes a examiné les principaux chantiers du PTN, son organisation et ses réalisations depuis son déploiement. **L'enquête réalisée par la Cour des comptes confirme l'idée que le PTN est avant tout un plan de rattrapage du ministère de la justice en matière numérique**, par rapport à d'autres services publics. Ce constat appelle donc à **poursuivre de façon ambitieuse la modernisation de ce ministère en faisant évoluer le PTN dans les prochaines années**, en tenant compte des principaux enseignements des états généraux de la justice.

Selon l'usage, les travaux de la Cour des comptes ont donné lieu, **mercredi 26 janvier 2022**, à une audition pour « suite à donner » au Sénat, dont le compte rendu est annexé au présent rapport. Ont participé à cette audition M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, et Mme Catherine Pignon, secrétaire générale du ministère de la justice.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Prévu pour les années 2018 à 2022, et doté d'une enveloppe initiale fixée à 530 millions d'euros, le plan de transformation numérique du ministère de la justice se fonde sur des objectifs ambitieux, répartis en trois axes.

L'ambition de ce plan va au-delà de la question de la seule numérisation des procédures. Son objectif est plus large : il vise à moderniser en profondeur la justice, pour la rendre plus rapide, plus accessible et plus transparente aux yeux des justiciables. Il s'agit également d'améliorer significativement les conditions de travail au sein de ce ministère. Face à ces fortes attentes, le rapport de la Cour des comptes dresse un bilan contrasté de la mise en œuvre de ce plan au cours des dernières années.

1. La réussite du plan de transformation numérique du ministère de la justice se heurte à plusieurs écueils majeurs...

Le premier obstacle identifié par les travaux de la Cour des comptes est de nature budgétaire. En effet, l'évaluation de l'efficacité du PTN est rendue complexe par le manque de lisibilité de l'exécution des crédits dépensés au titre de ce plan.

Le constat formulé par la Cour des comptes est alarmant : le coût global du plan n'est, à ce jour, pas connu. Alors qu'une enveloppe de 530 millions d'euros d'investissement avait été annoncée initialement, le budget prévisionnel est aujourd'hui évalué à 470 millions d'euros, soit près de 13 % de moins.

Le suivi de la mise en œuvre du plan se heurte à l'absence de périmètre budgétaire propre, ce qui entraîne une confusion entre celui-ci et les autres crédits informatiques du ministère. La complexité de cette présentation budgétaire nuit à la portée de l'autorité parlementaire donnée en loi de finances, et à notre rôle de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Face à ce constat, **une évolution de la présentation des crédits de la mission « Justice », en particulier du programme 310 qui porte en grande partie les crédits du plan de transformation numérique, doit être envisagée.** Une évolution de la maquette budgétaire apparaît d'autant plus nécessaire que la Cour des comptes estime que **les informations transmises dans les documents budgétaires sont parfois d'une fiabilité limitée**, alors même que ces documents constituent des données essentielles pour l'examen des rapporteurs spéciaux. Cette carence, difficilement justifiable, constitue un réel frein à l'information du Parlement et à la conduite de ses missions de

contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

Le deuxième écueil est la mise en œuvre en silos de ce plan de transformation numérique. Cette logique de « compartiments » se retrouve malheureusement à plusieurs niveaux.

Ainsi, les projets informatiques semblent être développés les uns indépendamment des autres, sans que les leçons tirées d'un projet ne soient réellement mobilisées pour contribuer au succès d'un autre. À titre d'exemple, le principe du pilotage du projet « Harmonie » par un directeur de projet unique n'a pas été retenu pour d'autres projets numériques, alors que la désignation d'une autorité unique constitue l'une des clés du succès du développement d'une application. De la même façon, l'enquête de la Cour fait état d'une segmentation encore importante entre les directions métiers et la fonction informatique, même si leur articulation varie selon les projets.

En outre, la logique dite en « silos » freine le développement de projets interministériels, pourtant cruciaux pour l'accès au service public de la justice. Il en est ainsi de la procédure pénale numérique (PPN) dont l'objectif est de dématérialiser l'ensemble de la chaîne pénale. La PPN, qui regroupe en réalité 14 projets informatiques différents, accuse un retard important, en dépit des fortes attentes des agents des ministères de la justice et de l'intérieur. Ce retard résulte notamment d'un manque d'anticipation de l'harmonisation des logiciels de rédaction des procédures entre les ministères, même s'il convient de rappeler que la PPN ne figurait pas dans le PTN initial.

Toutefois, le rapporteur spécial souligne que des efforts ont été réalisés pour impulser une culture plus transversale de la fonction informatique, notamment grâce à une grande implication du secrétariat général du ministère sur le sujet. Ainsi, le secrétariat général pilote la direction de programme du projet de la PPN, même si ce projet relève des services judiciaires.

Le troisième écueil est celui d'un manque de ressources internes au ministère de la justice pour la mise en œuvre de ce plan, et d'un recours excessif à l'externalisation. Ainsi, en 2020, les ressources internes ne représentent que 9 % des effectifs requis pour les projets dont le coût dépasse 5 millions d'euros. Dans ce contexte, le manque d'appropriation du ministère pour le déploiement de projets informatiques d'envergure n'est pas une surprise, et constitue une carence constatée dans plusieurs autres ministères. Cette externalisation de la conduite des projets informatiques n'est toutefois pas sans risque, car *« la forte dépendance du ministère à l'égard d'un faible nombre de prestataires crée des situations qui peuvent nuire à la bonne protection des intérêts de la personne publique »*¹. Le rapporteur spécial estime que le

¹ Enquête de la Cour des comptes, p. 89.

recrutement, la formation et la stabilité des équipes internes au ministère chargées de piloter le PTN doit être une priorité, et conditionne la réussite globale de ce plan.

Enfin, **les changements de priorités en cours d'exécution ont percuté la mise en œuvre du plan de transformation numérique.** Ainsi, l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs a constitué un défi important pour l'adaptation des applications existantes. Il convient de s'interroger sur l'obsolescence des systèmes d'information qui ne permet pas de s'adapter rapidement aux évolutions législatives et réglementaires.

Par ailleurs, **la Cour des comptes estime que la priorité donnée à l'accès en ligne aux justiciables est contestable, au motif que la logique de guichet a relayé au second plan l'amélioration de l'applicatif « socle ».** Le rapporteur spécial ne partage pas cette critique, en estimant qu'un accès facile et compréhensible de la justice par le justiciable constitue un préalable indispensable pour restaurer la confiance envers l'institution judiciaire.

Ainsi, l'ensemble de ces écueils contribuent à allonger les délais de mise en production des différents projets informatiques et favorise le dérapage des coûts, dans **un cercle vicieux de l'obsolescence** : plus une application informatique est longue à développer, plus elle risque d'être obsolète rapidement, et plus sa mise à jour sera coûteuse et longue, au détriment du bon fonctionnement du service public de la justice.

2. ... qui ne doivent toutefois pas faire oublier l'importance du retard initial du ministère en la matière

Les progrès réalisés depuis le début du plan de transformation numérique doivent être analysés à la lumière du retard à combler.

Dans cette perspective, le rapporteur spécial appelle à la plus grande vigilance en matière de comparaisons de la numérisation de la justice en France par rapport à d'autres États membres de l'Union européenne bien plus avancés en la matière, tel que l'Estonie. **Si ces États constituent des modèles de numérisation réussie, cette comparaison peu flatteuse ne tient pas compte de l'état de vétusté des systèmes informatiques actuels.**

À ce titre, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, le rapporteur spécial avait d'ailleurs rappelé que la hausse continue des moyens budgétaires de la justice s'inscrivait dans un objectif de rattrapage de l'écart creusé avec la justice de nos voisins européens¹. Le rapporteur spécial estime que le constat de la Cour des comptes selon lequel ce PTN constitue avant tout un « rattrapage », et non un saut qualitatif majeur des outils numérique du ministère, n'est pas une surprise. Si la tâche apparaît

¹ Rapport général n° 163 (2021-2022) de M. Antoine LEFÈVRE, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 novembre 2021 sur le projet de loi de finances 2022, p. 13.

titanesque, le déploiement de ces moyens budgétaires conséquents doit répondre aux attentes des usagers du service public de la justice.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 26 janvier 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le plan de transformation numérique du ministère de la justice.

M. Claude Raynal, président. – Nous procédons à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de notre commission, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), sur la transformation numérique du ministère de la justice.

Alors que chacun s'accorde sur la nécessité de réévaluer les moyens humains et financiers consacrés à notre système judiciaire, il nous est apparu important d'évaluer également ses efforts de modernisation, tant pour faciliter le travail des magistrats et des agents qu'au bénéfice de nos concitoyens qui demandent une justice plus accessible, plus rapide et plus efficace.

Nous avons donc estimé utile de faire un bilan du plan de transformation numérique qui avait été présenté en 2017 pour remédier aux graves difficultés du ministère en ce domaine, et d'évaluer la situation actuelle de la justice au regard des défis que posent le développement de l'utilisation des outils numériques et les nouvelles méthodes de travail liées à la pandémie de covid-19.

Nous avons le plaisir de recevoir une nouvelle fois M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête.

Notre rapporteur spécial, Antoine Lefèvre, présentera les principaux enseignements qu'il en tire et posera les premières questions.

Puis, je laisserai Mme Catherine Pignon, secrétaire générale du ministère de la justice, nous éclairer sur le sujet et répondre aux observations de la Cour et du rapporteur spécial.

À l'issue des débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Nous accueillons également pour cette audition deux de nos collègues de la commission des lois, Mme Agnès Canayer et Mme Dominique Vérien, rapporteurs pour avis sur les programmes budgétaires relatifs à la justice judiciaire et à l'accès au droit et à la justice.

M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes. – C’est toujours un plaisir et un honneur d’être auditionné par la commission des finances du Sénat. La transformation numérique a été au centre des travaux de la Cour, en vue de dégager les différents leviers d’amélioration du service rendu à nos citoyens par les juridictions et les services relevant du ministère de la justice. La mise en œuvre de cette transformation est à la portée du ministère et susceptible de produire des résultats visibles le plus rapidement possible.

Je dresserai tout d’abord l’état des lieux du ministère de la justice en matière de numérique au moment où nous avons commencé nos travaux, c’est-à-dire en 2017, au début du plan de transformation numérique (PTN). Il n’est pas exagéré de dire que, dans ce domaine, le ministère marquait un très fort retard et se trouvait même dans une situation critique. Il doit gérer des volumes importants d’informations, et produit de très nombreuses décisions dont certaines relèvent de formats se prêtant à la numérisation. L’activité des juridictions et du ministère de la justice, ainsi que la détention, justifient notamment un très fort investissement dans le numérique. Le retard était très grand par rapport aux autres administrations françaises ou institutions judiciaires. Les classements internationaux placent, au sein de l’Europe, le ministère français de la justice, de la vingtième à la vingt-deuxième place sur vingt-huit. Par ailleurs, la transformation numérique de la justice anglaise est présentée comme un modèle à suivre.

Parmi les points les plus saillants du retard du ministère figuraient : en matière pénale, l’application Cassiopée, lancée depuis le début des années 2000, qui est encore incomplète et dont les défaillances faisaient l’objet de nombreuses critiques ; en matière civile, l’application Portalis, conçue à la même époque et censée remplacer plusieurs applications obsolètes, qui tarde à être mise en service.

La fonction informatique du ministère est importante, puisque, en volume de projets, celui-ci occupait la troisième place derrière le ministère de l’économie et des finances et le ministère de l’intérieur. Néanmoins, le déficit des moyens était notable.

En outre, le ministère rencontre des difficultés pour maîtriser ses projets informatiques, en termes tant de coûts que de délais. Pour Cassiopée, la Cour relevait déjà en 2015 un certain nombre de défaillances ; depuis, le coût du projet a été quasiment multiplié par quatre – avec une modification de périmètre néanmoins –, passant de 4 millions à 21 millions d’euros. Pour l’application de gestion du casier judiciaire, Astréa, le coût a été multiplié par trois, passant de 19,7 millions à 59,6 millions d’euros. Enfin, pour Portalis, le coût a été multiplié par 2,7, passant de 28,5 millions à 77,5 millions d’euros.

Les délais, qui sont inséparables des coûts, sont un sujet de préoccupation. Cassiopée a enregistré au minimum quatre années de retard, et Astréa connaît un retard de presque dix ans.

En 2019, l'infrastructure informatique du ministère était vieillissante, qu'il s'agisse du réseau des télécoms ou de la conception du système, extrêmement décentralisé au niveau des juridictions elles-mêmes, de la diversité des commandes et des équipements. L'insuffisance caractérisée du parc d'ordinateurs portables au regard des effectifs a ainsi fait sentir ses effets lors du confinement : la très grande difficulté, voire la quasi-impossibilité du travail à distance pour les greffes civils, a occasionné une interruption sensible de l'activité des juridictions judiciaires pendant cette période.

Pour remédier à tout cela, le plan de transformation numérique venait à point nommé, car une mobilisation d'ampleur s'imposait. Le plan, présenté en 2018, prévoyait un montant de 530 millions d'euros, ainsi qu'une augmentation des effectifs numériques du ministère de 260 équivalents temps plein (ETP) sur la période 2018-2022. Le montant de 530 millions d'euros doit être ajouté au socle des dépenses tendanciennes du ministère de la justice en matière numérique, soit presque un doublement espéré des crédits numériques du ministère pour cette période.

Ce plan significatif est décliné en trois axes.

L'axe 1, prioritaire dans l'esprit des concepteurs du plan, était la mise à niveau du socle technique du ministère, qu'il s'agisse des équipements et des infrastructures – les postes de travail, les réseaux, le câblage, etc. Il représente 30 % à 40 % des crédits.

L'axe 2, le développement des applicatifs du ministère, correspond aux grands projets et concerne tous les secteurs d'activité du ministère – judiciaire, pénitentiaire, protection de la jeunesse et gestion. Cet axe représente 60 % des crédits.

Enfin, l'axe 3, dont les ressources sont assez limitées, regroupe les actions relatives à la gouvernance et au soutien du changement auprès des utilisateurs.

Au regard du retard pris par le ministère et de la situation déficiente de son infrastructure, il est plus honnête, comme nous le faisons dans le rapport, de dire qu'il s'agit d'un plan de rattrapage plutôt que de véritable transformation. Cela n'ôte rien à sa légitimité. L'objectif majeur est bien de rattraper le retard pris dans les développements applicatifs, l'infrastructure et l'équipement de base du ministère.

Le plan de transformation numérique, par définition, était voué à réaliser moins qu'il ne promettait. Il suppose une intégration de l'approche utilisateur des procédures, de la modification des processus métiers, en même temps que le développement d'applicatifs et la mise à niveau des infrastructures. Cette articulation entre le métier et l'amélioration des performances numériques n'a pas pu donner son plein effet dès lors qu'il s'agissait principalement d'un plan de rattrapage.

Alors que les actions prévues portaient sur l'ensemble des métiers du ministère – activité judiciaire, pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, activités de soutien et de gestion –, le PTN embrassait en réalité des projets de nature très différente. Certains concernaient des applications déjà en service comme Cassiopée, dont il s'agissait d'étendre le bénéfice aux cours d'appel et de développer les fonctionnalités. D'autres étaient déjà lancés et définis sans que les applications déjà développées soient encore en service ; c'est le cas de Portalis. D'autres projets étaient prévus sans être lancés comme le programme Numérique en détention (NED). Enfin, certains se trouvaient juste à l'état de projet à l'instar du programme Procédure pénale numérique (PPN).

Il s'agit donc plutôt d'une rationalisation, d'une mise en perspective d'un ensemble de projets extrêmement différents les uns des autres, que d'une mise à zéro et d'un plan entièrement original.

Les économies prévues, auxquelles sont généralement associés les plans de transformation numérique, étaient au départ relativement modestes : environ 400 équivalents temps plein (ETP) en matière d'emploi, et des économies de fonctionnement portant principalement sur les frais d'affranchissement.

Enfin, le PTN n'établissait pas de priorité particulière entre les très nombreux projets qu'il visait à accélérer ou à développer.

Dans ces conditions, la Cour s'est d'abord intéressée aux trois premières années de réalisation du plan – 2018, 2019 et 2020 –, puisque ses investigations se sont déroulées au milieu de l'année 2021. Certains éclairages portent sur 2021, mais ils recouvrent essentiellement le plan aux deux tiers de sa réalisation. Nous avons examiné les trois axes du plan, en sélectionnant six grands projets emblématiques qui correspondent aux besoins les plus pressants du ministère. Cela recouvre : pour les services judiciaires, les trois grands programmes essentiels que sont Portalis, Cassiopée et Procédure pénale numérique, qui est un programme commun avec le ministère de l'intérieur ; pour la protection judiciaire de la jeunesse, le projet Parcours, qui assure la gestion des mesures relatives aux mineurs ; pour l'administration pénitentiaire, le projet Numérique en détention, qui concerne l'administration pénitentiaire et la vie quotidienne des détenus, dont la gestion des parloirs ou de la cantine doit être numérisée ; enfin, pour la gestion administrative, le système d'information de gestion des ressources humaines du ministère (SIRH) Harmonie. Au total, 87 % des dépenses totales du plan ont pu être examinées par la Cour.

Notre équipe de contrôle, constituée de M. Christophe Colin de Verdière, M. Benoît Grandin, Mme Laurence Schapira, le général Francis Autran, et Mme Gwladys de Castries qui n'a pas pu être présente aussi, s'est beaucoup déplacée dans de nombreuses juridictions, des établissements pénitentiaires et des services déconcentrés, l'essentiel de

l'enquête ayant été effectuée auprès des services du secrétariat général du ministère responsable de la transformation numérique ; je remercie Mme Pignon de leur accueil coopératif.

Les constats de la Cour, établis à partir des informations communiquées par le ministère, mettent en relief une sous-exécution quantitative du plan, un surcroît de crédits difficile à retracer sur le plan budgétaire. Selon nos calculs, nous sommes plus proches des 330 millions d'euros que des 530 millions annoncés. Cela est dû essentiellement au fait que la base tendancielle de calcul de ce surcroît a pu être réduite à la faveur des crédits supplémentaires constitutifs du plan. Comme cela se produit fréquemment quand des crédits supplémentaires annoncés dans le cadre d'un plan se superposent à des crédits d'exécution ordinaires, la mesure de la différence et du progrès est très délicate.

Le domaine de réalisation du plan le plus critique est le recrutement de personnels. En effet, à l'instar de toutes les administrations, le ministère souffre d'un déficit d'attractivité : adossé à un marché de l'expertise numérique extrêmement tendu, il a eu beaucoup de mal à réaliser en volume les 260 recrutements prévus, qui sont d'ailleurs quasiment impossibles à retracer en raison de la très forte rotation du personnel numérique du ministère.

Une certaine priorité implicite et naturelle a été accordée aux dépenses de l'axe 1, à la faveur notamment du confinement. Celui-ci a conduit à mettre l'accent sur le travail à distance, les équipements portables et la visioconférence, autant de capacités du ministère particulièrement insuffisantes.

En matière d'applications informatiques, vous trouverez dans le rapport des développements détaillés sur les six projets que nous avons plus particulièrement examinés. Pour dresser un bilan extrêmement synthétique, je dirai que trois projets connaissent certaines difficultés.

Le projet Cassiopée, extrêmement complexe et qui embrasse un grand nombre d'applications, continue à manifester des insuffisances au regard des besoins des utilisateurs. Portalis connaît des retards importants, et sa mise en place expérimentale au sein des conseils de prud'hommes a été sensiblement retardée.

Le projet mixte Procédure pénale numérique, qui évoluait sur une trajectoire plus satisfaisante, connaît néanmoins des problèmes qui sont principalement liés non au ministère de la justice, mais aux déboires du logiciel d'enquête Scribe. La Cour conduit d'ailleurs actuellement un travail en urgence sur ce dossier en raison des retards pour la réalisation complète de la chaîne pénale numérique, pourtant essentielle.

J'en viens à un facteur pénalisant pour Portalis que nous signalons dans le rapport. Les changements récurrents de procédures et les réformes affectent le déroulement normal des projets numériques. Nous l'avons déjà

souligné dans une note de synthèse relative aux problèmes de gestion du ministère de la justice, trop de réformes peuvent contrarier les avancées. Or la clé du progrès pour le ministère de la justice se situe plutôt dans l'amélioration des capacités de gestion. Cela s'est vérifié pour les projets numériques – particulièrement Portalis – dont la situation s'est compliquée à cause de la priorité accordée, au niveau gouvernemental dans son ensemble, à la saisine directe des justiciables. Or l'évolution législative allait plutôt dans le sens de l'extension de l'obligation de représentation et du ministère d'avocat, notamment en matière civile.

Trois autres projets, Parcours, Numérique en détention et Harmonie, suivent des trajectoires plus vertueuses, même si le reste à faire est important.

Pour ce qui concerne la gouvernance des projets, des pistes d'amélioration sont identifiées par le rapport.

La coordination des maîtrises d'ouvrage, c'est-à-dire des directions fonctionnelles du ministère que sont la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS), la direction des services judiciaires (DSJ) et le service du numérique du ministère (SNUM), peut-être largement améliorée. Nous faisons à cet égard des recommandations, afin que le responsable projet maîtrise d'ouvrage (MOA) soit associé plus étroitement au pilotage budgétaire du projet et qu'une direction unique coordonne de manière plus satisfaisante la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Au-delà de ces constats, la chambre a tiré un certain nombre de conclusions de portée plus générale. Elles rejoignent largement notre étude d'ensemble sur les grands projets numériques de l'État, que nous avons présentée voilà deux ans devant votre commission.

Tout d'abord, le PTN n'a pas donné lieu à l'élaboration d'un schéma directeur des systèmes d'information, en dépit des éléments qui se trouvent dans un projet de service de la direction du numérique du ministère.

En outre, certains projets comme Cassiopée sont de trop grande ampleur. Or les risques d'un projet sont proportionnés à sa taille et au délai de sa réalisation.

Par ailleurs, le manque est criant dans certains domaines techniques, alors qu'ils sont prioritaires sur le plan fonctionnel pour le ministère. Tel est le cas de tout ce qui se rapporte à l'édition et à la production automatisée de documents, de décisions, de convocations, de renvois, etc., qui est d'un grand secours pour la chaîne judiciaire. Alors que les modèles sont prévus par centaines pour soutenir la tâche des magistrats et des greffiers, quelques dizaines seulement sont disponibles.

Enfin, et cette remarque n'est pas propre au ministère de la justice, la sécurité des systèmes d'information existants est encore très sujette à caution.

Sur le plan de la gestion, je ferai encore quatre remarques.

Premièrement, en dépit des recrutements prévus par le PTN, l'externalisation de la fonction informatique reste excessive au sein de certains ministères, notamment du ministère de la justice. Celui-ci reste soumis à une situation critique de dépendance à l'égard de ses contractants en raison d'une proportion très insuffisante de ressources internes. Les personnels externalisés occupent parfois des fonctions quasi permanentes dans les équipes de maîtrise d'ouvrage. Un rééquilibrage devrait être réalisé entre ressources internes et ressources externes du ministère.

Deuxièmement, certaines modalités de sous-traitance nous ont paru excessives, par exemple le recours à des procédures d'achat par bon de commande portant sur des prestations définies en termes de volume horaire plus que de résultats à accomplir.

Troisièmement, un plan de transformation véritable doit embarquer les magistrats et les personnels chargés de mettre en œuvre la réforme. La distance entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre à laquelle le ministère s'efforce de remédier contrarie cette adhésion et cette implication du personnel. Pourtant, les attentes sont très fortes à l'égard des apports potentiels des services numériques en termes de surcroît de productivité et d'efficacité. Au-delà de la mise en service des nouveaux systèmes d'information, il y a encore des progrès à accomplir. Il faut réussir la transformation du métier et l'amélioration de la performance.

Enfin, le phasage de réalisation d'un petit nombre de projets prioritaires est à recommander par rapport à une avancée sur tous les fronts avec des moyens ministériels insuffisants.

Avant de conclure, je vous ferai part de nos quatre recommandations stratégiques par ordre d'importance.

Première recommandation : diminuer le niveau d'externalisation de la fonction informatique, notamment pour le pilotage des projets et la maîtrise d'ouvrage ; privilégier les contrats assis sur la définition du besoin et de la performance à accomplir, plutôt que sur les moyens à fournir.

Deuxième recommandation : dans un esprit de stabilisation de l'environnement et des objectifs du plan de transformation numérique, différer le chantier des saisines numériques jusqu'à l'achèvement de la refonte des applications civiles.

Troisième recommandation : mieux associer les utilisateurs finaux aux différentes instances de pilotage des systèmes d'information.

Enfin, quatrième recommandation : mettre la sécurité au centre du développement des systèmes dès l'origine de la définition des applicatifs.

Pour conclure, le plan de transformation numérique est vraiment essentiel pour le ministère de la justice dans ses différentes fonctions, tout particulièrement la fonction judiciaire. Il doit continuer à bénéficier d'une priorité marquée, d'une implication politique forte. Nos recommandations visent non pas à critiquer le ministère dont le manque de moyens excuse en grande partie la performance dans ce domaine, mais à l'inciter à persévérer et à mettre en œuvre une réforme dont les promesses d'amélioration du service aux usagers restent considérables.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie pour cette présentation très complète du rapport de la Cour. À chaque fois que nous entendons parler d'un grand projet informatique d'un ministère, cela se termine toujours de la même façon : sans aller jusqu'à nous plonger dans la dépression, nous ne sommes guère rassurés sur la capacité à faire mieux dans le temps ! La question ne concerne pas seulement le ministère de la justice, c'est une impression générale.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Je tiens à remercier la Cour des comptes pour ses travaux qui nous sont particulièrement utiles pour apprécier la mise en œuvre du plan de transformation numérique (PTN) de la justice.

Prévu pour les années 2018 à 2022, et doté d'une enveloppe initialement fixée à 530 millions d'euros, le PTN se fonde sur des objectifs ambitieux, répartis en trois axes.

L'ambition de ce plan va au-delà de la seule question de la numérisation des procédures. Son objectif est plus large : il vise à moderniser en profondeur la justice, pour la rendre plus rapide, plus accessible et plus transparente aux yeux des justiciables. Il s'agit également d'améliorer significativement les conditions de travail au sein de ce ministère. Face à ces fortes attentes, le rapport de la Cour des comptes dresse un bilan très critique de la mise en œuvre du plan depuis 2018, et souligne plusieurs dysfonctionnements majeurs.

Je retiens quatre principaux écueils qui pèsent sur le déploiement du plan de transformation numérique.

Le premier d'entre eux est budgétaire, en raison d'un difficile suivi de l'exécution des crédits dépensés au titre du plan de transformation numérique. Le constat est alarmant : le coût global du plan n'est pas connu. Alors qu'une enveloppe de 530 millions d'euros d'investissement avait été initialement annoncée, le budget prévisionnel est aujourd'hui évalué à 470 millions d'euros, soit une baisse de près de 13 %. Le suivi de la mise en œuvre du plan se heurte à l'absence de périmètre budgétaire propre, ce qui entraîne une confusion avec les autres crédits informatiques du ministère. La complexité de cette présentation budgétaire nuit à la portée de l'autorité parlementaire donnée en loi de finances, et à notre rôle de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Il conviendra d'apporter les évolutions nécessaires à la présentation des crédits de la mission « Justice », en particulier du programme 310 qui porte en grande partie les crédits du PTN. Sur ce point, je regrette vivement de lire dans le rapport que les informations transmises dans les documents budgétaires sont parfois d'une fiabilité limitée, car ces documents constituent la base de notre travail lors de l'examen du budget. J'espère que des éclairages pourront être apportés sur ce point.

Le deuxième écueil est la mise en œuvre en silos de ce plan de transformation numérique. Cette logique de compartiments se retrouve malheureusement à plusieurs niveaux. Ainsi, les projets informatiques semblent être développés les uns indépendamment des autres, sans que les leçons tirées d'un projet soient réellement mobilisées pour contribuer au succès d'un autre. Par exemple, le principe du pilotage du projet Harmonie par un directeur de projet unique n'a pas été retenu pour d'autres projets numériques, alors que la désignation d'une autorité unique constitue l'une des clés du succès du développement d'une application. De la même façon, le rapport fait état d'une segmentation encore importante entre les directions métiers et la fonction informatique, même si leur articulation varie selon les projets.

La logique en silos freine le développement de projets interministériels, pourtant cruciaux pour l'accès au service public de la justice. Il en est ainsi de la Procédure pénale numérique (PPN), dont l'objectif est de dématérialiser l'ensemble de la chaîne pénale. La PPN, qui regroupe en réalité quatorze projets informatiques différents, accuse un retard important, en dépit des fortes attentes des agents des ministères de la justice et de l'intérieur. Ce retard résulte notamment d'un manque d'anticipation de l'harmonisation des logiciels de rédaction des procédures entre les ministères. Toutefois, des efforts ont été réalisés pour impulser une culture plus transversale de la fonction informatique, notamment grâce à une grande implication du secrétariat général du ministère sur le sujet, même si la gouvernance globale des systèmes d'information doit être améliorée.

Le troisième écueil est celui d'un manque de ressources internes au sein du ministère de la justice pour la mise en œuvre du PTN. Alors que les prestataires extérieurs représentent près d'un tiers des chefs de projets, et que les ressources externalisées sont soumises à un fort turnover, le manque d'appropriation du ministère pour le déploiement de projets informatiques d'envergure n'est pas une surprise. Comment encourager le recrutement, la formation et la stabilité des équipes en interne ? Avez-vous des éléments de comparaison avec les autres ministères ? Par ailleurs, le rapport souligne que des améliorations doivent être apportées à la gestion des marchés publics.

Enfin, quatrième écueil, les changements de priorités en cours d'exécution ont percuté la mise en œuvre du plan de transformation numérique. Ainsi, l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs a constitué un défi important pour l'adaptation des applications

existantes. Je regrette que l'obsolescence des systèmes d'information ne permette pas de s'adapter rapidement aux évolutions législatives et réglementaires. En ce qui concerne les priorités politiques, la Cour des comptes estime d'ailleurs que la priorité donnée à l'accès en ligne aux justiciables est contestable, la logique de guichet ayant relayé au second plan l'amélioration de l'applicatif « socle ».

Ce constat doit, à mon sens, être nuancé. Certes, tous les citoyens n'auront pas un jour rendez-vous avec la justice. Mais rendre son accès facile et compréhensible constitue un préalable indispensable pour restaurer la confiance envers l'institution judiciaire.

L'ensemble de ces écueils contribuent malheureusement à allonger les délais de mise en production de ces projets, ainsi qu'à un dérapage des coûts. Or il s'agit d'un cercle vicieux : plus une application est longue à être développée, plus elle risque d'être obsolète rapidement et plus sa mise à jour sera coûteuse et longue.

Cela dit, je tiens à rappeler le retard initial de la France en matière de numérisation de la justice. Les progrès réalisés depuis le début du PTN doivent être analysés à la lumière de ce retard à combler, plutôt que d'être comparés à ceux d'autres États membres de l'Union européenne déjà bien plus avancés dans le numérique, comme l'Estonie. Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, j'avais d'ailleurs rappelé que la hausse continue des moyens budgétaires de la justice s'inscrivait dans un objectif de rattrapage de l'écart creusé avec la justice de nos voisins européens. Dans cette perspective, il n'est pas surprenant que la Cour des comptes parle d'un « rattrapage » plutôt que d'une réelle transformation du ministère en matière de numérique. Ce travail est titanesque, et prend du temps. Néanmoins, la mise en œuvre de ces dépenses publiques importantes doit être à la hauteur des attentes des usagers.

Pour terminer, ce point d'étape doit nous permettre de tirer les leçons pour réussir les investissements futurs de la justice en matière de numérique.

Monsieur le président Andréani, le budget alloué au plan de transformation numérique était-il suffisant pour atteindre ses objectifs ? À combien devraient s'élever les investissements dans les prochaines années pour que la justice rattrape définitivement son retard en matière de numérique ?

Madame la secrétaire générale, quelles sont les perspectives du plan de transformation numérique au-delà de l'année 2022 ?

Mme Catherine Pignon, secrétaire générale du ministère de la justice. – La Cour des comptes a formulé des recommandations auxquelles le ministère de la justice souscrit pour un grand nombre d'entre elles. Elle s'appuie sur des constats que le ministère, dans le cadre du déroulement du

PTN, avait également identifiés et auxquels il a essayé de remédier en mettant en œuvre les actions d'amélioration ou correctives nécessaires.

Notre ministère accumulait une forte dette technologique en matière de mise à niveau des infrastructures. Cette mise à niveau constitue l'axe 1, qui est le prérequis essentiel à toute transformation numérique : sans autoroute, les véhicules ne peuvent circuler. Votre commission peut nous donner acte, comme l'a fait la Cour des comptes, de résultats importants en la matière. Aujourd'hui, la capacité de connexion à distance pour le ministère est de 53 000 personnes, c'est-à-dire que ces agents peuvent télétravailler, contre 7 500 en 2017. Les sites équipés en fibre optique sont au nombre d'un millier, contre 200 en 2017. Ce rattrapage permet de placer le ministère à un rang satisfaisant au niveau interministériel en termes d'outils de mobilité.

Le rapport de la Cour est plus mitigé en ce qui concerne le chantier des applications informatiques, c'est-à-dire l'axe 2. Je ferai trois remarques à ce sujet.

D'abord, il ne faut pas oublier que des contraintes et des aléas pèsent sur la transformation numérique de la justice, bousculent son calendrier et conduisent à réviser les trajectoires des projets et les priorisations initialement envisagées. Par exemple, il a fallu prendre en compte très rapidement les évolutions législatives de la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice, et mettre en œuvre la traduction numérique de l'adoption du code de la justice pénale des mineurs dans des délais extrêmement courts. C'est ce qui nous a conduits à revoir les priorités de la feuille de route de Cassiopée : un certain nombre de fonctionnalités attendues ont dû être dépriorisées.

Ensuite, le bilan effectué par la Cour est une photographie de la situation au printemps 2021. Depuis, des améliorations tangibles ont été réalisées dans les projets qu'elle a examinés. Par exemple, la procédure pénale numérique permet aujourd'hui de décharger les agents des juridictions des tâches d'enregistrement fastidieuses de ce qu'on appelle les « petits x », ces petites procédures avec auteur inconnu, dans environ 150 tribunaux judiciaires. Nous avons dématérialisé les échanges avec les avocats, ce qui entraîne des gains mesurables sur le travail des agents des juridictions : actuellement, plus de 550 000 procédures ont été dématérialisées ; fin 2023, 81 % des procédures pénales le seront.

Nous allons continuer à dématérialiser les procédures les plus communément traitées par les parquets : je pense aux ordonnances pénales, aux convocations par officier de police judiciaire.

L'applicatif Parcours est opérationnel depuis juin 2021. La première brique de Portalis, la saisine des conseils de prud'hommes (CPH), est effective dans trois juridictions : Bordeaux, Nanterre et Dijon.

Enfin, au-delà des projets plus particulièrement examinés par la Cour, il faudrait évoquer d'autres réalisations qui ont permis de répondre aux attentes des praticiens.

Je pense notamment à l'accès à l'open data des décisions de justice, qui était une demande forte de la Cour de cassation : il est opérationnel depuis octobre 2021, et le nombre de téléchargements est de plus de 20 000 par jour.

Je pense aussi à un autre applicatif important, celui du système d'information interministériel des victimes d'attentats et de catastrophes, mis en place depuis la rentrée 2021.

Nous avons également développé dans 60 tribunaux judiciaires une application permettant aux justiciables de faire leur demande d'aide juridictionnelle en ligne.

Il est important pour nous aussi de tenir compte des attentes sociétales des usagers. Pour les grands procès, comme celui des attentats du 13 novembre 2015, la web radio permet aux parties civiles de suivre le procès à distance.

Le ministère de la justice est pleinement conscient que l'efficacité de sa transformation numérique passe par le renforcement de la gouvernance. La transformation numérique est confrontée à de fortes attentes, à la fois, des autorités politiques, qui veulent des résultats rapides, et des praticiens. Elle doit aussi répondre à une exigence de bon usage des deniers publics et de maîtrise du coût de ces projets, ce qui nécessite un suivi budgétaire rigoureux. La Cour des comptes a pris acte des actions engagées par le ministère. Il s'agit notamment de la mise en place d'outils de suivi au sein du service du numérique, avec l'instauration d'une comptabilité analytique pour chaque projet informatique, de manière à évaluer l'ensemble des coûts, y compris ceux liés à la sécurité informatique ou encore au respect du règlement général sur la protection des données.

Le ministère utilise l'outil Mareva, proposé par la Direction interministérielle du numérique : il permet de vérifier le respect des étapes opérationnelles et de détecter les éventuelles dérives calendaires ou budgétaires dans le suivi des projets.

Nous avons aussi adopté et généralisé le processus de commande auprès des prestataires, avec l'utilisation de l'application interministérielle Chorus Formulaires. La réorganisation du service du numérique s'est achevée à la fin de l'année 2021, avec la mise en place d'une cellule de contrôle de gestion et le renforcement des fonctions d'encadrement, notamment les postes de directeur de projet technique, pour diminuer le niveau d'externalisation des prestations informatiques.

Il faut davantage lier la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre dans les projets informatiques. Une nouvelle instance a été mise en place, le comité numérique, qui se réunit à une fréquence trimestrielle pour passer en revue avec chaque chef de projet informatique les besoins, les moyens budgétaires, le pilotage de ces moyens, les jalons opérationnels... J'ajoute que ce comité est également destiné à mieux encadrer les décisions d'arbitrage politique prises au niveau du comité stratégique de la transformation numérique, présidé par le garde des sceaux.

À la suite des recommandations de la Cour, la formalisation d'un schéma directeur est un axe important pour nous : cela sera chose faite dans le courant du premier trimestre.

Une meilleure association des utilisateurs finaux est une question qui nous a préoccupés. Nous ne sommes pas restés inactifs. Nous avons mis en place une comitologie de travail, pour analyser les retours des utilisateurs avant de procéder à des déploiements informatiques, et un « incubateur » : ce laboratoire d'expérimentations doit servir à recueillir les idées des agents des juridictions pour développer de nouveaux services publics numériques ou apporter des solutions innovantes sur le terrain. Nous sélectionnerons les initiatives issues du terrain qui permettent de résoudre les irritants, après avoir vérifié qu'elles soient applicables sur l'ensemble du territoire.

Nous nous appuyons sur l'expertise de la Direction interministérielle du numérique (Dinum), notamment pour les grands projets comme Portalis ou la procédure pénale numérique.

Pour conclure, il reste certes beaucoup à faire, mais il faut se souvenir que le lancement du PTN en 2017 est intervenu dans des conditions particulières : il a fallu bâtir en peu de temps un plan en vue de son intégration dans la loi de programmation de justice de 2018 et dans les mesures nouvelles du projet de loi de finances pour 2018. Le ministère s'est mis en ordre de marche : des résultats tangibles de la transformation numérique sont là et continueront d'être engrangés dans les années à venir.

M. Claude Raynal, président. - Je vous remercie pour votre intervention, nous allons passer aux questions de nos collègues.

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis de la commission des lois. - Je remercie la commission des finances d'avoir demandé cette étude, d'autant que le numérique est une question prégnante pour toutes les juridictions. Lors de nos déplacements, nous sentons la souffrance des magistrats, des personnels judiciaires et des auxiliaires de justice. La question des outils numériques, notamment des applications, revient régulièrement dans les discussions que nous avons avec eux. D'autant que trois textes législatifs d'ampleur ont réformé en 2021 les procédures judiciaires, ce qui a eu des conséquences sur l'organisation numérique de la justice en France.

Je sais que le rapport de la Cour des comptes a été réalisé avant la fin de l'année dernière, mais est-il possible d'évaluer l'impact de ces réformes législatives sur la désorganisation du service du numérique et la difficulté à mettre en œuvre le PTN ? Il est vrai que la crise de la covid a permis de renforcer de façon importante l'axe 1 – les professionnels le reconnaissent –, mais les applicatifs ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Mme Dominique Vérien, rapporteure pour avis de la commission des lois. – Des évolutions sont survenues depuis que nous suivons le budget de la justice, et le confinement a été l'occasion de développer le numérique au sein du ministère, en permettant par exemple un développement de l'équipement en ordinateurs portables. Il reste à faire en termes de réseaux dans les juridictions. Un calendrier a-t-il été prévu ?

Les applicatifs posent également problème. Même si le ministre a parfois du mal à l'entendre, tous les greffiers que nous interrogeons évoquent les bidouillages qu'ils doivent faire pour tirer quelque chose de Cassiopée... Plutôt que d'essayer de modifier cette usine à gaz qui montre ses nombreuses limites, n'aurait-on pas intérêt à construire un nouvel outil ? On continue à utiliser WordPerfect, qui n'existe plus sur aucun ordinateur, pour modifier Cassiopée, ce qui rend difficile la communication avec l'extérieur...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je veux remercier à mon tour le président Andréani et Mme Pignon. J'évoquerai un point qui concerne la commission des finances, le suivi des crédits. On s'aperçoit, au travers de cette enquête, qu'il est relativement difficile de suivre l'exécution des crédits en matière de transformation numérique de la justice. Les retards, les dérapages de coûts, peuvent survenir, mais il est surprenant de ne pas avoir d'outils d'alerte. Comment l'expliquer ? Des outils de suivi devraient exister pour permettre le meilleur pilotage possible. Le ministère de la justice, comme beaucoup d'autres administrations, connaît des difficultés en matière de transformation numérique depuis longtemps. Pour être plus efficace, il faudrait peut-être s'inspirer de pays qui ont mené avec succès un tel chantier, comme l'Estonie.

M. Arnaud Bazin. – Je remercie M. Andréani pour la présentation de ce rapport qui va intéresser la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques que j'ai l'honneur de présider. Il a évoqué à plusieurs reprises l'externalisation : est-il bien question du recours à des cabinets de conseil privés en informatique ?

Les ministères dépensent annuellement plus de 600 millions d'euros en conseil auprès de cabinets privés, dont plus de 450 millions pour du conseil – et pas de la prestation – informatique. J'ai été assez étonné d'entendre que ces cabinets pouvaient être sollicités pour le pilotage de certains projets, ce que toutes les autres administrations que nous avons interrogées à ce jour récusent formellement, et que la définition de leurs missions pouvait être assez imprécise et consister plutôt en des volumes

horaires avec une quasi-pérennisation de ces missions. Notre commission d'enquête se penchera très attentivement sur cet aspect du rapport.

Plus généralement, comment la Cour des comptes a-t-elle apprécié le recours à ces cabinets ? A-t-elle évalué cet apport pour chaque projet informatique ? Parmi les préconisations figure la nécessité de recourir davantage à de l'expertise interne, c'est-à-dire à des compétences statutaires au sein du ministère. Mais on connaît le très fort turnover de ces personnels et la concurrence rude qui règne dans ce secteur. Dans ces conditions, cette perspective d'internalisation est-elle crédible ?

M. Didier Rambaud. – Le rapport souligne d'emblée que le plan de transformation numérique est avant tout un plan de rattrapage, compte tenu du retard considérable accumulé par le ministère de la justice.

La France a-t-elle rattrapé les autres pays européens ? Je citerai l'Estonie, qui semble être un modèle en matière de numérisation.

Le plan de transformation numérique peut-il encore atteindre ses objectifs d'ici à la fin de 2022 ?

M. Vincent Segouin. – Le retard de numérisation hérité du passé constitue une dette actuelle et pour l'avenir. Si l'on n'est jamais en adéquation, comment résorber le problème ?

Comment le ministère gère-t-il la question de la souveraineté des données ? Ces dernières sont-elles stockées sur un cloud qui appartient aux Gafam (*Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft*) ? Si ce n'est pas le cas, comment le ministère gère-t-il les appels d'offres ?

M. Dominique de Legge. – Madame la secrétaire générale, vous avez évoqué la réforme législative de l'institution judiciaire qui vous avait amenés à revoir un certain nombre de priorités. Cela signifie-t-il qu'aucune étude d'impact de cette réforme n'avait été réalisée ?

Mme Christine Lavarde. – La lecture du rapport est assez édifiante. J'ai l'impression que la justice est toujours en retard. Un travail de prospective est-il conduit au sein du ministère ? Réfléchit-on au développement d'autres outils pour rendre la justice plus proche des citoyens ? On pourrait réfléchir à l'équivalent d'un *Doctolib* de la justice, par exemple pour prendre rendez-vous. De même, on doit pouvoir consulter l'état d'avancement de sa plainte en ligne, mais cette fonctionnalité reste encore assez balbutiante.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur Andréani, vous avez fait le constat de la difficulté de recruter du personnel spécialisé dans le domaine du numérique, en raison des perspectives de carrière et des rémunérations proposées par l'État. Parallèlement, vous recommandez de diminuer le niveau d'externalisation. Comment concilier le constat et la recommandation ?

Mme Catherine Pignon. - L'axe 1 du plan de transformation numérique porte sur la mise à niveau des infrastructures. Nous avons obtenu, dans le cadre des financements du plan de relance, 5 millions d'euros, dont 2 millions sont d'ores et déjà engagés - le reste le sera en 2022 -, pour poursuivre l'augmentation des débits des réseaux.

L'outil fondamental d'administration de la justice pénale, Cassiopée, est aujourd'hui obsolète. Sa refonte est en cours. Nous fonctionnons aujourd'hui avec deux moteurs obsolètes, qui alourdissent le travail des agents de greffe. Nous réalisons une étude pour trouver rapidement des solutions permettant de migrer les informations de Cassiopée sur d'autres produits. Je prendrai l'exemple des trames de jugement pour ce qui concerne le code de la justice pénale des mineurs, qui peuvent aller de 40 à 100 pages : chaque trame est un mini-projet en soi.

La Cour des comptes a, à bon droit, cité les réformes conduites par d'autres pays. L'Estonie est certes un exemple réussi, mais elle partait d'une page blanche, ce qui n'est pas tout à fait notre cas... La comparaison avec le Royaume-Uni me paraît tout à fait intéressante : dans ce pays, la transformation numérique s'est étalée sur dix ans et était dotée d'un budget d'un milliard d'euros.

La clarification du suivi budgétaire des projets est une préoccupation partagée par le ministère de la justice. Lorsque le plan de transformation numérique a été conçu, son périmètre et sa traduction budgétaire n'étaient pas nécessairement normés. Le ministère a fait le choix, à ce moment-là, de mettre l'ensemble de son budget d'investissement au service de la transformation numérique - mesures nouvelles et tendanciel. Depuis, des réformes budgétaires importantes sont intervenues, comme la circulaire de la direction du budget sur le pilotage par tranche fonctionnelle. Nous avons fait des propositions à la direction du budget et à notre contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) pour utiliser ces tranches fonctionnelles.

La sécurité informatique est essentielle. Dans le quotidien des agents des juridictions, elle n'est malheureusement pas forcément une priorité. Le ministère de la justice a agi dans plusieurs directions. Ses équipes de sécurité informatique ont été structurées et renforcées, au niveau tant du service du numérique que de la cellule du haut fonctionnaire de défense et de sécurité que je suis.

Par ailleurs, plusieurs priorités d'action ont été dégagées. Il s'agit, d'abord, de la sécurisation de l'hébergement des données - le ministère de la justice est tout à fait en phase avec les recommandations interministérielles sur les espaces sécurisés dans le « cloud » de l'État - ; ensuite, de la prise en compte de la sécurité informatique dès la conception d'un programme applicatif ; et, enfin, du passage en revue de l'ensemble des projets pour les faire homologuer au titre de la sécurité informatique. S'agissant de ce dernier

point, les chantiers sont très vastes, car il y a de nombreux projets informatiques : ceux conduits par le ministère et les initiatives développées par les juridictions.

M. Gilles Andréani. – Je remercie l’ensemble des intervenants pour l’intérêt qu’au travers de leurs questions j’ai discerné pour nos travaux et le sujet qui nous a occupés.

M. le rapporteur spécial m’a demandé quel serait le budget nécessaire à la mise à niveau des moyens numériques du ministère de la justice. Nous ne nous sommes pas posé la question. Néanmoins, je ferai deux remarques. D’abord, l’administration peut nous fournir des exemples de projets réussis : aujourd’hui même, mes collègues de la première chambre présentent un rapport très élogieux sur le prélèvement à la source, grand projet numérique qui a bien fonctionné. Il avait fait l’objet d’une priorité : certains dossiers ont été laissés de côté, comme la résorption de la dette technique de la direction générale des finances publiques (DGFIP), pour mieux se concentrer sur ce projet, auquel on a donné une direction unique et une supervision politique constante. Le ministre du budget et des comptes publics de l’époque, Gérard Darmanin, réunissait le comité de pilotage du projet toutes les semaines dans son bureau. Et on y a mis l’argent nécessaire.

Autrement dit, sans vouloir donner de conseil déplacé au ministère de la justice, il nous a semblé qu’il aurait fallu, dans le PTN, assortir certains projets d’un degré de priorité supérieur à d’autres, et y consacrer davantage de moyens et d’encadrement. Il nous semble qu’il y a dans les marges budgétaires, accrues par le PTN, du ministère de la justice place pour l’exécution par priorité de certains projets, ou de projets à l’intérieur d’un projet, jugés particulièrement nécessaires.

Dans notre rapport sur les grands projets numériques, nous avons émis l’idée que, par principe, il faudrait cesser de faire de tels grands projets ou, à tout le moins, se fixer de petits objectifs de court terme. Un projet qui dure dix ans est voué au dérapage budgétaire et à l’échec. Le ministère de la justice a conçu et réalisé Harmonie dans une optique que nous saluons : ce projet délivre de la valeur au fur et à mesure qu’il se déroule. Je le signale, d’autant que la catégorie des systèmes d’information des ressources humaines est le cimetière des grands projets numériques de l’État.

Il faut donc identifier des projets, en fonction de priorités politiques fixées par le garde des sceaux, pour lesquels davantage de moyens seraient mobilisés.

Sur l’externalisation, il s’agit non pas de cabinets de conseil, mais de prestataires de services informatiques. Le recours à ces prestataires est légitime, qu’il s’agisse de la réalisation des applicatifs, de la mise à niveau des bases techniques, de la maîtrise d’ouvrage. Mais il existe des règles de l’art, valables pour le privé comme pour le public, qui étalonnent la proportion de ressources internes à mettre en face d’un prestataire si l’on

veut garder la maîtrise. La norme admise, c'est de consacrer 30 % de ressources internes dans un projet. Le ministère de la justice fait ce qu'il peut avec des ressources très limitées, puisqu'il a un taux d'externalisation très supérieur à cette norme.

Monsieur le président, vous avez mentionné que mon exhortation à recruter davantage était un peu creuse connaissant l'état du marché. Le problème se pose au niveau de l'État et au niveau du ministère de la justice.

Au niveau de l'État, nous avons proposé dans notre rapport de 2020 sur les grands projets numériques – à ma grande surprise, la Direction interministérielle du numérique n'a pas retenu cette proposition – d'organiser un plan de recrutement exceptionnel de 400 informaticiens de haut niveau pour renforcer les équipes de maîtrise d'ouvrage des ministères insuffisamment pourvus. Il faut non seulement ouvrir des concours, mais prévoir aussi des CDI bien rémunérés, par exception aux règles habituelles de recrutement de la fonction publique. La Cour est rarement dépensière, elle fait peu de propositions de ce type. Mais je reste sur l'idée qu'il faut combler ce déficit, et que nous n'y parviendrons pas autrement.

S'agissant du ministère de la justice, il faut concentrer les moyens sur les projets les plus sensibles, prévoir des équipes suffisantes, stables et de qualité, et prioriser. Je le dis avec prudence, car je sais qu'il est beaucoup plus facile de contrôler que de gérer.

Monsieur le rapporteur général, sur le suivi budgétaire, le problème vient de ce que le PTN, comme tous les autres plans, se traduit par des ressources additionnelles à un existant qui se prolonge d'année en année selon une trajectoire tendancielle. Comme toujours, quand on raisonne en volume additionnel, le problème vient du tendanciel. Nous constatons que le tendanciel du ministère de la justice a baissé au fur et à mesure que le PTN était exécuté. Nous estimons la baisse à environ 740 millions d'euros, ce qui aboutit à ce que l'on peut considérer soit comme un déficit d'exécution du PTN, soit comme le recours au PTN pour financer des dépenses qui auraient dû l'être par le « socle ».

Le fait que l'autorité budgétaire alloue des ressources supplémentaires par rapport à un socle complique inévitablement le suivi budgétaire. Compte tenu de l'enjeu que représente le PTN, il faudrait pouvoir disposer d'un suivi budgétaire plus exhaustif, année après année. Le ministère de la justice a pris les mesures pour satisfaire à cette recommandation particulière de la Cour.

Je voudrais conclure sur deux questions soulevées à juste titre, mais auxquelles je n'ai pas de solution.

Il s'agit, d'abord, de la souveraineté et de la sécurité des données, qui s'apprécie au regard non seulement du stockage en nuage des données mais également du RGPD. Comme toute autre institution publique, le

ministère de la justice est soumis à ce règlement : un travail de prise en compte de ces exigences dès le commencement des projets doit être mené.

Il s'agit, ensuite, de la question de l'étude d'impact. Anticipe-t-on les conséquences numériques d'une réforme législative ? La procédure pénale et la procédure civile sont des matières très techniques qui touchent aux droits fondamentaux ; la procédure pénale est influencée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voire de la Cour de justice de l'Union européenne dans certains cas. Ces sujets très sensibles sont à la main du législateur.

Dans une entreprise ou dans un univers moins sensibles, les processus qui mènent à la décision ou les processus de « production » sont modifiés en même temps qu'on procède à la numérisation. La transformation numérique consiste à agréger ces deux processus. Le ministère de la justice n'est pas en position de procéder ainsi.

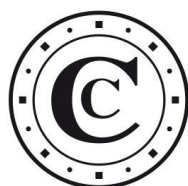
Peut-être faudrait-il rapprocher, dans les projets du ministère de la justice, les considérations relatives à l'évolution de la procédure de celles relatives à la gestion et à la numérisation des procédures. Dans l'état actuel des choses, la norme prévaut et le programme informatique s'ajuste ensuite en quelque sorte, quitte à subir les perturbations découlant de l'évolution des normes.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie.

À l'issue de ce débat, en application de l'article 58 paragraphe 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes en annexe à un rapport d'information de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.

**ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES**

Cour des comptes



AMÉLIORER LE
FONCTIONNEMENT
DE LA JUSTICE –
POINT D'ÉTAPE DU PLAN
DE TRANSFORMATION
NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

Communication à la commission des finances du Sénat

Janvier 2022

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I LE PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE VISE À RATTRAPER LE RETARD DU MINISTÈRE	15
I - LES SYSTÈMES D'INFORMATION IRRIGUENT L'ENSEMBLE DES MÉTIERS DE LA JUSTICE ET DOIVENT POURSUIVRE LEUR TRANSFORMATION	15
A - Tous les métiers du ministère s'appuient sur une fonction informatique progressivement montée en puissance	15
B - La démarche du ministère s'inscrit dans la politique de transformation numérique de l'État.....	19
II - LE RETARD IMPORTANT DU MINISTÈRE EN MATIÈRE NUMÉRIQUE DISTINGUE LA FRANCE EN EUROPE	20
A - Le ministère a accumulé un retard considérable en matière de systèmes d'information	20
B - Le retard de la France est confirmé par les comparaisons avec les autres États-membres de l'Union européenne	22
C - Certains exemples européens peuvent être des sources d'inspiration	23
III - LE PTN : UN PLAN D'ACTION GLOBAL AUX OBJECTIFS AMBITIEUX MAIS DONT LES MOYENS SE SITUENT EN DEÇÀ DES ANNONCES INITIALES	26
A - Les « chantiers de la justice » : les propositions du rapport Casas Beynel sur la transformation numérique	26
B - Les actions prévues par le PTN couvrent l'ensemble du système d'information du ministère de la justice	27
C - Les gains attendus du PTN sont pour certains difficiles à quantifier et restent à mesurer	28
D - Les moyens effectivement consacrés au PTN sont en décalage avec les annonces initiales.....	30
CHAPITRE II UNE GRANDE PARTIE DU PLAN RESTE À METTRE EN ŒUVRE	35
I - LE PTN A DÛ ÉVOLUER DÈS SON LANCEMENT	35
A - Des projets plus ou moins mûrs lors du lancement du PTN	35
B - La priorité donnée à l'accès en ligne des justiciables est contestable	36
C - Une articulation insuffisante avec les auxiliaires de justice, au premier rang desquels les avocats	38
D - Un impact globalement positif de la crise sanitaire sur le PTN	39
E - Les adaptations du PTN à la mise en œuvre des évolutions législatives et réglementaires.....	40
II - UN CONTRASTE ENTRE L'EXÉCUTION DES DÉPENSES HORS PERSONNEL ET L'AVANCEMENT DES RECRUTEMENTS	42
A - Les crédits hors dépenses de personnel ont été consommés selon les prévisions internes du ministère	42
B - L'exécution du schéma d'emploi prévu par le plan de transformation numérique a pris du retard, jusqu'en 2020.....	44
C - Le coût global du plan n'est pas connu	47
III - L'AVANCEMENT ET LES RÉSULTATS DES CHANTIERS EXAMINÉS PAR LA COUR SONT TRÈS VARIABLES	48
A - La mise en œuvre de l'axe 1 a permis d'améliorer les postes clients et les réseaux, mais une politique en matière d'infrastructures applicatives et de données reste à définir	48

B - Les résultats des chantiers des applications informatiques relevant de l'axe 2 sont beaucoup plus inégaux.....	53
C - L'axe 3 : une gouvernance des systèmes d'information dont l'efficacité reste insuffisante	71
CHAPITRE III LE MINISTÈRE DOIT POURSUIVRE SES EFFORTS POUR ACCÉLÉRER SA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE.....	79
I - LA FONCTION INFORMATIQUE MANQUE ENCORE D'EFFICACITÉ.....	79
A - Le schéma directeur reste à faire.....	79
B - Des projets informatiques encore de trop grande ampleur	81
C - Des problèmes techniques non résolus.....	82
D - Une sous-évaluation des contraintes induites par les règles relatives à la protection des données	85
E - La sécurité des systèmes d'information constitue maintenant une véritable préoccupation	86
II - UNE EXTERNALISATION MASSIVE ET CRITIQUABLE	88
A - L'externalisation des fonctions informatiques est très excessive.....	88
B - Une stratégie de sous-traitance et des modalités d'exécution des marchés critiquables	89
III - DES MESURES DE REDRESSEMENT RÉCENTES POUR AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA MAÎTRISE DES COÛTS DES PROJETS	93
A - Le suivi budgétaire jusqu'ici insuffisant a fait l'objet de mesures récentes de renforcement	93
B - Les logiciels produits en interne ne font pas l'objet d'une comptabilisation conforme au recueil des normes comptables de l'État	96
IV - L'APPORT DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE NÉCESSITE UN RÉEL ACCOMPAGNEMENT AU CHANGEMENT	98
A - L'attente du personnel est forte.....	98
B - L'accompagnement au changement et le bilan des projets sont indispensables.....	99
LISTE DES ABRÉVIATIONS	103
ANNEXES	107

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du même code (présidents des assemblées).

Par courrier du 17 décembre 2020, le président de la commission des finances du Sénat a, sur le fondement de l'article 58 2° de la loi organique relative aux lois de finances, saisi la Cour d'une demande d'enquête portant sur le plan de transformation numérique (PTN) du ministère de la justice. Par lettre du 4 mars 2021, le premier président lui a répondu que, conformément à cette requête, la Cour établirait un bilan intermédiaire de la réalisation du PTN. Il a précisé qu'à ce titre, la juridiction examinerait l'avancement des principaux projets de numérisation du ministère (concernant l'infrastructure, les réseaux et les applications informatiques), ainsi que la gouvernance du PTM et la gestion des ressources humaines qui y sont liées (cf. annexe n° 1).

L'enquête a été réalisée au cours du premier semestre de l'année 2021. Elle a reposé sur des entretiens, l'exploitation de nombreux documents produits par les services concernés du ministère de la justice en réponse aux questionnaires que la Cour leur a adressés et des déplacements dans les juridictions et services déconcentrés du ministère. Dans un souci d'efficacité, la Cour a concentré ses investigations sur un échantillon de systèmes d'information développés dans le cadre du plan de transformation numérique du ministère de la justice, incluant les projets *Portalis* et *Cassiopée* de dématérialisation des chaînes civile et pénale.

*

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 25 novembre 2021 par la quatrième chambre, présidée par M. Andréani, président de chambre, et composée de Mme Moati, présidente de chambre maintenue dans les fonctions de conseiller maître, M. Rolland, conseiller maître, président de section, M. Antoine, conseiller maître, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Colin de Verdière, conseiller maître, Mme de Castries et M. Grandin, rapporteurs extérieurs et Mme Schapira, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteur, M. Autran, conseiller maître en service extraordinaire.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin et Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le rapport le 13 décembre 2021. Le premier président en a approuvé la transmission au Président de la commission des finances du Sénat le 14 janvier 2022.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Le plan de transformation numérique (PTN) du ministère de la justice, élaboré en 2017, couvre la période 2018-2022. Il s'inscrit dans un double contexte de modernisation de l'État tournée vers les usagers des services publics et de rattrapage du retard accumulé par le ministère en matière de numérique. Ce plan, doté de moyens exceptionnels (530 M€ de crédits d'investissement et 260 emplois), est conduit par le secrétariat général du ministère, dont les missions et le périmètre ont été élargis à cette fin.

Le plan de transformation numérique de la justice est avant tout un plan de rattrapage

Le ministère de la justice se distingue par le retard considérable qu'il avait accumulé en 2018 lors du lancement du plan, par rapport aux autres ministères comme à l'égard de ses homologues européens. Les comparaisons avec la démarche pragmatique mise en œuvre par le Royaume-Uni ou la démarche intégrale retenue par l'Estonie¹ permettent de mesurer le chemin restant à parcourir.

Marqué par des infrastructures informatiques vieillissantes et sous-dimensionnées, des applications obsolètes et des équipements insuffisants, le ministère de la justice devait entreprendre la mise à niveau et la modernisation de ses systèmes d'information. Présenté comme un plan global couvrant l'ensemble des missions et des métiers de justice, le PTN est constitué de nombreux projets qui, dotés de moyens budgétaires spécifiques, tant en crédits qu'en effectifs, ouvrent la perspective de nombreux gains en matière de qualité, de simplification et de productivité des services.

Alors qu'une véritable transformation numérique aurait dû avoir pour objectif de simplifier les procédures civiles et pénales grâce aux possibilités offertes par les nouveaux outils, le PTN a uniquement répondu à la nécessité de rattraper le retard numérique du ministère. Par ailleurs, ce plan, conçu davantage comme un portefeuille de projets, manque d'une stratégie globale. Il doit donc être complété par un schéma directeur des systèmes d'information, qui fait toujours défaut à l'heure actuelle. Par ailleurs, malgré des efforts récents, les besoins en matière de sécurité des systèmes d'information n'ont pas encore conduit à un renforcement suffisant des équipes en charge de ce domaine.

Enfin, la complexité de la présentation des crédits informatiques du ministère et l'absence de délimitation du périmètre budgétaire du PTN rendent délicat de rapprocher les crédits annoncés et ceux effectivement votés. En fin de compte, au terme de la présente enquête, il apparaît que les crédits réellement affectés au plan se situent largement en-deçà des annonces initiales, ce qui plaide, à l'avenir, pour une présentation budgétaire plus claire distinguant de façon explicite les crédits exceptionnels qui y sont consacrés.

¹ Même si l'Estonie présente des caractéristiques éloignées de celles de la France, cet État-membre de l'UE constitue un bon exemple de création *ex nihilo* d'un système d'information de la justice.

Au terme de l'avant-dernière année de sa mise en œuvre, le bilan du plan est contrasté et tous les objectifs ne seront pas atteints

Le PTN, tel qu'il avait été défini en 2017, à la veille de son lancement, ne pouvait être figé. Il est légitime que sa mise en œuvre ne s'effectue pas strictement selon ce qui était prévu : l'inégal niveau de maturité des différents projets lorsque le PTN a été lancé ne permet pas, quatre ans après, d'évaluer ses résultats en comparant les réalisations effectives aux prévisions initiales. Le ministère a, en effet, été conduit à revoir la hiérarchisation de plusieurs actions, tandis que des nouveaux besoins sont apparus, en matière de sécurité des systèmes d'information.

De la même façon, les évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis le lancement du PTN, notamment celles prévues par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ), ont de forts impacts sur la réalisation du plan. En effet, ces réformes ont été adoptées en prenant insuffisamment en compte la capacité du ministère de la justice à mettre en place ou à adapter les systèmes d'information nécessaires pour les mettre en œuvre. Il en a résulté un décalage entre la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions et la mise en service des outils numériques indispensables pour les gérer.

Le ministère a rencontré des difficultés pour accroître l'effectif des professionnels du numérique jusqu'en 2020, en raison, notamment, de leur fidélisation insuffisante. La situation semble maintenant améliorée grâce aux actions menées par le service du numérique (Snum) et le secrétariat général. L'exécution des crédits de fonctionnement hors charges de personnel est conforme aux prévisions mais des tensions sont apparues en 2021, nécessitant de hiérarchiser les projets et obligeant à recourir à des financements complémentaires.

Les projets inscrits dans le premier axe stratégique du plan, relatif aux infrastructures, ont permis de doter le ministère d'équipements informatiques individuels performants et d'un système moderne de visio-conférence, dont le déploiement a été accéléré par la crise sanitaire. Le ministère a également bénéficié – progrès certes moins visibles – d'une amélioration des réseaux et de la téléphonie.

Cependant, l'avancement des projets du deuxième axe du plan, consacré aux nouveaux applicatifs, est en décalage avec les calendriers initiaux, ce qui entraîne un risque important de dérapage des coûts. Ce constat est confirmé pour les deux plus importants projets, *Cassiopée* et *Portalis*, éléments centraux du traitement respectivement des chaînes pénale et civile. Lancés depuis plusieurs années, ils accumulent retards et dépassements de budget. *Cassiopée*, seul de ces deux projets à être réellement déployé, n'apporte pas un niveau de satisfaction suffisant aux utilisateurs. *Portalis*, projet ambitieux de dématérialisation de la chaîne civile, connaît des difficultés telles qu'à ce jour, le ministère de la justice ne peut prévoir ni son coût total, ni la date à laquelle le système sera opérationnel. Les autres projets, qui se distinguent de *Cassiopée* et *Portalis* par une taille et une durée moindres, n'ont pas rencontré les mêmes difficultés. Mais il n'est pas assuré que certains, notamment *Parcours* et *Numérique en détention (NED)*, atteignent les objectifs qui leur ont été fixés.

Le renforcement récent de la fonction informatique doit s'accélérer

Au cours des dernières années, le service du numérique (Snum) du ministère de la justice a connu une mutation importante et bénéficié de recrutements supplémentaires. Cette évolution s'est concrétisée tout récemment au travers d'un projet de service élaboré en 2020. Elle doit être poursuivie notamment en réduisant la dépendance du ministère vis-à-vis des prestataires extérieurs pour qu'il reste maître du développement de ses systèmes d'information.

La réalisation d'un schéma directeur, qui n'existe toujours pas, aurait probablement facilité la résolution des problèmes auxquels le ministère doit faire face, notamment en matière de stratégie d'achat.

Les difficultés rencontrées par la Cour pour reconstituer les dépenses exécutées traduisent l'insuffisance du suivi budgétaire des projets, comme du plan dans son ensemble. Le ministère, qui en a pleinement conscience, a pris des mesures pour y remédier. En systématisant les analyses coût-bénéfice pour les projets d'ampleur et les analyses d'écarts entre les prévisions et les dépenses, il pourra rendre compte fidèlement de l'utilisation des moyens exceptionnels qui lui ont été alloués. Ces améliorations devront également permettre de fiabiliser la comptabilisation des immobilisations liées aux nouveaux outils informatiques et de rendre ainsi une image plus fidèle du patrimoine applicatif du ministère au compte général de l'État.

Comme ceci avait été préconisé par la Cour à l'occasion de son enquête sur la conduite des grands projets numériques de l'État², le ministère devrait mettre en place une gouvernance plus efficace et plus réactive de ses projets structurants, en confiant la responsabilité opérationnelle de chacun d'eux à un directeur de projet unique, qui en maîtriserait tous les leviers, en particulier budgétaires, pour être à même de conduire efficacement et, si nécessaire, de réorienter rapidement le projet.

Enfin, le ministère a parfois manqué de pertinence dans le choix des chantiers qui ont été privilégiés ou dans les méthodes de travail pour les réaliser. Ainsi, pour le projet *Portalis*, la priorité a été donnée au développement de fonctionnalités offertes au justiciable pour effectuer des saisines directes en ligne ou pour améliorer son information, alors que le préalable indispensable était de terminer la refonte d'applications civiles vieilles de trente ans. Sur ce projet particulier, le ministère devrait donc suspendre le déploiement des fonctionnalités à destination du justiciable tant que la mise à disposition des outils métiers aux agents et des outils de communication avec les auxiliaires de justice ne sera pas effective.

Une attention particulière doit être portée à la conduite du changement et aux conséquences sur l'organisation du travail

La finalité première de la transformation numérique ne consiste pas à dématérialiser les procédures mais à améliorer les services rendus aux usagers, à renforcer leur efficacité et à accroître la valeur ajoutée des missions confiées aux agents, tout en maîtrisant les coûts. L'épidémie de covid 19 a d'ailleurs été un révélateur des améliorations permises par cette démarche et, par conséquent, de sa nécessité. La transformation numérique conduit à des modifications des méthodes de travail dont l'acceptabilité par les agents rend indispensable une politique d'accompagnement du changement, dont le ministère a pris la mesure.

² Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020.

Les directions métiers doivent évaluer les résultats obtenus, pour vérifier qu'ils sont conformes aux attentes, en matière tant de services rendus aux usagers que de valeur ajoutée des agents et de productivité. Ces évaluations pourraient également mettre en évidence des défauts ou des insuffisances que le ministère devrait corriger, soit en améliorant les outils, soit en accompagnant le changement. Enfin, usagers et utilisateurs finaux des projets déployés doivent être mieux associés à leur conduite dans toutes les phases, de l'amont jusqu'à la livraison, pour garantir une meilleure conformité du produit fini à leurs attentes.

Enfin, des retours d'expérience internes à la Chancellerie sont à organiser, notamment avec les équipes projets d'*Harmonie* et de la *Procédure pénale numérique (PPN)* pour pouvoir, le cas échéant, s'inspirer des succès rencontrés et surtout de la manière dont ont pu être contournés ou franchis les obstacles budgétaires, fonctionnels ou techniques que connaît tout projet d'ampleur.

Recommandations

1. (SG, DB) Déterminer précisément, pour le prochain cycle d'investissement en matière de système d'information, la part accordée aux crédits exceptionnels et au tendanciel afin de clarifier la présentation budgétaire des crédits informatiques et utiliser les tranches fonctionnelles en conformité avec la circulaire de la direction du budget du 4 décembre 2019 (recommandation relative à la gestion).
2. (SG, DSJ) Différer le chantier des saisines numériques jusqu'à l'achèvement de la refonte des applications civiles (recommandation de niveau stratégique).
3. (SG, DSJ, DAP, DPJJ) Faire évoluer la gouvernance en associant les utilisateurs finaux aux différentes instances de pilotage des systèmes d'information, en articulant mieux le comité stratégique de la transformation numérique (CSTN) avec les comités stratégiques de projet et en confiant la responsabilité opérationnelle de chaque projet à un directeur de projet unique (recommandation de niveau stratégique).
4. (SG) S'assurer, pour le prochain cycle d'investissement en matière de système d'information, au moyen d'un schéma directeur complet, que tous les sujets structurants ont bien été traités (recommandation relative à la gestion).
5. (SG, HFDS) Mieux prendre en compte la sécurité des systèmes d'information dans les applications dès leur conception et poursuivre l'effort de mise à niveau de la sécurité informatique du ministère (recommandation de niveau stratégique).
6. (SG) Diminuer le niveau d'externalisation de la fonction informatique, notamment sur les fonctions de pilotage des projets, et privilégier les contrats assis sur une définition plus précise du besoin (recommandation de niveau stratégique).
7. (SG, DSJ) Définir une stratégie pour les outils d'édition du système d'information et un plan d'action pour adapter en conséquence les trames d'édition de documents (recommandation relative à la gestion).
8. (SG, RFFiM) Organiser, pour chaque plan adossé à des mesures budgétaires, un suivi global et par projet, tenant compte des cofinancements éventuels (FTAP, plan de relance par exemple) et systématiser l'analyse des écarts en cas de dépassement significatif des budgets affectés aux projets (recommandation relative à la gestion).
9. (Ministère de la justice) Évaluer *a posteriori* les projets, pour vérifier que les résultats obtenus sont conformes aux objectifs et, si nécessaire, identifier les actions restant à réaliser pour les atteindre, que ces actions portent sur la conduite du changement ou le réglage fin de ces outils (recommandation relative à la gestion).

Introduction

Le plan de transformation numérique (PTN) du ministère de la justice, élaboré en 2017, couvre la période 2018-2022. Ses objectifs s'inscrivent dans une démarche de modernisation des politiques publiques. Ils visent à simplifier les processus de la justice au bénéfice tant des usagers que des professionnels de la justice et du droit, notamment en dématérialisant les procédures.

Le budget d'investissement, annoncé en 2017 sur la période 2018-2022 et confirmé par le rapport annexé à la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ), est de 530 M€ et prévoit une augmentation substantielle des effectifs à hauteur de 260 emplois supplémentaires dans les métiers numériques. L'ampleur de ce plan de transformation numérique a conduit la commission des finances du Sénat à demander à la Cour de procéder à un point d'étape sur sa mise en œuvre.

L'enquête correspondante a été réalisée au cours du premier semestre de l'année 2021. Elle a reposé sur des entretiens, sur l'exploitation de nombreux documents remis notamment par le ministère de la justice en réponse aux questionnaires de la Cour et sur des déplacements dans les juridictions et les services déconcentrés. Dans un souci d'efficacité, la Cour a concentré ses investigations sur une partie seulement des systèmes d'information relevant du plan de transformation numérique, notamment *Cassiopée*, *Portalis* et la *Procédure pénale numérique (PPN)*, qui absorbent une part importante des dépenses.

N'ont pas été inclus dans le périmètre de l'enquête quelques systèmes d'information moins structurants, notamment ceux relatifs à l'aide juridictionnelle (SIAJ), au casier judiciaire national, au système d'information des victimes d'attentats ou de catastrophes (SIVAC), dont les résultats sont globalement considérés comme satisfaisants par le ministère de la justice. Par ailleurs, l'enquête a porté sur les travaux réalisés par le ministère jusqu'à la fin de premier semestre 2021. Les résultats obtenus postérieurement, notamment les évolutions apportées à la suite des recommandations faites par la Dinum à l'issue de ses audits, qui étaient encore en cours au premier semestre de 2021, n'ont pas été évalués par la Cour.

Le présent rapport expose d'abord la façon dont le plan a été conçu et son contexte, ainsi que son contenu et ses finalités (I). Il fait ensuite un bilan de sa réalisation à mi-2021 (II) puis identifie quelques pistes visant à aider le ministère à atteindre les objectifs assignés (III).

Chapitre I

Le plan de transformation numérique vise à rattraper le retard du ministère

Le plan de transformation numérique couvre l'ensemble des missions et des métiers de la justice. Le ministère de la justice se distingue par le retard considérable qu'il avait accumulé en 2018, lors du lancement du plan, par rapport aux autres ministères mais également par rapport à ses homologues européens. Le plan de transformation numérique avait donc un objectif de rattrapage et de modernisation des systèmes d'information de la justice. Le secrétariat général, récemment monté en puissance, assume la fonction informatique du ministère.

I - Les systèmes d'information irriguent l'ensemble des métiers de la justice et doivent poursuivre leur transformation

Aucun des métiers de la justice ne s'envisage désormais sans l'apport du numérique, y compris dans des domaines où la gestion de dossiers papier (juridictions) ou la distance vis-à-vis du numérique (détention) étaient la règle. La fonction informatique a connu de ce fait une réforme récente, qui a conduit à réorganiser le secrétariat général du ministère et à créer un service spécialisé afin de professionnaliser cette activité. Dans le cadre de cette organisation, les directions métiers doivent assurer un rôle crucial de maîtrise d'ouvrage.

A - Tous les métiers du ministère s'appuient sur une fonction informatique progressivement montée en puissance

Les systèmes d'information sont indispensables à l'exercice de toutes les missions du ministère (1). Ils sont construits par le service du numérique (Snum), qui assure désormais leur maîtrise d'œuvre (2), la maîtrise d'ouvrage étant de la responsabilité des directions métiers (3).

1 - Les systèmes d'information sont présents dans tous les domaines d'activité du ministère

Les systèmes d'information du ministère de la justice couvrent l'ensemble de ses missions. Les juridictions judiciaires, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse sont concernées par la modernisation de leurs systèmes d'information, dont les plus anciens datent des années 1980. Les fonctions de soutien du ministère sont, elles aussi, appelées à adapter leurs systèmes d'information.

Le **domaine des juridictions** couvre l'ensemble des procédures juridictionnelles pénales et civiles. Il concerne le réseau des juridictions, la direction des services judiciaires (DSJ), la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), en charge de la réglementation et de la législation en matière pénale, et la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), en charge de la réglementation de la procédure civile. L'organisation repose sur les tribunaux judiciaires (164), les cours d'appel (36) et la Cour de cassation. Les systèmes d'information de la justice pénale sont constitués d'un outil central, *Cassiopée*, généralisé aux tribunaux de première instance en 2013, auquel sont rattachées plusieurs autres applications, de conception nationale ou relevant d'initiatives locales. Les systèmes d'information de la justice civile, pour la plupart distincts de ceux de la justice pénale, sont constitués de huit applications métier principales. Elles doivent être remplacées par une application unique, *Portalis*, dont le projet a été lancé en 2013. L'application devait entrer en service au conseil des prud'hommes (CPH) de Bordeaux en tant que site pilote en juillet 2021, après plusieurs reports, et pour une partie seulement de ses fonctionnalités. Relève aussi du domaine pénal le système de gestion du casier judiciaire national *Astréa*, compétence de la DACG. Enfin, l'aide juridictionnelle fait l'objet d'un système d'information dédié, placé sous la responsabilité du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV).

Le **domaine pénitentiaire** relève de la responsabilité de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), qui est à la tête d'un réseau de 188 établissements pénitentiaires et 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Les principaux systèmes d'information sont *Genesis*, qui assure la gestion des détenus, et *APPI*, qui permet la gestion de l'application des peines.

Le **domaine de la protection judiciaire de la jeunesse** est sous la responsabilité de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), qui assure directement, dans les services et établissements de l'État, la prise en charge de mineurs placés sous main de justice ainsi que le contrôle et l'évaluation des établissements du secteur associatif habilité (SAH). Les deux principaux systèmes d'information sont *Game* et *Images*, qui permettent de gérer les mesures relatives aux mineurs sous main de justice. Ils doivent être remplacés par une application unique, dénommée *Parcours*.

Enfin, le **domaine des fonctions support** relève de la responsabilité du secrétariat général. Les principales applications sont SRJ, qui assure la gestion des informations de référence du ministère de la justice, le système d'information des ressources humaines *Harmonie* et *Projae*, une application d'archivage des données numériques issues de l'administration centrale et de celles produites par les chaînes pénale et civile de la justice, en cours de développement. Moins visibles pour les professionnels de la justice ou pour le justiciable, ces outils sont néanmoins déterminants pour moderniser et fiabiliser la gestion des accès à l'ensemble du système d'information, permettre la signature électronique par des mécanismes sécurisés d'identification ou harmoniser les outils entre eux par l'utilisation d'un langage commun (référentiel de données).

2 - Le Snum, acteur principal de la fonction informatique

Le service chargé du numérique, qui a pris l'appellation de service du numérique (Snum) le 1^{er} janvier 2020³, directement rattaché au secrétaire général, existe en tant que tel depuis 2017. Sa création s'est inscrite dans le cadre d'une réforme plus globale du secrétariat général du ministère visant à renforcer ses prérogatives dans le domaine des fonctions de soutien. Auparavant, les fonctions informatiques relevaient d'une sous-direction, la sous-direction de l'informatique et des télécommunications⁴ (SDIT). La transformation de la structure en charge de l'informatique (et désormais du numérique) en service a renforcé son positionnement.

À la suite de la modification de son organigramme en novembre 2021⁵, le Snum est composé de huit départements⁶. Cinq ont une mission technique, dont deux assurent la maîtrise d'œuvre des projets informatiques, directement ou, le plus souvent, en la confiant à des entreprises de services numériques (ESN). Trois autres départements complètent l'organigramme. Il s'agit du département accompagnement et animation des réseaux (S2A), qui assure le pilotage des départements de l'informatique et des télécommunications (DIT) implantés dans les services déconcentrés du secrétariat général⁷, et de deux départements de soutien : le département de la stratégie et du pilotage de la performance (SPG) et le département du pilotage budgétaire, des marchés et des moyens (P2M), responsable notamment de la passation des marchés informatiques.

Enfin, deux bureaux et deux cellules dépendent directement de la direction du Snum : le bureau des affaires transverses, le bureau de la sécurité des systèmes d'information, la cellule contrôle de gestion et la cellule gestion des relations métiers. Cette dernière est constituée de chargés de relation métiers⁸, qui assurent l'interface avec les trois directions métiers (services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse) pour fluidifier les échanges avec elles.

Le Snum a, par ailleurs, une compétence en matière de soutien aux utilisateurs, qu'il partage avec les directions métiers. Il dispose pour cela de quelques agents internes et d'un centre de soutien informatique (CSI), externalisé. Le support de premier niveau est assuré par ce centre, par les équipes locales et, pour les services judiciaires, par la DSJ. Le second niveau est assuré, en général, par le Snum et les DIT pour les questions techniques et par les directions métiers pour les questions fonctionnelles. Ce dispositif, complexe et n'offrant pas un service de qualité, est en cours de réorganisation.

³ Arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice. Jusqu'au 31 décembre 2019, son appellation était « service des systèmes d'information et de communication » (STIC).

⁴ La SDIT était alors une sous-direction d'un service rattaché au secrétariat général. Ce service apportait aussi son concours aux directions du ministère dans la conduite de procédures et dans la réalisation d'études et d'opérations dans les domaines de l'immobilier judiciaire, des statistiques et des contentieux.

⁵ Dans la suite du rapport, il n'est fait référence qu'aux anciens départements, dans la mesure où les informations ne sont pas disponibles pour les nouveaux départements. Ceux-ci sont : le département en charge des études et du développement (ETD) ; le département en charge de l'exploitation et de la production (EXP) ; le département en charge de la téléphonie et des opérations (TOP) ; le département animation des réseaux (DAR) ; le département de la stratégie, du pilotage et de la performance (S2P) et le département du pilotage budgétaire, des marchés et des moyens (P2M).

⁶ L'organigramme détaillé est présenté en annexe 4.

⁷ Ces services déconcentrés regroupent plusieurs régions et ressorts de cour d'appel.

⁸ Les postes de chargés de relation métiers ont été créés récemment, conformément à une proposition figurant dans un rapport produit en décembre 2016 par la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'État (Dinsic), devenue depuis lors direction interministérielle du numérique (Dinum).

Le Snum comptait 400 ETP en 2021, soit 53 % de plus qu'en 2017. Malgré ce net renforcement de ses effectifs, il recourt à une externalisation massive (455 ETP externes) afin de mener à bien les projets dont il a la charge (cf. *infra*).

Le Snum est une structure quasi autonome dans la mesure où il maîtrise son métier (le numérique) et assure la gestion de ses ressources humaines, avec un bureau en charge des recrutements. Il est également responsable de la gestion du budget affecté à la réalisation des projets, ainsi que de la passation des marchés informatiques, qu'il est compétent pour signer.

3 - Les directions métiers assurent en général la maîtrise d'ouvrage des projets informatiques

Les directions métiers assurent en général la maîtrise d'ouvrage des projets informatiques relatifs aux applications qu'elles ou leurs réseaux mettent en œuvre. Elles bénéficient de marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage, passés par le Snum, notamment pour les aider à exprimer leur besoin et à assurer la réception des logiciels. Elles sont également en charge de la conduite du changement et du support métier liés aux applications qui les concernent.

Au sein de la DSJ, les bureaux de maîtrise d'ouvrage informatique de la sous-direction de l'organisation des juridictions et de l'innovation (SDOJI) ont ainsi pour mission :

- d'assurer la maîtrise d'ouvrage, le déploiement et le maintien des applicatifs métiers des services judiciaires en matière civile et pénale ;
- de participer à la mise en œuvre d'échanges d'informations entre les différentes applications informatiques (échanges inter-applicatifs) ;
- de faire évoluer les applications en fonction des impacts fonctionnels et techniques résultant des évolutions législatives et réglementaires.

Deux bureaux (OJI4 et OJI5) interviennent respectivement sur le portefeuille d'applications pénales et civiles, tandis qu'une mission est dédiée au projet *Portalis* de refonte des applications civiles.

La DSJ dispose également de deux bureaux chargés de missions de soutien en matière informatique. Le premier, OJI6, bureau des infrastructures techniques et de l'innovation, dispose d'une vingtaine d'agents, regroupés au sein de quatre pôles : veille, dématérialisation (carte agent) et signature électronique, éditique, données structurées⁹. Le pôle éditique, qui est en charge du paramétrage des éditions de *Cassiopee* (cf. *infra*), comporte deux postes vacants sur quatre et les deux autres postes sont occupés par un contractuel et un secrétaire administratif, des profils inattendus pour ces fonctions. Le second, OJI7, bureau d'appui aux projets liés aux applicatifs métiers, également doté d'une vingtaine d'agents, assure auprès des utilisateurs, durant les heures de bureau, le support fonctionnel des applications civiles, pénales et transverses. Il assure aussi, pour les outils en production, la formation et l'animation du réseau.

Des correspondants informatiques locaux (CLI) exercent des fonctions de soutien, à temps plein ou partiel au sein des juridictions. Leurs compétences sont toutefois très variables d'une juridiction à l'autre en fonction de leur profil. Les responsables de gestion informatique (RGI) et leurs adjoints (RGIA) assurent également des fonctions de soutien au profit des services administratifs régionaux (SAR).

⁹ Mise en place de référentiels en matière civile et pénale (SRJ) qui ont vocation à alimenter les applications des services judiciaires.

La DSJ a par ailleurs créé une quarantaine de postes d'ambassadeurs de la transformation numérique (ATN). Issus du corps des greffiers, ils sont chargés de sécuriser le déploiement et la bonne utilisation des nouvelles applications.

La DAP, quant à elle, dispose d'un bureau chargé des systèmes d'information (PS4) relativement important, rattaché à la sous-direction du pilotage et du soutien des services auprès du service de l'administration et compétent pour passer des marchés¹⁰. Doté d'une quarantaine d'agents, il assure des prestations de maîtrise d'ouvrage ainsi que, ponctuellement, de maîtrise d'œuvre, notamment pour les projets *Sagéo*¹¹ et *Bracelet anti-rapprochement (BAR)*¹².

Enfin, pour des projets spécifiques, il peut arriver que, *via* d'autres services que le Snum, le secrétariat général ait la responsabilité de projets informatiques. Ainsi, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du projet *Harmonie* de gestion des ressources humaines du ministère ont été placées sous l'autorité d'un directeur de projet, rattaché au service des ressources humaines. De la même façon, la direction de programme du projet de *Procédure pénale numérique (PPN)* dépend directement du secrétaire général, bien qu'il concerne le domaine pénal, donc les services judiciaires¹³.

B - La démarche du ministère s'inscrit dans la politique de transformation numérique de l'État

Le programme *Action publique 2022*, lancé le 13 octobre 2017, a fait de la transformation numérique une priorité pour les administrations. A alors été retenu l'objectif d'une dématérialisation de l'ensemble des services publics à horizon 2022. Ce chantier vise à répondre aux quatre principaux engagements du président de la République en la matière :

- tendre vers 100 % de démarches administratives numérisées à l'horizon 2022 ;
- développer un État plateforme offrant des services numériques nouveaux et optimisés ;
- repenser les relations entre les citoyens et l'administration, avec notamment l'ouverture des données publiques ;
- transformer les politiques publiques et les méthodes de l'administration à l'aune du numérique.

Cette démarche s'est accompagnée de l'attribution aux ministères de moyens additionnels avec la création en février 2018 du fonds de transformation de l'action publique (FTAP), fonds d'investissement dédié, placé sous la triple tutelle de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), de la direction du budget et de la Dinsic¹⁴ et doté de 700 M€ sur cinq ans.

Par ailleurs, le programme d'investissement d'avenir (PIA) comportait en LFI 2018 un programme 401 - *Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique* doté de

¹⁰ Une première procédure de passation de marché avait été lancée par la DAP pour le projet NED, avant que le Snum reprenne la responsabilité de maître d'œuvre.

¹¹ Le projet s'adresse au personnel assurant des missions extérieures : le dispositif associe une alarme, un système de communication et un système de géolocalisation.

¹² Le BAR est un dispositif de surveillance électronique qui permet de géolocaliser une personne à protéger et un auteur réel ou présumé de violences conjugales.

¹³ La DSJ a d'ailleurs mis à disposition fonctionnelle de la DP-PPN des agents de sa direction.

¹⁴ Devenue fin 2019 la direction interministérielle du numérique (Dinum).

110,5 M€, destiné au cofinancement des projets des administrations et piloté par la Caisse des dépôts et consignations. À compter de la loi de finances 2019, le PIA a intégré le Grand plan d'investissement (GPI) mis en œuvre par le Gouvernement depuis septembre 2017.

Le dispositif a été récemment complété par le plan de relance, qui a prévu de consacrer 1,8 Md€ à la « *mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises* » et à la « *modernisation des administrations régaliennes* », au titre de l'action n° 4 du programme 363 - *Compétitivité*.

II - Le retard important du ministère en matière numérique distingue la France en Europe

Le retard accumulé en matière informatique par le ministère de la justice, que lui-même qualifie de « *dette* », s'observe à la fois au niveau national, au regard des autres ministères et administrations publiques, et au niveau européen. En tenant compte des spécificités d'ordre juridique et culturel liées à l'utilisation des outils numériques, quelques exemples européens permettent de mesurer le chemin à parcourir pour rattraper ce retard.

A - Le ministère a accumulé un retard considérable en matière de systèmes d'information

Le ministère de la justice est lui-même particulièrement critique sur ses systèmes d'information. Ainsi, la note présentant le plan de transformation numérique¹⁵ que le secrétaire général a adressée au ministre en juillet 2020 faisait état d'un retard technique considérable à rattraper. Elle soulignait que les infrastructures réseau et télécom étaient frappées d'obsolescence et que des applications cœur de métier vieillissantes ne répondaient plus totalement aux besoins des utilisateurs et ne permettaient pas la dématérialisation des documents et des processus dès l'origine.

Jusqu'à très récemment, le système d'information était complètement atomisé, chaque juridiction disposant de ses propres serveurs locaux, de sa propre adresse mél, de sa propre administration des systèmes, sans possibilité d'utiliser n'importe quel poste de travail comme terminal utilisateur¹⁶ ni de standardiser les postes de travail¹⁷. Du fait de l'absence de système unifié, les réseaux des centaines de sites du ministère étaient largement sous-dimensionnés pour accueillir de nouvelles applications utilisant internet.

Les systèmes d'information du ministère de la justice ont fait l'objet de plusieurs contrôles de la Cour, soit dans le cadre d'enquêtes les concernant, soit au titre de travaux portant

¹⁵ Note du dossier remis au ministre lors de sa prise de fonctions.

¹⁶ Il s'agit alors de « virtualiser » les postes de travail.

¹⁷ La standardisation et la virtualisation des postes de travail permettent de faciliter l'inventaire (en 2017, le ministère de la justice disposait de 2 000 types de PC différents) et la maintenance (les mises à jour se faisaient physiquement sur chaque poste de travail selon la technique de l'« *USB processing* » très consommatrice d'ETP ; la première mise à jour à distance est intervenue en 2019).

sur des sujets pour lesquels des investigations en matière de systèmes d'information étaient nécessaires. Ces différents contrôles¹⁸ permettent de caractériser les systèmes d'information du ministère et sa fonction informatique :

- le ministère de la justice était, en 2019, avec six projets, le troisième ministère (derrière le ministère de l'économie et des finances et celui de l'intérieur) en nombre de projets informatiques d'importance inscrits au panorama des grands projets suivis par la Dinum ;
- certains projets importants du ministère ont connu de graves difficultés au cours de leur développement (*Cassiopée*, plateforme nationale des interceptions judiciaires –PNIJ-) avec notamment des carences importantes en matière de direction de projet et de conduite du changement ;
- la fonction informatique n'est pas assurée de façon satisfaisante ; la proportion des agents contractuels dans la filière numérique est élevée : elle atteint 54 % (seuls le ministère de la culture et les services du Premier ministre présentent une proportion plus élevée) ; en outre le taux d'externalisation des ressources des projets s'élève à 91 % (seuls les services du Premier ministre sont moins bien positionnés).

Ces constats sont confirmés par l'analyse des données concernant les prévisions de coût des principaux programmes, figurant dans les rapports annuels de performances (RAP) du programme 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice* (cf. le tableau suivant).

Tableau n° 1 : évolution de la prévision de coût total des principaux projets informatiques du ministère de la justice (M€)

	Prévision initiale de coût total*	Prévision de coût total actualisée			Augmentation moyenne annuelle	Augmentation / prévision initiale
		RAP 2018	RAP 2019	RAP 2020		
<i>Cassiopée</i>	4,4**	20,8	21,0	21,4	1,5%	387%
<i>Astrée</i>	19,7	32,1	38,4	59,6	42,9%	203%
<i>Harmonie</i>	32,0	49,3	49,3	50,9	1,6%	59%
<i>Portalis</i>	28,5	50,4	74,5	77,5	26,8%	172%
<i>Projae</i>	13,3	13,3	13,3	13,3	0,0%	0%
<i>PNIJ***</i>	110,9	110,9	110,9	110,9	0,0%	0%
Total	208,8	276,8	307,4	333,6	10,3%	60%

Source : Cour des comptes d'après RAP 2018, 2019 et 2020

Notes : * Mentionné dans le RAP 2018

** La prévision initiale du coût total issu du RAP 2018 pour *Cassiopée* (4,4 M€) correspond à un périmètre différent de celle mentionnée dans les RAP 2019 et 2020

*** Hors PTN

Ces données montrent que les coûts prévisionnels de réalisation des six principaux projets informatiques du ministère ont augmenté de 60 % en moyenne par rapport à leur évaluation initiale et qu'ils ont progressé de 10 % en moyenne par an entre 2018 et 2020. Elles montrent

¹⁸ Cf. notamment *La conduite des grands projets numériques de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, Cour des comptes, juillet 2020 et *Le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, Cour des comptes, mai 2021.

également qu'outre un retard technologique, le ministère de la justice souffre d'une incapacité à maîtriser les coûts et les délais de réalisation de ses projets informatiques.

Les comparaisons européennes confirment ce constat général.

B - Le retard de la France est confirmé par les comparaisons avec les autres États-membres de l'Union européenne

Selon le tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE¹⁹ établi par la Commission européenne, la France présente de sérieuses faiblesses en matière de numérisation de la justice, que ce soit en matière de numérisation des procédures, d'utilisation des outils numériques, d'accès en ligne aux tribunaux ou encore d'accès aux décisions judiciaires.

Il en ressort notamment que la France dispose de règles de procédure insuffisamment adaptées au numérique en matière civile et commerciale, notamment, ce qui la place en 21^{ème} position parmi les 27 États-membres. Sont pointées en particulier dans cette matière l'absence de :

- recevabilité des moyens de preuves déposés sous forme numérique exclusivement ;
- possibilité de recourir à un interprète à distance ;
- possibilité d'entendre des experts par voie électronique.

De même, l'utilisation du numérique par les tribunaux et les parquets reste encore faible (20^{ème} sur 27) pour ce qui concerne l'utilisation de registres distribués (« chaîne de blocs²⁰ »), l'utilisation d'applications d'intelligence artificielle dans les activités clés, l'attribution électronique des affaires, l'utilisation des technologies de communication à distance, en particulier la visio-conférence, le travail à distance de manière sécurisée pour les agents ou les magistrats, l'utilisation d'un système numérique pour gérer les affaires.

La communication par voie électronique des tribunaux avec les auxiliaires de justice (huissiers, notaires, avocats), les centres de détention ou encore les tribunaux entre eux présente également une faiblesse qui classe la France en 20^{ème} position parmi les 27 États-membres de l'UE.

La Commission constate également un retard en matière de :

- possibilité de paiement en ligne des droits de greffe ;
- disponibilité d'informations en ligne sur les droits de greffe ;
- faculté de signifier les documents officiels du tribunal par voie électronique aux justiciables (lorsque la procédure n'est pas engagée par eux-mêmes) ;
- possibilité pour les justiciables d'accéder au fichier électronique de leurs affaires clôturées ;
- possibilité pour les justiciables d'accéder au fichier informatique de leurs affaires en cours ;
- mise à disposition d'un accusé de réception électronique justifiant la transmission de documents au tribunal ;

¹⁹ Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au comité des régions, juillet 2001, COM(2001) 389 final.

²⁰ Ou *blockchain*, procédé informatique permettant d'assurer l'authenticité et l'intégrité des données au moyen d'outils cryptographiques recourant à des registres distribués détenant tout ou partie de l'information, et dont le changement d'état à chaque transaction permet d'authentifier ou de valider des données.

- possibilité de déposer une demande d'aide juridictionnelle en ligne ;
- possibilité d'entamer une procédure et de déposer une réclamation en ligne.

Le positionnement de la France n'est guère plus favorable en matière d'accès aux décisions judiciaires (22^{ème} sur 27 en matière d'accès en ligne aux décisions civiles, commerciales, administratives et pénales), même si il est légèrement meilleur pour la qualité des fichiers produits, en particulier leur lisibilité par une machine, permettant de faire fonctionner des algorithmes et d'utiliser de l'intelligence artificielle grâce, notamment, aux métadonnées présentes dans les fichiers des décisions.

C - Certains exemples européens peuvent être des sources d'inspiration

Plusieurs pays ont lancé des projets, parfois ambitieux, de numérisation de leur système judiciaire. Les comparaisons peuvent être délicates selon que le pays a fait le choix, ce qui est souvent le cas, de coupler cette transformation numérique avec des réformes de fond, telle qu'une refonte de la carte judiciaire ou le développement de procédures de règlement extra-judiciaires des litiges, comme au Portugal²¹. Elles doivent également prendre en compte les différences parfois fondamentales qui peuvent exister entre les régimes juridiques nationaux. L'exemple britannique d'une démarche pragmatique et la démarche intégrale adoptée par l'Estonie montrent que l'éventail des possibilités est large.

1 - L'exemple britannique d'une numérisation envisagée comme un support de modernisation de la relation avec le justiciable

En 2016, *Her Majesty Courts & Tribunals Service* (HMCTS), l'agence chargée par le ministère de la justice du Royaume-Uni d'administrer les tribunaux civils et pénaux et ceux chargés des affaires familiales, a engagé un ambitieux plan de modernisation d'un montant de 1,2 milliard de livres (1,39 Md€). Il espérait à l'horizon 2024 dégager 244 M£ d'économies et diminuer ses effectifs de 5 000 postes tout en améliorant l'efficacité du service grâce à une automatisation des tâches et une modernisation des outils

Selon HMCTS, plus de 426 000 usagers ont utilisé ses services en ligne, qui permettent de traiter les demandes les plus simples en dehors des tribunaux. Il s'agit, par exemple, des appels en matière de demande d'asile ou de séjour des étrangers, ou encore des recours sur décisions en matière de prestations sociales. Les procédures en ligne traitent principalement des affaires non susceptibles de peines d'emprisonnement, comme les amendes de transport. Elles permettent aux justiciables qui plaident coupable de ne pas avoir à se déplacer au tribunal et de voir leur affaire traitée plus rapidement.

HMCTS a introduit notamment un dispositif de règlement des injonctions de payer en ligne, dénommé « *money claim online* » (MCOL), qui offre au justiciable ou à son représentant la possibilité de saisir en ligne une juridiction selon certains critères (pas plus de deux parties impliquées, pas de mineur ou de majeur sous tutelle concernés, montant inférieur à 100 000 £, sommes résultant de dommages et intérêts liés à un préjudice, etc.). Ce dispositif a rencontré un certain succès avec 190 000 requêtes déposées depuis 2018. Le temps moyen de transfert à un tribunal est ainsi passé de 59 jours à 4 jours pour les affaires concernées et le délai total de jugement définitif de 13,7 à 5,2 semaines.

²¹ Rapport OCDE 2020, *Justice Transformation in Portugal, building on successes and challenges*.

L'un des intérêts du système pour la justice britannique est également d'orienter les justiciables vers des procédures extra-judiciaires permettant de désengorger les tribunaux. Ainsi, dans le cadre d'une expérimentation, 67 % des dossiers traités (soit 400 affaires à la fin de l'année 2020) avaient donné lieu à une médiation.

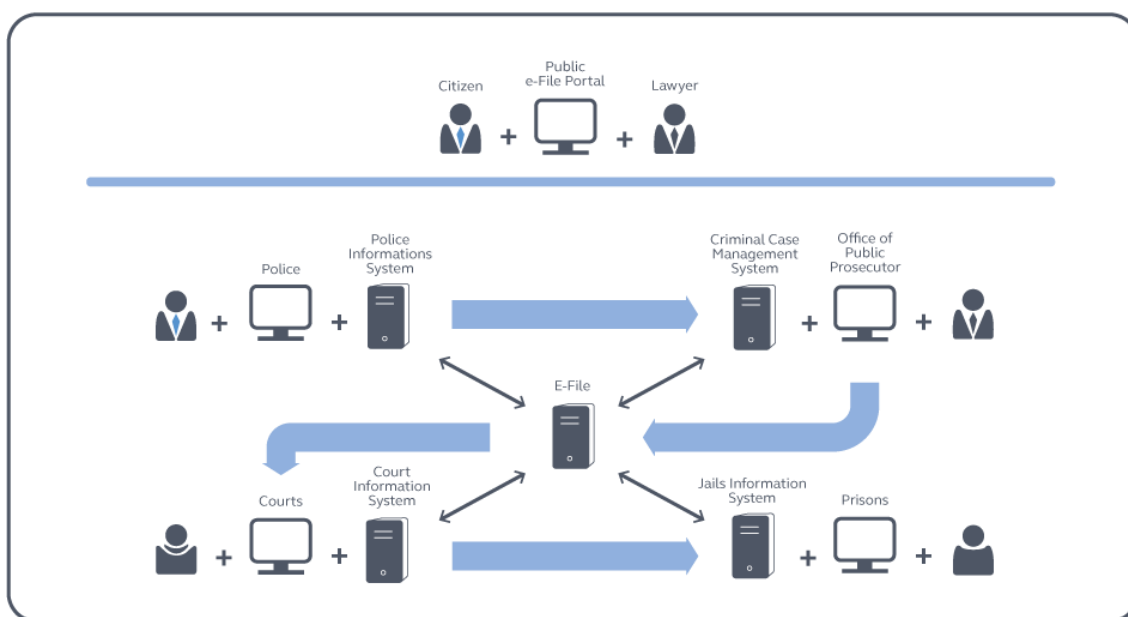
2 - L'Estonie ou la justice 2.0

Les succès en matière d'administration numérique de cet État balte sont assez bien documentés. Ils sont généralement expliqués par l'héritage d'une spécialisation dans l'informatique au sein de l'ex-URSS, par l'effet « page blanche » et par le souci de l'administration de compenser la faiblesse de ses ressources en automatisant le plus possible les procédures et les relations avec le citoyen pour diminuer ou éviter les coûts administratifs induits.

Comme pour tous les services publics estoniens, le citoyen ou l'auxiliaire de justice accède au système judiciaire à l'aide d'une carte à puce d'identification personnelle qui sert également de pièce d'identité. La connexion est réalisée par l'intermédiaire du portail *E-File*, lui-même raccordé à un réseau d'échange sécurisé, dénommé « *internet X-road*²² », qui connecte les différents serveurs et applications de l'ensemble des administrations estoniennes.

E-file agrège autour d'une même base de données les différents systèmes d'information des juridictions et de l'administration pénitentiaire. Il fournit ainsi à toutes les parties une vue d'ensemble des différentes phases des procédures pénales, délictueuses, civiles et administratives, des décisions de justice et des actes de procédure. Le développement *d'E-File* a été lancé par le gouvernement estonien en 2005, avec l'objectif de casser les silos d'informations, qui fonctionnaient indépendamment les uns des autres.

Schéma n° 1 : le système d'information *E-File* de la justice estonienne



Source : RIK (centre des registres et systèmes d'information - Estonie) <https://www.rik.ee/en/international/e-file>

²² [Data Exchange Layer X-tee | Estonian Information System Authority \(ria.ee\)](https://www.ria.ee)

L'outil permet l'enregistrement des affaires judiciaires, des audiences et des jugements, l'attribution automatique des affaires aux juges, la création de convocations, la publication des jugements sur le site officiel et la collecte de métadonnées.

Selon les autorités estoniennes, le système permet de :

- répartir plus finement des affaires ;
- accélérer les audiences ;
- mieux gérer le temps des magistrats et favoriser leur spécialisation ;
- faciliter le transfert des données vers les trames de procédure ;
- réduire le délai de publication des jugements et audiences ;
- générer automatiquement des documents, notamment les injonctions ;
- obtenir une vue d'ensemble des affaires et des procédures en cours ;
- fournir un système d'information unique pour l'ensemble de la justice ;
- traiter automatiquement les messages électroniques entrants et sortants.

En termes d'organisation, le ministère de la justice estonien a fait le choix de mettre en place une agence autonome chargée du numérique, le centre des registres et systèmes d'information (RIK), placé sous son autorité.

Le RIK développe et exploite plusieurs fichiers et systèmes d'information stratégiques, tels que le registre des sociétés, le SI notarial, le cadastre, le SI des juridictions, le SI de la probation, le fichier des détenus, le casier judiciaire, *E-File*, le journal officiel, etc. Il emploie 240 agents de qualifications diverses.

Dans ses fonctionnalités, le système d'information de la justice estonienne présente de nombreux points communs avec les différents applicatifs français embarqués dans le PTN (*Cassiopée*, *Portalis*, *Astréa*), voire avec certaines applications historiques telles que *WinCI*, qui permettent également de générer des documents de procédures à partir de trames ou encore de convoquer électroniquement les parties à l'audience. Cependant le caractère systématique, normatif et unifié du système d'information estonien de la justice tranche avec le dispositif français, dont, à l'inverse, chacune des applications semble avoir été conçue isolément, dans son propre silo judiciaire.

L'accès systématique des justiciables et des auxiliaires de justice, mais également des greffiers et magistrats, au système d'information estonien de la justice, par l'intermédiaire d'une authentification sécurisée par la carte à puce d'identification personnelle unique²³ qui sert à toutes les relations avec l'administration, présente également un double caractère de simplicité dans sa conception et de sécurisation avancée du système, qui paraît difficilement reproductible dans le contexte français.

²³ Selon le gouvernement estonien, 98 % des citoyens estoniens possédaient une carte d'identité numérique en 2019.

III - Le PTN : un plan d'action global aux objectifs ambitieux mais dont les moyens se situent en deçà des annonces initiales

Dans le double contexte de généralisation des systèmes d'information et de retard en matière de numérique, le plan de transformation numérique s'est imposé comme une réponse à l'enjeu de modernisation du ministère. Conçu en 2017, à l'issue des réflexions menées pour l'élaboration du projet de loi de programmation de la justice, avec une première année de mise en œuvre en 2018, il a coïncidé avec les changements organisationnels majeurs qui ont concerné le secrétariat général et le nouveau service du numérique (cf. *supra*).

Plan global couvrant l'ensemble des métiers et des missions de justice, il comprend de nombreux projets et promet de nombreux avantages. Il est assorti de moyens budgétaires et de renforts d'effectifs spécifiques.

A - Les « chantiers de la justice » : les propositions du rapport Casas Beynel sur la transformation numérique

Dans la perspective de l'élaboration du projet de loi de programmation de la justice, cinq chantiers de réflexion ont été lancés en 2017. L'un portait sur la transformation numérique du ministère.

Cette réflexion, à laquelle les professionnels de la justice ont été associés (magistrats et agents des services judiciaires, agents de l'administration pénitentiaire, agents de la protection judiciaires de la jeunesse et professionnels du droit) ainsi que les représentants des usagers, a abouti aux orientations suivantes :

- une véritable transformation numérique ne peut se faire qu'avec une dématérialisation à la source des informations de justice, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas passer par une numérisation des documents papiers qui seuls feraient foi ;
- les échanges électroniques doivent être étendus, en privilégiant les professionnels, avec lesquels la voie numérique pourrait être rendue obligatoire, et la question de la signature électronique pour les documents échangés doit revêtir une forme adaptée, variable en fonction du niveau de sécurité recherché ;
- le corollaire serait de rendre la représentation obligatoire dans un plus grand nombre de situations ;
- les orientations proposées étaient différentes en fonction du domaine concerné. Pour la justice civile, il était envisagé une phase dématérialisée préalable de médiation, gérée en dehors du dispositif propre du ministère de la justice.

Enfin, le rapport présentait comme un préalable indispensable l'approfondissement et la consolidation de l'existant, consistant à donner les moyens nécessaires à l'ajustement et au déploiement des applicatifs actuels, à améliorer les prestations au service des utilisateurs en articulation avec une meilleure formation et un meilleur accompagnement. Par ailleurs, les auteurs du rapport estimaient que des résultats devraient être constatés à très court terme. Ainsi présentaient-ils l'année 2020 comme une perspective de moyen terme.

L'amélioration de l'existant nécessitant toujours un certain temps, il pouvait paraître assez irréaliste d'envisager à court terme des premiers résultats en matière de transformation numérique alors qu'il était recommandé, à juste titre, de commencer par améliorer et consolider l'existant.

B - Les actions prévues par le PTN couvrent l'ensemble du système d'information du ministère de la justice

Le plan de transformation numérique du ministère de la justice a été conçu dans une optique de refonte globale du système d'information du ministère. Ainsi, il couvre à la fois l'adaptation du socle technique (axe 1), le développement des applicatifs métiers au service de la transformation numérique (axe 2), le soutien aux utilisateurs et la conduite du changement (axe 3). Ces trois axes, très imbriqués et interdépendants, posent une ambition forte pour l'ensemble du système d'information du ministère.

À la place d'un véritable schéma directeur des systèmes d'information englobant le plan de transformation numérique (cf. chapitre III), un document de juillet 2018, dénommé « Plan de transformation numérique ministériel », en définit les objectifs à grands traits : des politiques publiques transformées, des services dématérialisés performants pour les usagers, un agent public mieux doté, des ressources numériques ouvertes, une optimisation du socle SIC. Il comporte également une répartition par axe des crédits affectés au plan²⁴.

De façon plus opérationnelle, les projets menés dans le cadre du plan de transformation numérique se répartissent selon la typologie suivante :

- projets déjà en cours de réalisation au moment de l'élaboration du plan de transformation numérique et dont la trajectoire a alors été confirmée ;
- projets lancés au moment de l'adoption du plan de transformation numérique et dont une première trajectoire est d'ores et déjà définie ;
- projets en cours de cadrage ou dont la trajectoire a été fortement révisée.

Le portefeuille de projets²⁵, très large, touche l'ensemble des métiers du ministère, les fonctions de soutien et les fonctions de pilotage²⁶.

Le plan de transformation numérique comprend des projets et des actions d'envergure très diverses, sans aucune hiérarchisation, conduisant à une dispersion des moyens et de la capacité à faire.

Six grands projets avaient été néanmoins mis en exergue dans la version de juillet 2018 du plan, mais n'étaient plus identifiés comme tels dans sa version d'octobre 2019 :

- *Portalis* pour la procédure civile ;
- la *Procédure pénale numérique* pour le volet pénal (*PPN*) ;
- *Numérique en détention (NED)* ;
- la plateforme du TIG (travail d'intérêt général) ;
- *Astréa* (casier judiciaire) ;
- le système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ).

²⁴ 30 à 40 % des crédits affectés à l'axe 1 et 60 à 70 % des crédits affectés aux axes 2 et 3.

²⁵ Cf. la liste des applications mentionnées dans le présent rapport en annexe n° 5.

²⁶ Ou systèmes d'information décisionnels.

Dans les comités stratégiques de la transformation numérique, chargés de la mise en œuvre du plan, ces six projets stratégiques n'ont pas, jusqu'en 2020, été véritablement identifiés comme prioritaires.

En définitive, le plan de transformation numérique n'est ni un schéma directeur, ni un véritable plan de transformation de l'administration, ni le support d'une réforme structurelle du ministère. Il s'apparente davantage à un catalogue d'actions et de projets permettant au ministère de rattraper le retard pris en matière de systèmes d'information.

C - Les gains attendus du PTN sont pour certains difficiles à quantifier et restent à mesurer

Les objectifs initiaux du PTN sont très ambitieux et les gains attendus nombreux. Toutefois, ils n'ont pas fait l'objet d'une présentation détaillée et sont disséminés dans plusieurs documents, qui n'en donnent pas une vision d'ensemble.

Lors de la conférence de répartition budgétaire du 10 août 2017, le ministère a détaillé les gains attendus de la mise en œuvre du plan de transformation numérique. Ils sont retracés dans le tableau ci-dessous, pour chacun des axes du plan.

Tableau n° 2 : gains attendus par le ministère au moment de l'élaboration du PTN

<i>Axe du PTN</i>	Gains attendus
<i>Axe 1</i>	L'amélioration des conditions de travail des agents et de la qualité du travail des agents L'amélioration de la sécurité des informations traitées par les agents Des gains de productivité Des gains d'affranchissements Des gains en consommation de papier et de locaux de stockage La limitation des déplacements du personnel et des transferts de personnes détenues
<i>Axe 2</i>	Une justice plus proche des citoyens Des applications mieux adaptées aux usages des agents, des justiciables et des professions du droit Une justice plus efficace avec des délais plus courts pour les justiciables La prise en compte plus rapide des réformes dans les SI métiers Des gains de productivité et d'espace sur les processus consommateurs d'échanges papier Le recentrage des magistrats et greffiers sur leur cœur de métier
<i>Axe 3</i>	Une justice plus transparente vis-à-vis des citoyens Une lisibilité affirmée de l'action publique de la justice dans l'espace numérique Un système d'information aligné avec les axes stratégiques du ministère et mieux sécurisé Des gains budgétaires à long terme liés à l'amélioration du pilotage stratégique et opérationnel

Source : Conférence de répartition budgétaire du 10 août 2017 – programme 310

Certains de ces gains sont objectifs. Ainsi, l'amélioration de la sécurité des informations traitées par les agents est corrélée à la modernisation des équipements et des applicatifs. D'autres sont mesurables mais incertains, comme les gains de productivité, les gains d'affranchissement, de consommation de papier et de stockage ou encore les limitations de déplacements et de transferts de personnes détenues. Le gain lié à la réduction des délais pour les justiciables est également mesurable mais doit tenir compte d'autres facteurs susceptibles d'influer sur le processus considéré.

Le plan de transformation numérique annonce aussi des gains difficilement mesurables, comme ceux qui doivent résulter de l'amélioration de la proximité, de la transparence et de la lisibilité de la justice. Seule une analyse qualitative *ex ante* et *ex post* permettrait d'objectiver et de mesurer les progrès effectués sur ces différents sujets²⁷. De ce point de vue, l'actualisation, au terme du PTN, de l'enquête « Opinion des justiciables »²⁸, dont la dernière publication remonte à 2014, mais aussi une attention régulière portée à la satisfaction des utilisateurs internes, pourraient permettre de vérifier la réalisation des gains attendus.

Au-delà de cette présentation générale des gains attendus, le document de chiffrage du plan de transformation numérique réalisé en août 2017 ne quantifie que deux types d'économies potentiellement réalisables :

- des économies d'emplois à hauteur de 327 ETP dans les services judiciaires et 68 ETP dans les services pénitentiaires, sans que ne soit précisée la date de réalisation de ces gains ;
- des économies d'affranchissement intégrées dans le budget du ministère pour un total de 29,6 M€ sur la période 2018-2022.

Depuis, les objectifs d'économies d'emplois pouvant être attendus au sein de la DSJ du fait de la dématérialisation et de la simplification des procédures ont été réévalués, comme en témoigne le tableau ci-dessous. Ils concernent toutes les catégories d'emplois, sauf les magistrats. Cependant les déterminants de ces économies n'ont pas été précisés dans les documents de présentation et de chiffrage du plan de transformation numérique.

Tableau n° 3 : économies d'emploi induites par la dématérialisation et la simplification des procédures dans les services judiciaires

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Catégorie A</i>			13			13
<i>Catégorie B – greffe</i>			19	8	23	50
<i>Catégorie B – admin. et tech.</i>			20			20
<i>Catégorie C</i>	68	266	156	36	24	550
<i>Total</i>	68	266	208	44	47	633

Source : DSJ – SDFIP

En matière de projets informatiques, les études MAREVA²⁹ développées par la Dinum ont notamment pour objectif de mesurer les gains attendus des projets numériques. Toutefois,

²⁷ Un projet de la sous-direction de la statistique et des études vise à réaliser au profit du ministère une véritable enquête ministérielle régulière relative à la justice civile et à l'accès au droit au même titre, par exemple, que l'enquête « cadre de vie et sécurité » du ministère de l'intérieur. Toutefois il n'a pas, à ce jour, fait l'objet d'arbitrages pour sa mise en œuvre.

²⁸ Cette enquête mesure la satisfaction des citoyens vis-à-vis du fonctionnement de la justice et leur opinion sur les leviers d'amélioration.

²⁹ Méthode d'Analyse et de REmontée de la VAleur. Cette méthode, développée pour l'administration, consiste à appréhender la valeur d'un projet en lui attribuant une note portant sur sa valeur stratégique et sa rentabilité économique. La note stratégique prend en compte l'impact métier du projet (amélioration de la qualité du service rendu et création de valeur pour les usagers du système d'information - citoyens, agents de l'État, autres -, capacité à accompagner des transformations profondes, contribution à une politique publique ou nécessité réglementaire) ; l'impact du projet sur le système d'information de l'État (alignement avec le cadre stratégique commun de l'État, capacité à répondre aux enjeux d'urbanisation, de sécurité et de lutte contre l'obsolescence). Sa rentabilité économique est appréciée par comparaison des coûts internes et externes actualisés et de l'impact sur les dépenses récurrentes de maintien en condition opérationnelle avec les gains économiques apportés aux métiers ou aux SI (gains de productivité ou gains matériels, dépenses évitées).

la formalisation de ces études n'ayant pas été réalisée avec suffisamment de détail, la plupart d'entre elles ne les mentionne pas (cf. *infra*).

Le plan de transformation numérique portait pourtant la promesse de gains de productivité pour les différents services du ministère et pour les juridictions à un rythme nécessairement très progressif. Ils procéderont de l'amélioration des outils mais également de l'évolution des méthodes de travail des agents permise par la dématérialisation. Comme évoqué précédemment, ces gains ne sont pas forcément chiffrés ni même repérés dans les organisations et il existe des incertitudes sur les marges de manœuvre existantes. La direction des services judiciaires considère ainsi avoir déjà rendu des postes avant d'avoir pu disposer des outils nouveaux.

Faute d'une estimation *ex ante* des gains attendus par la démarche de transformation numérique, ceux-ci risquent de s'évaporer et de ne pas donner lieu aux adaptations des effectifs censées en résulter. Pour chaque projet, une attention particulière doit dorénavant être portée aux gains attendus et effectivement réalisés. Cette absence d'évaluation renvoie aux recommandations régulièrement formulées par la Cour, sur la nécessité de quantifier les charges de travail afin d'améliorer l'allocation des moyens de la justice³⁰.

D - Les moyens effectivement consacrés au PTN sont en décalage avec les annonces initiales

Le document de présentation du PTN lors de la séance du conseil des ministres du 20 avril 2018, faisait état d'un budget prévisionnel de 530 M€ de crédits (sans préciser leur nature) et de 260 ETP. Le rapport accompagnant la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice mentionnait toujours ce montant de 530 M€ en crédits d'investissement « *spécifiquement dévolus* » au plan et indiquait que le ministère serait « *en capacité de rendre compte* » de leur utilisation.

Or, les différents exercices de chiffrage qui avaient précédé cette présentation ont toujours abouti à des évaluations inférieures à ce montant de 530 M€. Ainsi, en août 2017, l'exercice de chiffrage du PTN a retenu l'hypothèse d'un effort budgétaire de 354 M€ en investissement et en fonctionnement pour la période 2018-2022, le tendanciel³¹ (ou « socle ») s'élevant sur cette même période à 525 M€. La conférence de répartition d'août 2017 a confirmé que la mise en œuvre du PTN nécessitait 354 M€ de crédits nouveaux, dont 301 M€ en investissement et 52,1 M€ en fonctionnement.

Ce n'est qu'en octobre 2017³², au moment de la présentation officielle du plan de transformation numérique, qu'a été annoncée la réalisation de 530 M€ d'investissements (soit 229 M€ de plus qu'en août 2017).

³⁰ *L'approche méthodologique des coûts de la justice, enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2018.

³¹ Le tendanciel désigne la dépense dont la progression est liée à sa dynamique naturelle, toutes choses égales par ailleurs. Il est fondé sur l'appréciation des déterminants de la dépense et de leur évolution. Il se distingue des dépenses liées à l'impact des décisions nouvelles.

³² Transformation numérique de la justice 2020, dans sa version du 13 octobre 2017.

Le financement du PTN, dont les crédits ont été inscrits en LFI à partir de 2018, est également assuré par des ressources qui lui ont été allouées dans le cadre du grand plan d'investissement 2018-2022 (GPI)³³. Leur imbrication suscite une confusion entre les crédits spécifiquement affectés au PTN, ceux réservés pour le tendanciel, les crédits inscrits en investissements et ceux dédiés au fonctionnement. Il est dès lors difficile pour les services du ministère de réconcilier les crédits budgétaires inscrits en LFI et les montants communiqués. Lors de la contradiction du présent rapport, la direction du budget a confirmé qu'elle était confrontée au même problème.

En conférence technique de synthèse de février 2018, le plan de transformation numérique a été inscrit dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) à hauteur de 353,9 M€ dont 52,1 M€ en fonctionnement et 301,8 M€ en investissement. Le tendanciel est inscrit à hauteur de 680 M€, dont 303 M€ en fonctionnement et 377 M€ d'investissements.

Il n'existe pas, au niveau budgétaire et dans les outils financiers, une méthode fiable pour distinguer les crédits nouveaux inscrits au titre du PTN et ceux du tendanciel. De ce fait, c'est sur la base des hypothèses internes que les crédits prévisionnels affectés au plan ont été communiqués à la Cour. Le budget prévisionnel du PTN est aujourd'hui arrêté à 470 M€, dont les deux tiers en investissement. Le tendanciel (« socle ») est inscrit à hauteur de 385 M€ dont 57 M€ d'investissement et 328 M€ de fonctionnement, toujours selon ces mêmes hypothèses.

Le tableau ci-dessous récapitule les montants affectés au budget du PTN et ceux du « socle » informatique ainsi que leur évolution.

Tableau n° 4 : évolution des crédits prévus et affectés au PTN et au « socle » des dépenses informatiques sur le programme 310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice pour les exercices 2018 à 2022

<i>En M€ (CP)</i>	PTN	Tendanciel	Total
<i>Chiffrage août 2017</i>	354	525	879
<i>Annonce PTN</i>	530	Nc	
<i>LFPF (conférence technique février 2018)</i>	354	680	1 034
<i>Aujourd'hui*</i>	470	385	855
<i>Écart d'affichage</i>	- 60	- 140	

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère (*chiffres communiqués par le ministère sur la base des hypothèses internes)*

³³ Le grand plan d'investissement 2018-2022 a pour objectif d'accompagner les réformes structurelles et répondre à quatre défis de la France : la neutralité carbone, l'accès à l'emploi, la compétitivité par l'innovation et l'État numérique.

Sur les 530 M€ supplémentaires annoncés en avril 2018³⁴, la Cour n'a recensé que 470 M€ prévus pour le PTN en fonctionnement et en investissement (dont au moins 254 M€ en investissement³⁵). Par ailleurs, le tendancier (« socle »), estimé en août 2017 à 525 M€ pour la période, est aujourd'hui évalué à 385 M€, soit un différentiel de -140 M€. Compte tenu de ce qui précède, les crédits supplémentaires réellement accordés au ministère de la justice pour la réalisation du plan de transformation numérique peuvent donc être estimés à 330 M€. En effet, 60 M€ de crédits nouveaux annoncés dans le cadre du plan n'ont pas été inscrits budgétairement et 140 M€ ont été prélevés sur le tendancier chiffré par le ministère (cf. annexe n° 3).

La construction budgétaire du plan de transformation numérique apparaît ainsi complexe et peu lisible. La distinction, en budgétisation, des crédits de fonctionnement et d'investissement ou encore des crédits dits de « socle » et ceux réellement affectés à la transformation numérique n'est pas aisée à reconstituer, tant pour les services du ministère que pour le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, qui ne peut, dans *Chorus*, disposer d'une connaissance précise des dépenses correspondantes. L'utilisation de tranches fonctionnelles³⁶ pour certains projets, elles-mêmes regroupées en fonction de la comitologie technique du PTN, ne permet pas non plus de reconstituer les moyens du plan, les montants inscrits dans les enveloppes initiales des tranches n'étant pas adossés à des crédits budgétaires et certaines tranches fonctionnelles étant majoritairement affectées à des crédits de fonctionnement. Dès lors, l'exercice de compte rendu qui était prévu par la LPJ apparaît difficilement réalisable.

La présentation budgétaire du plan de transformation numérique, et plus largement de l'action 9 – *Action informatique ministérielle* du programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de justice*, doit donc être revue. Le ministère doit se doter d'une méthode permettant d'explicitier la répartition des crédits et ainsi de distinguer les crédits exceptionnels des crédits tendanciers, mais également les crédits d'investissement des crédits de fonctionnement. Il lui appartient également de mobiliser les tranches fonctionnelles conformément à la circulaire de la direction du budget du 4 décembre 2019 relative aux règles d'affectation d'autorisations d'engagement et préconisations de suivi et de contrôle³⁷, si nécessaire en faisant évoluer la composition des tranches fonctionnelles.

Lors de la phase de contradiction, la direction du budget a indiqué être favorable à la révision de la présentation de l'action 9, non pas sous la forme d'une révision complète, mais sous la forme d'un ajout de tableaux de synthèse et d'analyse relatifs aux coûts des projets détaillés dans cette action et d'une amélioration de l'articulation entre cette action et la rubrique « grands projets informatiques » de la « justification au premier euro ». Néanmoins, avant de mettre en œuvre cette solution, il conviendra que la direction du budget et le ministère de la justice vérifient que les modifications envisagées répondent bien à l'objectif de clarification.

³⁴ Extrait du compte rendu de la séance du conseil des ministres du 20 avril 2018 au cours de laquelle a été présenté le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice : le projet de loi garantit à la justice, dans la durée, les moyens pour lui permettre d'accomplir les réformes nécessaires. Le budget du ministère de la justice augmentera de 1,6 milliard d'euros entre 2017 et 2022, soit une augmentation de 24 %. 6 500 emplois supplémentaires seront créés. 530 millions d'euros seront consacrés à la transformation numérique du ministère.

³⁵ La répartition du prévisionnel entre fonctionnement et investissement n'est pas connue pour l'année 2018.

³⁶ La tranche fonctionnelle est un outil budgétaire permettant d'affecter de manière pluriannuelle, à un projet déterminé, des crédits (autorisations d'engagement) librement reportables en dehors de l'annualité budgétaire.

³⁷ Circulaire n°DF-2REC-19-3566, NOR : CPAB1931420C.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Conçu pour rattraper le retard du ministère de la justice en matière de systèmes d'information, le plan de transformation numérique de la justice s'inscrit dans le contexte plus large de transformation de l'État par le biais des outils numériques. Il porte des objectifs ambitieux de modernisation des systèmes d'information en englobant les infrastructures et les équipements, les applications et le soutien aux utilisateurs. Les gains attendus du plan sont nombreux. Cependant ils n'ont pas été formalisés et il sera difficile de constater leur réalisation.

Malgré le rapport précurseur sur les « chantiers de la justice », qui préconisait un lien étroit entre réforme de la justice et transformation numérique, le PTN s'est révélé n'être ni un plan stratégique de transformation du ministère, ni un schéma directeur des systèmes d'information, ni le support d'une réforme organisationnelle pour la restructuration du ministère, même si certains de ses éléments y concourent (voir infra). Il constitue plutôt un catalogue de projets visant à remettre à niveau un ensemble de systèmes d'information vieillissant et incomplet, c'est-à-dire essentiellement un plan de rattrapage numérique.

Les comparaisons européennes tendent d'ailleurs à montrer que la France se trouve dans une situation particulièrement critique en matière de numérisation de sa justice. Le retard qu'elle a accumulé dans ce domaine peut être mesuré à l'aune de certaines réussites européennes comme celle de l'Estonie ou aux promesses portées par d'autres plans de transformation numérique, comme celui du Royaume-Uni.

Les moyens exceptionnels du plan, sur lesquels le ministère a largement communiqué, concernent à la fois des crédits budgétaires et des renforts en effectifs. Toutefois, la complexité de la présentation budgétaire des crédits informatiques du ministère et l'absence de délimitation du périmètre budgétaire du plan rendent délicat tout exercice de réconciliation des crédits annoncés et effectivement votés. L'utilisation de tranches fonctionnelles, dans un souci de transparence, n'a pas produit les effets escomptés et leur usage s'est révélé non conforme aux directives de la direction du budget. En fin de compte, les crédits réellement affectés au plan se situent largement en deçà des annonces initiales. À l'avenir, une construction budgétaire plus claire devra distinguer les crédits exceptionnels du tendanciel.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

1. Déterminer précisément, pour le prochain cycle d'investissement en matière de système d'information, la part accordée aux crédits exceptionnels et au tendanciel afin de clarifier la présentation budgétaire des crédits informatiques et utiliser les tranches fonctionnelles en conformité avec la circulaire de la direction du budget du 4 décembre 2019 (SG, DB).
-

Chapitre II

Une grande partie du plan reste à mettre en œuvre

Défini de manière très générale et très sommaire initialement, le PTN a fait l'objet d'évolutions importantes dès l'origine (I). Si l'exécution budgétaire des dépenses hors personnels s'est révélée plutôt satisfaisante, l'exécution du schéma d'emploi a rencontré des difficultés entraînant des retards dans les recrutements (II). Enfin, les trois axes du plan ne présentent pas le même niveau d'avancement (III).

I - Le PTN a dû évoluer dès son lancement

La mise en œuvre du PTN ne s'est pas effectuée strictement selon ce qui était prévu à son lancement, pour au moins trois raisons :

- les différents projets étaient à des niveaux très différents de maturité, certains étant à achever, d'autres à sécuriser, d'autres encore à démarrer ;
- la crise sanitaire a conduit le ministère à réordonner l'ordre de priorité de certaines actions ;
- enfin, de nouveaux besoins, comme ceux résultant de l'évolution de la législation, sont apparus dans l'intervalle, dont certains auraient toutefois dû être anticipés.

Par ailleurs, certains des projets inclus dans le PTN ont été mis en œuvre dans un délai trop long. La durée, souvent excessive, explique l'échec de très nombreux projets informatiques ou numériques (effet tunnel), comme la Cour l'avait constaté lors de son enquête déjà citée sur la conduite des grands projets numériques de l'État.

A - Des projets plus ou moins mûrs lors du lancement du PTN

En 2017 et 2018, lors du lancement du PTN, tous les projets mentionnés dans les documents préparatoires³⁸ n'étaient pas au même niveau de maturité. Ainsi, par exemple :

- des projets étaient lancés depuis plusieurs années et certaines de leurs applications étaient parfois même en service. Leur inscription dans le PTN se justifiait par la nécessité de les doter de fonctionnalités complémentaires, déjà pour la plupart définies. Tel était le cas notamment de l'application de gestion de la chaîne pénale, *Cassiopée*, dont les nouvelles fonctionnalités inscrites au PTN devaient permettre son extension aux cours d'appel, et du système d'information des ressources humaines (SIRH), *Harmonie*, s'agissant notamment de la gestion du dossier administratif des agents (cf. ci-après) ;

³⁸ Document transformation numérique – chiffrage des scénarios – V3.2 – 18 juillet 2017.

- des projets avaient déjà fait l'objet d'une décision de lancement, et même d'un début de réalisation pour certains d'entre eux, sans toutefois que les applications correspondantes soient en service. Le projet *Portalis*, qui a notamment pour objet le remplacement des applications obsolètes de la chaîne civile, ainsi que le projet *Astréa*, qui doit être substitué à l'application existante de gestion du casier judiciaire, se trouvaient dans cette situation ;
- des projets n'étaient qu'au stade de concept ou n'étaient pas mentionnés dans les documents préparatoires du PTN. Il s'agit notamment de la dématérialisation des échanges avec les partenaires extérieurs aux juridictions (services enquêteurs, auxiliaires de justice, autres administrations), qui a donné lieu ensuite au programme *Procédure pénale numérique (PPN)*. Certains projets n'étaient pas évoqués, même sous forme de concept, tel celui concernant l'application *TIG360*, qui doit permettre d'augmenter et de diversifier l'offre de postes de travaux d'intérêt général pour favoriser le prononcé de la mesure et les possibilités d'exécution dans des délais raccourcis.

Ce niveau très variable de maturité des projets du PTN a eu pour conséquence de ne pas permettre, et ceci de façon parfaitement justifiée, un déroulement aligné avec ce qui était prévu à l'origine. L'exécution des projets présentant un faible niveau de maturité était en effet susceptible d'évoluer plus que les autres au cours de la période 2018-2022 de réalisation du PTN. Le projet de *Procédure pénale numérique* en constitue un exemple (cf. *infra*).

B - La priorité donnée à l'accès en ligne des justiciables est contestable

Le plan de transformation numérique de la justice s'est inscrit dans la démarche plus large des plans de transformation ministériels³⁹, au sein desquels ont été plus particulièrement identifiés les « objets de la vie quotidienne » (OVQ), sur lesquels le président de la République s'était engagé et qui doivent avoir un impact direct et concret sur la vie quotidienne des Français. Pour le ministère de la justice, ces OVQ ont évolué tout au long de l'année 2019, pour finalement se stabiliser en octobre 2019. Ils sont au nombre de quatre :

- mettre en œuvre la *Procédure pénale numérique (PPN)* ;
- mettre en place le *Portail du Justiciable (Portalis)* ;
- développer l'offre de places de TIG par l'Agence nationale du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle ;
- simplifier l'accès à l'aide juridictionnelle.

Désormais nommés « réformes prioritaires », ils sont la vitrine de la modernisation de l'État portée par le ministère de la transformation de l'action publique. Ce dernier suit plus particulièrement le développement des démarches en ligne pour les citoyens à travers un observatoire recensant pas moins de 244 démarches à mettre en ligne d'ici la fin du quinquennat⁴⁰. De l'autorisation de plantation de vignes à la consultation du livret scolaire en passant par la saisine de la justice, ces démarches ont pour objectif de simplifier l'accès du citoyen à l'administration.

³⁹ Circulaire du premier ministre du 3 octobre 2019, n° 6117/SG, Suivi des priorités de l'action gouvernementale.

⁴⁰ L'observatoire de la qualité des démarches en ligne (numerique.gouv.fr), qui s'appuie sur le recueil de la satisfaction des usagers. Sur les 244 démarches identifiées, 24 concernent le ministère de la justice, parmi lesquelles dix ne sont pas opérationnelles, deux sont mises en œuvre partiellement et une seule recueille la satisfaction des utilisateurs avec de bons résultats (la demande d'extrait de casier judiciaire).

La priorité donnée à l'accès facilité en ligne du justiciable, plutôt qu'au socle applicatif, a conduit, pour *Portalis*, à construire l'outil en partant du guichet. Plus largement, la mise en œuvre des démarches en ligne du ministère part du présupposé que le citoyen envisage ses échanges avec la justice comme avec n'importe quel autre service public. Ce présupposé mérite d'être nuancé. En effet, en règle générale, le citoyen se retrouve rarement, ou en tout cas peu de fois dans sa vie, en lien avec la justice. La comparaison avec l'utilisation, plus courante pour l'utilisateur, d'outils en ligne tels ceux des impôts ou de l'assurance maladie s'est donc révélée, dès le départ, peu pertinente.

Par ailleurs, l'intermédiation de la justice, déjà très importante, tend à se renforcer avec les dernières réformes qui élargissent le recours obligatoire à un avocat en matière civile. Même dans les procédures sans représentation obligatoire, les citoyens font souvent le choix, grâce notamment à l'aide juridictionnelle, d'être accompagnés. Dès lors, les outils de saisine directe ou de suivi en ligne par les justiciables de leurs dossiers semblent manquer leur cible ou du moins concerner un nombre très restreint d'affaires.

Dans les juridictions administratives, où la possibilité de saisine en ligne est ouverte depuis 2018, le recours à la voie dématérialisée ne dépasse pas 10 % du volume total de recours concernés. De la même manière, la faible utilisation depuis son ouverture du *Portail du Justiciable* (26 000 inscriptions depuis deux ans quand la justice civile a traité 1,7 million d'affaires nouvelles pour la seule année 2019) ou encore les chiffres de consultation du site *justice.fr* (site classé 162 309^{ème} quand *justice.gouv.fr* est 95 000^{ème} et *service.public.fr* est 3 209^{ème}) auraient pu conduire le ministère à adapter ses priorités.

Un premier bilan peu encourageant six mois après l'instauration d'une possibilité de saisine en ligne des juridictions judiciaires

La saisine numérique de la justice par le citoyen est possible depuis janvier et avril 2021 pour plusieurs contentieux spécifiques : constitution de partie civile, requête au juge des tutelles en cours de mesure, requête au juge aux affaires familiales (JAF).

Ces saisines en ligne sont néanmoins anecdotiques au regard du total des requêtes effectivement déposées auprès des tribunaux judiciaires. Depuis le 4 janvier 2021, 1 001 requêtes ont été envoyées sur les six premiers mois de l'année⁴¹, réparties en 508 saisines pour le JAF⁴², 293 pour les tutelles et 200 pour les constitutions de partie civile. L'objectif rappelé lors du comité de pilotage de janvier 2020 de 120 000 saisines sur un an est donc très loin d'être atteint.

Certaines des requêtes sont au demeurant considérées comme « hors périmètre », c'est-à-dire qu'elles ne permettent pas de saisir effectivement la juridiction, soit parce qu'elles sont incomplètes, soit parce qu'elles constituent une manière pour le justiciable de demander des informations ou de faire part de son mécontentement. La DSJ a ainsi constaté, en juillet 2021, que sur le millier de requêtes transmises, 46 étaient hors périmètre soit 4 requêtes sur 100. Les constatations effectuées par la Cour lors des déplacements dans les juridictions laissent penser que ce chiffre est largement sous-estimé.

⁴¹ Chiffres au 27 juin 2021.

⁴² Par comparaison, on dénombre près de 300 000 requêtes au JAF en 2019.

Le *Portail des requêtes numériques* souffre en outre de plusieurs faiblesses :

- il ne permet la saisine que par une personne physique unique. Or, le recours à un avocat ou, dans le cas des tutelles, à une personne morale ou à plusieurs personnes physiques, rend la démarche inadaptée ;

- le traitement des saisines en ligne allonge les délais de leur prise en charge par le greffe plutôt que de lui faire gagner du temps. En effet, faute d'interface avec les outils civils actuels, il oblige le personnel de greffe à effectuer un copier/coller dans les logiciels existants. Par ailleurs, le greffe doit imprimer sur papier la requête (pour le JAF, par exemple, cette rematérialisation est indispensable pour aviser le défendeur). Il n'est pas étonnant que, dans ces conditions, le personnel de greffe n'incite guère les justiciables à effectuer leurs démarches en ligne.

Le ministère a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour qu'un automate était en cours de développement et devait être déployé début 2022. À condition qu'il ne nécessite aucune intervention du personnel de greffe, cet automate pourrait remédier à la surcharge de travail occasionnée par les requêtes en ligne.

Ces difficultés illustrent le choix contestable de privilégier le développement du guichet de *Portalis* avant d'améliorer le socle applicatif. Face à ces débuts peu encourageants, la décision conjointe du garde des sceaux et de la ministre de la transformation et de la fonction publiques de développer en priorité les saisines en ligne est contre-productive. Faute de pouvoir être mises en place sur le portail des requêtes existant, les nouvelles saisines ont dû être développées dans un nouvel outil, ce qui a conduit à la coexistence de deux portails différents à consulter pour le greffe. Cette démarche, indument nommée « *quickwins* » ou « gains rapides », n'a fait l'objet d'aucune évaluation du gain réellement attendu. Il est probable qu'elle contribue à l'aggravation des difficultés évoquées ci-dessus.

De plus, cette priorité a été décidée au détriment d'un socle applicatif déjà très vieillissant mais également au détriment des échanges avec les auxiliaires de justice. Pour les avocats, les échanges avec les juridictions se font encore dans l'immense majorité des cas par le réseau privé virtuel des avocats (RPVA) lorsque la procédure est écrite ou par envoi papier. De ce point de vue, la dématérialisation des échanges en matière civile n'a absolument pas progressé.

Lors de la phase de contradiction, le ministère de la justice et la direction du numérique ont indiqué que, pour éviter de ralentir le programme *Portalis*, le chantier de développement des saisines numériques faisait désormais l'objet d'une gestion distincte. Cette nouvelle organisation laisse toutefois entière la question de la priorité donnée à la fonctionnalité de saisine numérique par le justiciable, dont l'intérêt pour ce dernier n'est toujours pas démontré.

C - Une articulation insuffisante avec les auxiliaires de justice, au premier rang desquels les avocats

Le plan de transformation numérique prévoyait au départ une coordination renforcée avec les auxiliaires de justice (avocats, huissiers, notaires). En effet, la place des avocats dans l'exercice de la justice est essentielle et la modernisation de leurs propres outils informatiques constitue également un enjeu. Il est donc indispensable de les associer étroitement à la définition et la réalisation des projets.

Malheureusement, cette coordination n'a pas été tout de suite mise en œuvre. Il a fallu attendre l'épidémie de covid 19 et les blocages de communication qu'elle a induits pour que la profession des avocats, représentée par le conseil national des barreaux (CNB), soit associée à travers des réunions, d'abord hebdomadaires puis bimensuelles, aux sujets numériques communs. En effet, la tension des relations entre la chancellerie et le CNB était à un niveau tel qu'une décision de l'assemblée générale du CNB en novembre 2019 avait acté la rupture des relations sur ce sujet. Cette situation s'est progressivement apaisée et, en avril 2021, le CNB a adopté une motion visant à rappeler au ministère son souhait de travailler encore plus étroitement avec lui sur le sujet du numérique.

Ces progrès ne doivent pas occulter le fait que le ministère et la profession font évoluer de manière parallèle et non concertée des outils qui, demain, devront communiquer entre eux. Or les réunions les associant ne portent pas sur le déploiement de *Portalis*, ni sur ses caractéristiques techniques, tandis que le CNB poursuit un projet de modernisation de sa plateforme « e-barreau », qui abrite notamment le réseau privé virtuel des avocats (RPVA).

De la même manière, les options stratégiques des projets informatiques du ministère sont pensées en prenant en compte en priorité le justiciable et en tenant moins compte de l'auxiliaire de justice, alors que les conséquences de la communication électronique sur les relations avec ces derniers sont majeures. Cette insuffisante prise en compte est particulièrement dommageable en matière civile, puisque le procès est d'abord l'affaire des parties et qu'en France, ces parties sont le plus souvent représentées par un avocat, que cette représentation soit obligatoire ou non.

D - Un impact globalement positif de la crise sanitaire sur le PTN

La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 a mis en évidence certaines faiblesses du ministère en matière informatique, déjà soulignées par la Cour⁴³. Elle a eu un triple impact sur le plan de transformation numérique.

Tout d'abord, les moyens techniques permettant le télétravail du ministère étant extrêmement réduits, la crise a accéléré le déploiement d'équipements (ordinateurs portables ou systèmes de visio-conférence) mais également de moyens de connexion (élargissement rapide de l'accès à distance sécurisé au début de la crise). Le parc d'ordinateurs portables a quasiment doublé, passant d'environ 22 000 appareils avant la crise à plus de 40 000 au mois de mars 2021. Tous les magistrats judiciaires sont désormais équipés et le ministère s'inscrit dans l'objectif, fixé le 26 janvier 2021 par le conseil de défense et de sécurité nationale, qui visait à doter d'un ordinateur portable tous les agents dont les missions sont « télétravaillables » avant le 1^{er} juillet 2021⁴⁴.

⁴³ *Le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Cour des comptes, mai 2021.

⁴⁴ Communiqué de presse du 3 février 2021 de la ministre de la transformation et de la fonction publiques fixant l'objectif aux secrétaires généraux des ministères de « 100 % des agents de l'État dont les fonctions permettent le télétravail [...] équipés d'un ordinateur portable avec accès à distance d'ici le 1^{er} juillet 2021 », faisant suite à la réunion du conseil de défense et de sécurité nationale du 26 janvier 2021.

Durant la crise, l'utilisation de la visioconférence a fortement augmenté, notamment dans les établissements pénitentiaires où elle s'est révélée particulièrement déterminante pour la continuité de l'activité juridictionnelle pénale notamment des chambres de l'instruction, des juges des libertés et de la détention (JLD) et des tribunaux correctionnels. Elle a en effet permis d'éviter des extractions de détenus susceptibles de favoriser la propagation du virus. En mars 2020, les établissements pénitentiaires et les juridictions ont utilisé à 3 132 reprises un dispositif de visioconférence, soit 84 % de plus qu'en mars 2019. De même, en avril 2020, ils y ont recouru 4 128 fois, soit une hausse de 146 % par rapport au mois d'avril 2019⁴⁵.

Au-delà des équipements déployés et davantage utilisés, la crise a accéléré la mise en place de nouveaux outils ou de nouvelles possibilités en matière informatique :

- la capacité du VPN⁴⁶ a été portée à 30 000 accès simultanés, contre 2 500 avant la crise ;
- l'accès à distance par le VPN aux applications civiles traitant de la majeure partie du contentieux (*Winci*) a été ouvert durant l'été 2020 puis rendu possible ensuite pour la quasi-totalité des agents des tribunaux judiciaires et cours d'appels ;
- l'échange de pièces volumineuses par voie dématérialisée avec des tiers est possible depuis mai 2020 grâce à l'outil *PLEX* et à la signature d'une convention nationale de communication électronique pénale entre les juridictions et les barreaux.

La trajectoire de certains projets a également été modifiée. Au moment de sa conception, le plan de transformation numérique était davantage tourné vers les besoins du justiciable (cf. *supra*). Les difficultés du « métier justice » (c'est-à-dire les greffes, les magistrats, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse) et des auxiliaires de justice pour assurer la continuité d'activité pendant la crise ont conduit le ministère à revoir les priorités du plan en fin d'année 2020⁴⁷, dans le sens d'une plus grande attention portée à l'ensemble des utilisateurs du système d'information de la justice, aussi bien personnels de greffe et magistrats qu'auxiliaires de justice et forces de sécurité.

En revanche, le développement des nouvelles applications a été retardé. En effet, le plan de continuité d'activité mis en place durant le premier confinement n'a pas inscrit l'activité des équipes de projets informatiques parmi les tâches prioritaires et le service du numérique a décidé de geler les changements devant intervenir sur le système d'information. De fait, les prestataires de réalisation se sont trouvés en difficulté pour assurer la continuité des projets.

E - Les adaptations du PTN à la mise en œuvre des évolutions législatives et réglementaires

La mise en œuvre des évolutions législatives et réglementaires, notamment celles prévues par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ), plus d'un an après le lancement du PTN, a imposé d'apporter aux systèmes d'information des modifications qu'il n'était pas possible d'anticiper. Tel est le cas notamment de *Cassiopée*, avec de nombreuses nouvelles éditions, et du système d'information de la protection judiciaire de la jeunesse (cf. *infra*).

⁴⁵ Les outils disponibles ne permettent pas de distinguer le recours à la visioconférence par entité utilisatrice (chambre de l'instruction, juge des libertés et de la détention, tribunal correctionnel, etc.).

⁴⁶ *Le Virtual private network* (VPN) ou réseau privé virtuel permet d'établir une liaison cryptée et sécurisée entre le poste de travail de l'utilisateur et les serveurs de l'organisation tout en passant par le réseau public internet. Il permet les usages nomades des technologies de l'information et de la communication, en particulier le télétravail, pour lequel il se révèle indispensable.

⁴⁷ Lors des réunions du comité stratégique de la transformation numérique des 9 novembre et 14 décembre 2020.

1 - La création du tribunal judiciaire

La LPJ a modifié en profondeur l'organisation judiciaire en fusionnant les tribunaux de grande instance et d'instance situés dans une même ville, sous l'appellation de tribunal judiciaire. Le tribunal d'instance situé dans une commune différente d'un tribunal de grande instance devient une chambre détachée de ce tribunal judiciaire, appelée tribunal de proximité.

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, cette réforme a pour but de simplifier les procédures judiciaires et de les adapter aux nouvelles évolutions numériques⁴⁸. La réorganisation des juridictions a notamment nécessité de modifier la structuration des systèmes d'information, en particulier pour *Cassiopée*, celle-ci étant calquée sur l'organisation judiciaire.

2 - Le code de justice pénale des mineurs

La LPJ autorise par ailleurs le Gouvernement à réformer en profondeur la justice pénale des mineurs par voie d'ordonnance⁴⁹. L'ordonnance du 2 février 1945 est ainsi remplacée par un code de la justice pénale des mineurs (CJPM) qui regroupe, en les faisant évoluer, toutes les dispositions applicables, auparavant disséminées entre le code de procédure pénale, l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et d'autres textes.

Cette réforme doit permettre une mise en œuvre plus rapide des décisions judiciaires, en simplifiant la procédure pénale, en accélérant les jugements et en renforçant leur exécution⁵⁰, tout en préservant les principes fondamentaux sur lesquels elle repose, tels que la primauté de l'éducatif sur le répressif, la spécialisation de la justice des mineurs et l'atténuation de la responsabilité en fonction de l'âge.

L'entrée en vigueur de la réforme est finalement intervenue le 30 septembre 2021, après avoir été retardée à plusieurs reprises, en raison notamment de la crise sanitaire, ce qui a induit par ailleurs une augmentation du stock des affaires restant à traiter. Sa mise en œuvre est d'autant plus complexe qu'elle nécessite de gérer simultanément pendant la phase transitoire les procédures relevant de deux régimes différents, celles initiées sous le régime des dispositions de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 et celles relevant du code nouvellement créé.

Elle a conduit à modifier *Cassiopée*, et notamment ses modèles d'édition, dont la forme et le contenu ont dû prendre en compte les dispositions juridiques introduites par la réforme, comme par exemple les références aux textes. La mise en œuvre du CJPM a aussi imposé une modification du calendrier de réalisation du projet *Parcours* (cf. *infra*).

⁴⁸ À cet effet, la LPJ a notamment prévu la création, à une date fixée par décret au plus tard au 1^{er} janvier 2021, de la juridiction unique nationale des injonctions de payer (JUNIP), qui ne devrait finalement pas être mise en place. Juridiction unique à compétence nationale, elle devait assurer le traitement dématérialisé des procédures d'injonction de payer françaises, à l'exception de celles relevant des tribunaux de commerce, ainsi que des procédures européennes d'injonction de payer. Le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a d'abord prévu le report de l'installation de la JUNIP au 1^{er} septembre 2023, avant qu'un amendement ne la remette finalement en question.

⁴⁹ Ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019, ratifiée par la loi n° 2021-218 du 26 février 2021.

⁵⁰ En créant notamment 20 centres éducatifs fermés et en promouvant de nouveaux modes de réponses pénales.

3 - Le « bloc peines »

De nombreuses dispositions ayant pour objectif de renforcer l'efficacité et le sens de la peine tant lors de son prononcé que lors de son exécution, ont été prévues par la LPJ, sous l'appellation « bloc peines ». Ces différentes mesures, entrées en vigueur le 24 mars 2020, concernent notamment l'interdiction du prononcé de peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un mois, l'exécution sous forme aménagée des peines d'emprisonnement d'une durée comprise entre un et six mois, la création de peines autonomes telles que la peine de détention à domicile sous surveillance électronique (qui ne constitue plus uniquement une modalité d'aménagement d'une peine d'emprisonnement), la création d'un régime unique applicable à toute les peines de stage, etc.

Ces nouvelles dispositions ont nécessité de modifier *Cassiopée*.

4 - Les réformes de la justice civile

Les réformes de la justice civile contenues dans LPJ ont également eu des conséquences sur le déploiement des nouveaux applicatifs. Durant la première phase de mise en œuvre du plan de transformation numérique, elles ont notamment concerné l'extension de la représentation obligatoire et la simplification des modes de saisine avec, par exemple, la mise en œuvre de la « prise de date » qui impose au système d'information de transférer le choix de la date d'audience en matière civile du greffier vers l'avocat requérant. Ces réformes structurantes se sont accompagnées également de réformes plus ponctuelles concernant certaines procédures, comme la procédure de divorce.

La direction des affaires civiles et du Sceau (DACS), cheville ouvrière de ces nouveaux textes, a davantage intégré ces dernières années les contraintes liées aux systèmes d'information. Elle les prend désormais en compte dès la conception de la réglementation, afin de faciliter leur mise en œuvre par la suite.

II - Un contraste entre l'exécution des dépenses hors personnel et l'avancement des recrutements

L'exécution des dépenses, appréciée au niveau global et par axe du plan, a été conforme aux prévisions retenues par le ministère. La réalisation du schéma d'emploi a, quant à elle, pris du retard jusqu'en 2020. Enfin, le coût global du plan n'est pas connu faute d'une consolidation des dépenses de l'ensemble du ministère en la matière.

A - Les crédits hors dépenses de personnel ont été consommés selon les prévisions internes du ministère

Dans le cadre des crédits réellement disponibles pour la réalisation du PTN (cf. *supra*), le ministère s'assigne chaque année des prévisions qu'il respecte globalement. Cette réalisation est présentée dans les développements qui suivent en année pleine pour la période 2018-2020 et pour l'année 2021 à l'exécution constatée au 18 juin 2021. Du point de vue méthodologique, les crédits exécutés sont mis en regard des crédits prévisionnels initiaux (530 M€) et des crédits réellement affectés (470 M€) au financement du PTN, en fonctionnement et en investissement.

1 - L'exécution globale des crédits du plan

L'appréciation qui peut être portée sur l'ampleur de l'exécution du PTN varie selon qu'est retenue comme cible l'enveloppe de 530 M€ présentée lors du premier comité stratégique de la transformation numérique ou bien les seuls 470 M€ prévisionnels issus des hypothèses internes du ministère (cf. *supra*). Dans la première hypothèse, à la fin de l'année 2020, 66 % des autorisations d'engagement (AE) et 88 % des crédits de paiement (CP) avaient été consommés. Dans le second cas, sur les trois premières années du plan, l'exécution apparaît globalement conforme à la cible avec respectivement 104 % et 109 % des AE et les CP consommés.

Tableau n° 5 : exécution des crédits dédiés au plan de transformation numérique par rapport au prévisionnel pour 2018, 2019 et 2020

En M€	2018		2019		2020		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PTN à 530M€* (pour mémoire)	327,69	65,49	49,38	97,67	54,21	127,02	431,19	290,18
PTN – prévisionnel à 470M€**	60,81	47,46	108,66	91,75	104,02	95,13	273,49	234,33
Total PTN – exécuté***	69,44	59,26	127,70	113,79	87,68	83,35	284,83	256,40
Taux de réalisation PTN	114%	125%	118%	124%	84%	88%	104%	109%

Source : Cour des comptes sur la base des données du Snum

Notes : * Le PTN prévisionnel à 530 M€ est issu des chiffres présentés en conférence de sécurisation de mai 2018 et du CSTN d'avril 2018.

**Le PTN prévisionnel à 470 M€ est issu des données Snum fournies au cours de l'instruction.

*** Le PTN exécuté est issu des données Chorus.

Les trois premières années d'exécution du PTN permettent de distinguer deux phases : après une accélération rapide de la consommation des crédits entre 2018 et 2019, la crise sanitaire (cf. *supra*) a entraîné un ralentissement de la consommation sur 2020 malgré la réalisation d'achats exceptionnels, pour un montant estimé à une vingtaine de millions d'euros.

Début 2018, à l'issue des chantiers de la justice puis pendant la préparation du projet de LPJ, de nouvelles priorités ont été affichées avec parfois des budgets conséquents (le projet de *Procédure pénale numérique* a ainsi été doté de 46 M€), sans qu'une revue de ceux-ci ait été préalablement réalisée, malgré la tension financière affectant les projets déjà lancés⁵¹. En 2019, une forte attente politique sur la réalisation concrète de la plupart des projets informatiques a conduit à une consommation des crédits supérieure à celle programmée. La tenue exceptionnelle d'un troisième compte rendu de gestion en fin d'année 2019 devait permettre de recenser les dépenses à réaliser pour la fin du plan.

Néanmoins, une difficulté similaire est survenue lors de la préparation du budget pour 2021. En effet, lors de sa séance du 14 décembre 2020, le comité stratégique de la transformation numérique (CSTN) a évalué le budget d'investissement à 213 M€ alors que 90 M€ étaient disponibles en autorisations d'engagement. Il a alors dû revoir la hiérarchie des projets et renoncer à certains d'entre eux.

⁵¹ Réunion du comité stratégique de la transformation numérique du 20 décembre 2018.

Au 18 juin 2021, le montant total des crédits consommés s'élevait à 336,75 M€ en AE et 298,93 M€ en CP⁵². Le « reste à faire » dans les 18 mois suivants était de 172 M€ en CP sur la base du prévisionnel actualisé soit, en prenant l'hypothèse d'une exécution régulière des crédits, 57,33 M€ pour le reste de l'année 2021, portant l'exécution 2021 à 99,45 M€, et 114,67 M€ pour l'année 2022. Depuis le début du plan, l'exécution moyenne en CP se situe aux alentours de 85 M€ par an. L'effort restant à exécuter doit donc être particulièrement suivi et analysé au regard de la capacité à faire du ministère et du Snum (cf. *infra*).

2 - L'exécution des crédits par axe stratégique du plan

Bien que le plan de transformation numérique soit constitué de trois axes (correspondant schématiquement aux infrastructures et matériels pour l'axe 1, aux applications pour l'axe 2 et au support utilisateur et à la gouvernance pour l'axe 3, cf. *supra*), le ministère ne dispose pas d'une prévision d'exécution des crédits selon ces axes. Il avait en revanche fixé une jauge de crédits pour chacun de ceux-ci : 30 à 40 % des crédits pour l'axe 1 et 60 à 70 % pour les deux autres.

Tableau n° 6 : dépenses du PTN retracées par axe jusqu'au 18 juin 2021

En M€	2018		2019		2020		2021*		Total		% AE
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Axe 1	27,27	22,91	56,47	52,7	37,45	34,95	24,45	16,36	145,64	126,92	43%
Axe 2	39,42	34,44	69,6	60,43	47,78	48,22	26,39	26,17	183,2	169,26	54%
Axe 3	2,75	1,90	1,64	0,67	2,45	0,18	1,08	0	7,91	2,75	2%
Total	69,44	59,26	127,7	113,8	87,68	83,35	51,92	42,53	336,75	298,93	

Source : Cour des comptes à partir des données du Snum du ministère de la justice

L'analyse de l'exécution des engagements montre que la répartition des crédits par axe est globalement conforme à la prévision. L'axe 1 présente une situation de surconsommation qui, étant liée aux dépenses d'équipement décidées pour faire face aux besoins apparus lors de la crise sanitaire, devrait être conjoncturelle.

B - L'exécution du schéma d'emploi prévu par le plan de transformation numérique a pris du retard, jusqu'en 2020

Le plan de transformation numérique prévoyait un renforcement des effectifs des professionnels du numérique du ministère à hauteur de 260 agents. Le secrétariat général a réparti 230 de ces emplois⁵³, dont la grande majorité a été affectée au Snum et aux départements de l'informatique et des télécommunications (DIT), qui ont bénéficié de 201 emplois. Par ailleurs 14 emplois ont été affectés au projet *Procédure pénale numérique*, 12 emplois au service de l'expertise et de la modernisation et trois emplois au service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV). Le PTN n'a pas spécifiquement prévu d'augmenter les effectifs affectés à la maîtrise d'ouvrage métier de la DSJ, de la DAP et de la PJJ, même si ces services ont pu être renforcés par ailleurs.

⁵² En 2021, au 18 juin, les crédits exécutés du PTN s'élevaient à 51,92 M€ en AE et 42,53 M€ en CP pour un prévisionnel en année pleine de 91,29 M€ en AE et 111,39 M€ en CP.

⁵³ 30 emplois restent à répartir.

Les trois-quarts des 173 recrutements réalisés au bénéfice du Snum et des DIT ont concerné :

- le département des études et des développements (ETD), notamment sur des postes de chef de projet, de développeur, d'expert technique ou d'analyste métier ;
- le département des technologies et des opérations (TOP), notamment sur des postes d'ingénieur réseaux et infrastructures et de coordinateur de projet d'infrastructure ;
- le département de l'exploitation et de la production (EXP), notamment sur des postes de chef de projet technique, d'ingénieur dédié à la maîtrise d'œuvre, de gestionnaire des équipements de sécurité.

Le quart restant a été réparti entre l'état-major, le département de la stratégie, du pilotage et de la performance, le département du pilotage budgétaire des marchés et des moyens et les directions informatiques territoriales⁵⁴.

**Tableau n° 7 : affectation des emplois du PTN au Snum
par année de 2018 au 30 juin 2021**

<i>En ETP</i>	2018	2019	2020	2021	Total
<i>État-major</i>	0	0	4	1	6
<i>Dép. des technologies et des opérations (TOP)</i>	15	2	9	12	38
<i>Dép. des études et des développements (ETD)</i>	21	7	10	26	64
<i>Dép. de l'exploitation et de la production (EXP)</i>	14	2	0	13	29
<i>Dép. pilotage budgétaire, marché, moyens (P2M)</i>	1	0	1	5	7
<i>Dép. stratégie, pilotage, performance (S2P)</i>	2	2	1	10	15
<i>Bureau de la sécurité des systèmes d'information</i>	0	1	0	0	1
<i>Dép. de l'informatique et des télécommunications (DIT)</i>	0	0	1	12	13
<i>Total Snum</i>	53	14	26	79	173

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la justice

Les recrutements effectués dans le cadre du PTN ont permis au service du numérique de croître rapidement. Ses effectifs ont ainsi progressé de 53 % entre 2017 et 2021.

Tableau n° 8 : évolution des effectifs du Snum (cible et réalisation)

<i>En ETP</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (prévisions)
<i>Effectif Snum cible</i>	274	327	358	391	419	471
<i>Effectif Snum réalisé</i>	262	276	302	382	400	

Source : Ministère de la justice

⁵⁴ Cf. l'annexe n° 4 – Organigramme détaillé du Snum.

Les premières années d'exécution du schéma d'emploi ont néanmoins été difficiles du fait d'une forte rotation des effectifs. En 2019, le service a ainsi enregistré 47 départs pour environ 73 recrutements sur un effectif de 300 personnes. Dès la fin d'année 2018, le comité stratégique de la transformation numérique présentait le sujet des ressources humaines comme une priorité majeure, sans en dissimuler les risques. En janvier 2019, le service des ressources humaines du secrétariat général du ministère a, en lien avec le Snum, proposé un référentiel de recrutement, de rémunération et de règles de gestion des agents contractuels de l'administration centrale afin d'accélérer les processus de recrutement et d'éviter de perdre des candidats, mais également d'être en mesure de proposer des contrats et des rémunérations à la hauteur de leurs attentes. Ce référentiel a fait l'objet d'un accord avec le CBCM. En permettant la suspension temporaire du visa préalable du CBCM pour le recrutement de certains contractuels, il a assoupli les modalités de leur recrutement.

Par ailleurs, dans un contexte de fortes tensions en matière de recrutement et de fidélisation des effectifs⁵⁵, le bureau des ressources humaines du Snum souhaite, à l'issue des travaux relatifs au projet de service, mettre en place un plan d'action visant à réduire les écarts entre les besoins et les ressources, tant en termes d'effectifs que de compétences. Relevant d'une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), ce plan d'action commencera par un état des lieux permettant de mesurer les écarts aux besoins et d'anticiper les métiers d'avenir. Cette démarche apparaît d'autant plus nécessaire que le « reste à faire » du plan, et plus largement de la transformation numérique du ministère, est important et que les ressources internes se font rares⁵⁶, comme en témoignent l'évolution de la part des contractuels dans les effectifs du service mais également les taux d'externalisation des projets (cf. *infra*).

Lors de la phase de contradiction, la directrice du budget a suggéré au ministère de mener une réflexion sur l'opportunité de recruter, par concours, des ingénieurs des systèmes d'information et de communication et, par la voie du détachement ou celle de la position normale d'activité, des techniciens de la même filière. Elle lui a aussi suggéré de travailler, dans le cadre de son projet de GPEEC, à la constitution d'un vivier ministériel des professionnels du numérique et de capitaliser ainsi l'expérience acquise par les agents sur les différents projets.

Tableau n° 9 : évolution des effectifs du Snum (hors DIT) et des DIT entre 2017 et 2021

(ETP)	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Effectif Snum (hors DIT) réalisé</i>	262	276	302	382	400
<i>dont fonctionnaires</i>	106	67	89	90	90
<i>dont contractuels</i>	156	209	213	292	310
<i>Part des contractuels</i>	60%	76%	71%	76%	78%
<i>Effectif DIT réalisé</i>	178	185	207	225	243
<i>dont fonctionnaires</i>	100	78	86	90	86
<i>dont contractuels</i>	78	107	121	135	157
<i>Part des contractuels</i>	44%	58%	58%	60%	65%

Source : Ministère de la justice

⁵⁵ Même si la crise a, de ce point de vue, ralenti les mouvements de personnel, sans qu'il soit possible à ce stade de conclure à un effet durable ou conjoncturel.

⁵⁶ À ce titre, la Cour avait formulé lors de ses travaux relatifs à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) la recommandation sur la nécessité de mobiliser dès que possible les ressources de l'agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTENJ) au bénéfice d'autres projets informatiques dans le cadre de la transformation numérique du ministère. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre par le ministère de la justice en raison de l'importance des chantiers de l'ANTENJ en cours, qui continuent à mobiliser les équipes en charge du numérique au sein de l'agence.

D'ici la fin du plan et en cohérence avec les prévisions du schéma d'emploi, le ministère doit encore recruter 58 agents correspondant à l'écart de recrutement du Snum (28) et aux postes non encore répartis par le secrétariat général (30).

L'effort de renfort en personnel apparaît conséquent pour le service du numérique du ministère. Il constitue par ailleurs une condition indispensable pour permettre la ré-internalisation de certaines fonctions, dans le cadre plus général de la politique de diminution de l'externalisation, indispensable pour la bonne maîtrise par le ministère de ses projets numériques (cf. *infra*).

Enfin, il faut relever que l'amélioration des recrutements en 2020 a aussitôt eu un impact sur la masse salariale du programme 310. Cet impact s'est amplifié en 2021, avec un dépassement sur l'ensemble de l'année évalué fin octobre 2021 à 6,71 M€ hors CAS pension. Le ministère explique cette situation par le succès des recrutements qui, dans le contexte de la crise sanitaire, n'avait pas été suffisamment anticipé. Il devra porter une attention accrue à la prévision budgétaire pour 2022 et mettre en place un pilotage fin pour qu'une telle situation ne se reproduise pas.

C - Le coût global du plan n'est pas connu

Les crédits de personnel correspondant aux effectifs mobilisés pour le plan ne sont pas retracés dans les documents d'exécution budgétaire. Le seul bilan annuel de la LPJ publié en 2020 indique que les dépenses informatiques du ministère ont atteint 192 M€ en 2019. Ce montant correspond bien aux crédits hors crédits de personnel de l'action 9 inscrits dans le rapport annuel de performance. Il se situe toutefois en décalage avec les dépenses constatées dans *Chorus* et dépasse le seul cadre du plan de transformation numérique, tout en excluant les crédits de personnel (titre 2) affectés au plan.

Par ailleurs, le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice* n'est pas le seul de la mission *Justice* à disposer de crédits dédiés à l'informatique. Cependant aucune consolidation de ces dépenses n'est effectuée, même *a posteriori*, par le responsable de la fonction financière du ministère (RFFiM), qui est pourtant tenu d'assurer la synthèse budgétaire au niveau du ministère. Compte tenu des difficultés précédemment évoquées à distinguer ce qui relève du tendancier et ce qui relève du PTN, ces dépenses ne sont mentionnées qu'à titre d'information par les responsables des programmes, sans qu'une consolidation ne puisse être faite faute d'une construction solide de l'architecture budgétaire des crédits informatiques et du plan de transformation numérique.

Tableau n° 10 : dépenses informatiques sur le programme 166 – Services judiciaires

<i>en M€</i>	2018	2019	2020	Total
<i>Dépenses sur les BOP spéciaux</i>	3,34	2,16	9,49	14,99
<i>Dépenses juridictions</i>	20,69	19,99	23,06	63,74
<i>dont achat de portables</i>	6,15	4,08	6,55	16,78
<i>dont téléphonie fixe</i>	3,15	3,68	3,14	9,97
<i>dont achat de consommables</i>	2,91	2,68	2,04	7,63
<i>Dépenses sur fonds AGRASC</i>	0,44	0,5	0,43	1,37
<i>Total</i>	36,68	33,09	44,71	114,48

Source : Direction des services judiciaires - SDFIP

Seules quelques dépenses directement identifiables peuvent être mentionnées. Ainsi, la direction de l'administration pénitentiaire utilise les crédits de son programme 107 – *Administration pénitentiaire* pour financer l'assistance à maîtrise d'ouvrage de ses projets. Elle a ainsi contribué pour 1,19 M€ au projet *Numérique en détention (NED)* entre 2019 et 2021. De la même manière, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse mobilise des crédits du programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse* sur le projet *Parcours* pour 1,13 M€ sur les exercices 2020 à 2022.

Certains crédits du ministère de l'intérieur contribuent également au financement du plan de transformation numérique à travers le projet *Procédure pénale numérique*. Ainsi, 750 000 € ont été pris en charge par le ministère de l'intérieur afin de faire évoluer les logiciels de la gendarmerie et de la police pour *PPN*, auxquels il faut ajouter près de 5 M€ (1,93 M€ pour la gendarmerie et 3 M€ pour la police) pour l'achat de matériels (doubles écrans, appareil pour la numérisation des signatures, etc.).

III - L'avancement et les résultats des chantiers examinés par la Cour sont très variables

Dans le cadre de l'enquête dont est issu le présent rapport, la Cour des comptes a examiné le degré de mise en œuvre des actions relatives aux trois axes du plan.

La première partie concerne ainsi l'infrastructure, objet de l'axe 1.

Pour ce qui concerne l'axe 2, traité dans la deuxième partie, sont analysés cinq programmes relatifs aux trois domaines du ministère : pour les juridictions, deux programmes relatifs à la justice pénale (*Cassiopée* et la *Procédure pénale numérique –PPN-*) et le programme principal relatif à la justice civile (*Portalis*) ; pour l'administration pénitentiaire, le programme *Numérique en détention (NED)* et, pour la protection judiciaire de la jeunesse, le programme *Parcours*. La mise en œuvre de l'application de gestion des ressources humaines *Harmonie*, qui intéresse l'ensemble des services de ministère de la justice, a également été examinée dans le cadre de l'enquête.

Enfin, les travaux réalisés par la Cour l'ont conduite à formuler des constats plus transversaux sur la gouvernance des projets, exposés dans la troisième partie.

A - La mise en œuvre de l'axe 1 a permis d'améliorer les postes clients et les réseaux, mais une politique en matière d'infrastructures applicatives et de données reste à définir

L'axe 1 du PTN vise une mise à niveau des infrastructures informatiques au sens de l'environnement de travail numérique de l'agent (ETNA), c'est-à-dire des postes utilisateurs, de la visioconférence et des installations réseaux. Sa mise en œuvre a connu une nette accélération avec la crise sanitaire et notamment le confinement de mars à mai 2020, qui a engendré un besoin de travail à distance, jusqu'alors peu exprimé et, par conséquent, de postes de travail mobiles (ordinateurs portables) et de bande passante réseau. Il s'organise en pratique autour des priorités suivantes :

- la sécurisation et l'augmentation des débits réseau ;
- la visio-conférence ;
- les ordinateurs portables et la téléphonie sécurisée ;
- la suite bureautique et bureautique collaborative ;
- les outils d'échange sécurisé de fichiers volumineux (*PLINE-PLEX*).

Les juridictions sont autorisées à procéder à des achats de matériels informatiques (et de logiciels) sur leurs propres budgets opérationnels de programme (BOP), à condition toutefois de passer par les marchés du Snum et de confier la préparation et l'installation de ces équipements aux DIT.

Le recours aux logiciels propriétaires en matière d'outils bureautiques

Le ministère a fait le choix de recourir à la solution bureautique de l'éditeur Microsoft, *Office*⁵⁷, ainsi qu'aux outils collaboratifs de cet éditeur en matière de visio-conférence (*Skype for business – on premise*) ou de cloud de partage de documents (*OneDrive*) en signant un contrat d'adhésion via un accord-cadre interministériel. Ces applications sont installées sur le réseau virtuel privé de la justice (RPVJ).

Le recours à des logiciels libres aurait cependant pu être retenu. Il est d'ailleurs préconisé par la Dinum au travers du référentiel SILL (socle interministériel d'interopérabilité des logiciels libres). Ceci est vrai en particulier en matière bureautique où la suite *LibreOffice*, utilisée notamment par la gendarmerie nationale et la DGFIP, rend un service similaire à celui de la suite Microsoft sans frais de licence. Ce ne sont pas moins de 45 000 licences *Office 2016* qui ont été acquises en 2020. Leur nombre devait atteindre 60 000 unités en 2021.

A contrario, le déploiement de *Skype for Business* a répondu efficacement au besoin de communication à distance né de la crise sanitaire, alors que les alternatives libres (*Jitsi* notamment) ne paraissent pas encore suffisamment convaincantes pour remplacer ce type d'outil, comme en témoignent les faiblesses de l'outil interministériel *webconference.gouv.fr* de la Dinum en période de pointe ou pour des conversations regroupant de nombreux participants. Il est toutefois nécessaire, pour des raisons à la fois de sécurité, d'indépendance et de bonne gestion, de continuer à explorer les possibilités offertes par les logiciels libres.

Aucune réflexion ne semble avoir été conduite sur l'adoption d'un poste de travail utilisateur doté d'un système d'exploitation (OS) libre de droits, tel le système *Linux*, adopté par la gendarmerie nationale. Les serveurs applicatifs recourent en revanche largement à ce type d'OS, avec une prédominance de la déclinaison *RedHat* du système d'exploitation *Linux*⁵⁸.

En avril 2021, selon le Snum, il restait 35 000 postes fonctionnant encore sous *Windows 7* (dont le support n'est plus assuré par Microsoft depuis janvier 2021 et présente, de ce fait, un risque en matière de SSI) et 61 000 sous *Windows 10*.

⁵⁷ Comprenant les logiciels *MS Word, Excel, PowerPoint, OneNote* et le logiciel de messagerie et d'agenda, *Outlook*.

⁵⁸ À l'exception de deux serveurs du casier judiciaire encore sous Atos/Bull GCOS, plateforme en voie avancée d'obsolescence technologique qui devrait être décommissionnée à l'aboutissement du projet *Astréa*, prévue selon le Snum en 2022. Le ministère a dû remplacer en 2020 la plateforme GCOS7 qui arrivait en fin de support (fin 2019 et début 2020 selon les composants). Le plus gros risque, selon le ministère, est lié à l'attrition des compétences, aussi bien au sein du ministère qu'à l'extérieur (marché du travail et prestataires).

Le volet relatif aux infrastructures du PTN n'envisage aucun développement en termes de serveurs applicatifs, de centres de données ou de développement d'une informatique en nuage (« *cloud computing* »). Cette dernière option aurait pu permettre, d'une part, de faciliter le travail à distance et, d'autre part, de supprimer les serveurs locaux de partage de fichiers des tribunaux⁵⁹. De multiples bénéfices auraient également pu découler d'une exploitation applicative ou du développement logiciel dans le nuage.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le ministère a indiqué mettre en place pour l'avenir une offre baptisée « *α* » ou « alpha » pour « Architecture Logicielle Publique Hybride Applicative ». Conformément aux préconisations de la Dinum, elle prend en compte les notions de sécurité dès la conception dans une démarche « *DevSecOps*⁶⁰ » et vise à diminuer les temps de livraison et à s'appuyer sur l'ensemble des hébergements « *cloud* » disponibles.

Lors d'une réunion organisée en juin 2018, le comité thématique 1 - infrastructures et environnement de travail⁶¹ a abordé les questions d'hébergement en retenant comme principaux projets :

- la rationalisation des serveurs et moyens informatiques locaux à l'horizon 2022 ;
- la fermeture du centre informatique de Grigny, effectuée au second semestre 2018 ;
- la mise en service du centre d'Osny (au centre informatique douanier exploité par la direction générale des douanes et des droits indirects) à partir du second semestre 2018.

Ces thématiques d'hébergement ne font pour autant l'objet d'aucune remontée dans les comités stratégiques et n'ont même plus été évoquées lors des réunions ultérieures du comité infrastructures et environnement de travail, qui se sont recentrées autour des thématiques de réseau et de poste de travail. Elles influencent cependant le développement des applications du PTN, avec la mise en place de l'environnement de développement et d'intégration d'exploitation en nuage en 2021, CODEO, qui héberge *Portalis* et *Astréa*.

Or, des dépenses assez conséquentes d'infrastructures de type serveurs, données ou hébergement, passées hors marchés ou en recourant à des marchés UGAP, ont été effectuées sur les tranches fonctionnelles de l'axe 1, soit dans le cadre de projets figurant dans le PTN, soit au titre de la tranche fonctionnelle « infra hébergement »⁶², pour un montant proche de 16 M€.

⁵⁹ Ou décommissionnement.

⁶⁰ Développement de la méthode Agile prenant en compte l'exploitation et la sécurité dès la conception pour fluidifier le processus de livraison et d'intégration des logiciels produits. Il permet notamment de réduire les délais de développement et de mise en service par la livraison en continu des composants et applications *via* le cloud.

⁶¹ Cf. ci-après pour la présentation des comités thématiques.

⁶² Tranche fonctionnelle TF048949.

Tableau n° 11 : commandes effectuées entre 2017 et 2020 dans le cadre du PTN par tranche fonctionnelle en € TTC

<i>Libellé de la tranche</i>	Référence	Type	Montant
<i>Infra hébergement</i>	TF048949	Hébergement	15 919 704
<i>Infra réseau</i>	TF048950	Réseau	8 157 555
<i>Infra téléphonie</i>	TF048951	Téléphonie	3 991 608
<i>Outils collaboratifs</i>	TF048954	Logiciel	1 606 107
<i>Transfo gouvernance</i>	TF048959	AMOA	1 606 107
<i>Socle de confiance</i>	TF048957	AMOA	480 800
<i>Sécurité et mobilité</i>	TF048958	SSI	3 162 802
<i>Transfo support</i>	TF048960	AMOA	1 232 815
<i>Visioconférence</i>	TF048961	Visio-conférence	236 531
<i>Cassiopee</i>	TF000043+TF048952	Infrastructures projet	1 229 460
<i>Portalis</i>	TF038095	Infrastructures projet	307 784
<i>Total Axe 1</i>			37 931 273

Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par le ministère

1 - Visio-conférence

Le ministère est doté de plus de 2 500 équipements de visioconférence. 1 400 sont installés dans les services judiciaires, auxquels il manque encore près de 2 000 équipements pour compléter leur dispositif. Selon le ministère, le déploiement de *Skype* sur l'ensemble des ordinateurs portables (42 000 installés) a toutefois permis de combler le manque d'équipements de visioconférence (individuels, salles de réunion et salles d'audience). Plus de 10 000 conférences sont ainsi organisées chaque jour.

La plateforme de visioconférence nationale permet de connecter 576 participants en visioconférence ou près de 9 600 en audioconférence. Pour des raisons de qualité de service, 35 % de la bande passante en sortie de chacun des 1 500 sites sont réservés pour la visio et l'audioconférence.

2 - Réseau et VPN

L'équipement en liaisons fixes de la Chancellerie et des juridictions a connu une très nette amélioration avec la finalisation du passage de plus de 1 000 sites en fibre optique à fin 2020 et l'apport d'un service de résilience pour 10 % des sites. Le nombre de sites connectés est passé à 1 500 au premier semestre 2021.

La bande passante totale du ministère est limitée par le RIE⁶³ à 2,75 gigabits par seconde (Gbps) sur l'ensemble du territoire hors *datacenters*, auxquels sont dévolus 6 Gbps.

⁶³ Réseau internet de l'État, géré par la Dinum.

L'internalisation du VPN au sein du ministère, intervenue le 15 juillet 2019, a permis d'améliorer la qualité et la sécurité de cet outil indispensable de connexion pour les usages nomades, tel le télétravail. Cette capacité était auparavant fournie par la société SFR au travers d'un marché UGAP et nécessitait l'installation d'un logiciel supplémentaire, tandis que la nouvelle solution est hébergée sur une infrastructure du ministère et utilise la fonction standard de *Windows* pour la connexion VPN. Alors que, selon le ministère, 21 000 postes distants étaient déployés à la date du 15 octobre 2019, l'augmentation de capacité rendue nécessaire par la crise sanitaire a permis de porter le nombre maximal de connexions simultanées de 2 000 à 30 000.

Le parc de bornes wifi est passé de 1 150 unités au 1^{er} février 2020 à 1 462 à la fin du mois de septembre 2020, avec un objectif de 2 000 en 2021.

3 - Téléphonie

Le ministère s'est fixé comme objectif la rénovation complète d'ici 2022 de la téléphonie fixe, en commençant par les sites les plus prioritaires, pour améliorer la qualité de service, diminuer le nombre de pannes liées à la dette technique et réduire les coûts de maintenance.

Il disposait déjà d'une expérience ancienne de la téléphonie *via* le protocole internet (*telephone on the internet protocol* - TOIP) qu'il offre en service interministériel au ministère de l'agriculture. La mise en œuvre du PTN a permis d'accélérer son déploiement : 52 % des cours d'appel et 46 % des TGI étaient raccordés en juillet 2019. En septembre 2020, le ministère comptait 30 000 utilisateurs et envisageait d'héberger les 100 000 utilisateurs du ministère de l'économie et des finances à partir de 2022 ou 2023.

Cette solution technique permet de supprimer les standards téléphoniques locaux⁶⁴, souvent obsolètes et coûteux à maintenir, mais introduit une plus grande dépendance à l'égard du RIE, sauf pour les échanges internes. Sa mise en œuvre au sein du ministère et l'offre de service à l'égard de la communauté interministérielle sont une source de fierté légitime pour la Chancellerie. Cependant l'objectif d'un déploiement complet semble encore loin d'être atteint (37 000 utilisateurs visés en 2021), d'autant plus qu'il s'agira également d'y ajouter les agents du ministère de l'économie et des finances mentionnés plus haut.

Le PTN a également permis de rénover l'offre de téléphonie mobile grâce à l'installation de smartphones sécurisés *Hermes*⁶⁵, dont 3 000 postes ont été livrés en 2020 et 2 000 exemplaires supplémentaires devaient l'être en 2021. Deux services sont actuellement portés par le Snum : une offre ultra-sécurisée TMSI (permettant un chiffrement fort de la voix et des données) et une offre sécurisée *Hermes* (associant un chiffrement fort des données à un chiffrement standard de la voix et des SMS).

4 - Postes utilisateurs

Le PTN semble avoir durablement permis de renouveler le parc d'ordinateurs et de tablettes du ministère. Le nombre d'ordinateurs portables qui y sont déployés est ainsi passé de moins de 12 000 en 2017 à plus de 61 000 en 2020. Il n'a toutefois pas été possible de reconstituer tous les mouvements, et notamment les retraits de matériels dont la durée de vie utile est assez limitée (de l'ordre de cinq ans). Depuis la fin 2020, tous les magistrats et 60 % des personnels de greffe sont désormais équipés d'un ordinateur portable, selon le ministère.

⁶⁴ Autocommutateurs analogiques de type PABX.

⁶⁵ Téléphones mobiles dont le système d'exploitation, *secdroid*, est fourni par l'ANSSI.

Tableau n° 12 : parc de postes utilisateurs par année

<i>Année</i>	Ordinateurs fixes	Ordinateurs portables	Tablettes	Total
2017	65 526	11 789	322	77 637
2018	58 010	10 806	147	68 963
2019	197 579	49 266	904	247 749
2020	116 806	61 359	249	178 414

Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par le ministère de la justice

Les équipements peuvent être achetés par la DSJ, le Snum ou encore les juridictions elles-mêmes. Cette situation rend la gestion du parc complexe, notamment en raison de risques de doubles comptes ou d'oublis, même si l'installation des matériels est assurée, en principe exclusivement, par les départements informatique et téléphonie (DIT) du secrétariat général. Une rationalisation de la gestion du parc, sous la responsabilité du seul Snum, ainsi que l'amélioration des outils de supervision des déploiements et de gestion de parc permettraient de régler ces difficultés.

Lors de sa réunion du 29 septembre 2020, le comité thématique a estimé à 18 000 le nombre d'ordinateurs portables en service au 1^{er} janvier 2020. L'octroi par la Dinum d'une subvention correspondant à 50 % du prix d'acquisition des ordinateurs destinés aux services déconcentrés a permis d'en porter, en septembre 2020, le nombre à 26 000. S'y sont ajoutées les commandes locales (3 500 unités) et la finalisation des commandes nationales (15 000 unités), portant le total de portables à 44 500 unités à fin 2020. L'objectif 2021-2022 est de permettre à tous les agents susceptibles de télétravailler (soit 56 000 agents) de disposer d'un ordinateur portable. Il reste cependant à définir une procédure de mise au rebut des ordinateurs obsolètes et au Snum à s'assurer que les utilisateurs bénéficiant de ces matériels ne conservent pas également un poste fixe.

B - Les résultats des chantiers des applications informatiques relevant de l'axe 2 sont beaucoup plus inégaux

Afin de dresser un point d'étape le plus exact possible de l'exécution du PTN, un échantillon de projets a été retenu dans le cadre de l'enquête, qui font l'objet de développements ci-après.

Les dépenses réalisées sur ces six projets, qui concernent tant la direction des services judiciaires (*Portalis*, *Cassiopée* et *PPN*), que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (*Parcours*), la direction de l'administration pénitentiaire (numérique en détention – *NED*) ou les services du secrétariat général (*SIRH-Harmonie*), s'élevaient au 18 juin 2021 à 134,13 M€ en CP. Elles représentaient près de 80 % des crédits alors exécutés au titre de l'axe 2⁶⁶.

⁶⁶ En considérant les crédits dédiés à l'axe 1 également étudiés par les rapporteurs, le présent rapport fait le point sur 87 % des dépenses du PTN au 18 juin 2021.

Lors du lancement du PTN, ces applicatifs étaient, pour ce qui concerne *Cassiopée* et le SIRH-*Harmonie*, déjà en service. Ils étaient en cours de développement s'agissant de *Portalis*, ou totalement nouveaux pour *PPN*, *Parcours* et *Numérique en détention (NED)*.

Tableau n° 13 : dépenses réalisées à la date du 18 juin 2021 au titre des projets examinés par la Cour

<i>En M€</i>	AE	CP
<i>Portalis</i>	54,82	47,54
<i>NED</i>	10,16	11,85
<i>Parcours</i>	7,75	4,55
<i>Harmonie</i>	30,66	30,55
<i>Cassiopée</i>	36,12	33,48
<i>PPN</i>	14,85	6,15

Source : Cour des comptes à partir des données Snum et tableau de synthèse budgétaire UO SSIC pour l'exercice 2019

L'exécution des crédits par projet fait apparaître les difficultés du ministère à correctement imputer les dépenses de fonctionnement et d'investissement informatique. Ainsi, des développements d'applicatifs qui devraient faire l'objet de crédits exécutés en investissement ont été imputés en fonctionnement au motif qu'ils sont adossés à des marchés de tierce maintenance applicative (cf. *infra*). C'est notamment le cas du déploiement de l'outil *Cassiopée* dans les cours d'appel. Ces difficultés d'imputation ont ensuite des conséquences en matière de suivi comptable des immobilisations (cf. *infra*).

1 - *Cassiopée*, l'application centrale de la justice pénale

a) La finalité de l'application

Conçue au début des années 2000 afin de remplacer les différentes applications utilisées en matière pénale, la « chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants », dénommée *Cassiopée*, constitue la colonne vertébrale du système d'information de la justice pénale. Elle assure la fonction de bureau d'ordre pénal national automatisé, permettant de créer et d'alimenter un dossier pour chaque affaire en renseignant tous les actes des étapes de la procédure et de produire les éditions associées⁶⁷ à partir de modèles, les « trames ».

Outre l'enregistrement numérique et la centralisation des affaires, elle donne accès à une base partagée par tous les acteurs de la chaîne pénale et leur offre la possibilité d'interagir au travers de ses différentes fonctionnalités. L'application ne gère toutefois que des données structurées : les différents documents du dossier d'une affaire, qu'ils soient produits par la juridiction ou reçus par elle, ne sont pas stockés par l'application elle-même⁶⁸.

⁶⁷ On parle alors de fonctionnalités d'édition.

⁶⁸ Les documents sont en revanche stockés par un outil de GED (gestion électronique de documents), conçu postérieurement à *Cassiopée*, dénommé *NPP (Numérisation de la procédure pénale)*, qui lui est interfacé.

Cassiopée communique avec d'autres systèmes d'information et échange des données avec des applications partenaires internes ou externes au ministère, au moyen de flux, appelés échanges inter-applicatifs (EIA).

Son déploiement a débuté en 2009 pour s'achever, dans les juridictions de premier degré⁶⁹, en janvier 2019. Lors du lancement du PTN, il avait été décidé :

- d'augmenter la couverture fonctionnelle de *Cassiopée* :
 - en élargissant ses fonctionnalités afin d'assurer la gestion des affaires pénales dans les juridictions de second degré, soit 36 cours d'appel, y compris les chambres de l'instruction ; l'application devait être déployée sur des sites pilotes en début d'année 2018, puis étendue aux autres cours d'appel courant 2018 ;
 - en procédant de même, en 2019, pour les cours d'assises ;
- de généraliser le déploiement du module assurant la gestion des scellés en 2018 ;
- de développer et de déployer un outil pour assurer la gestion des procès « hors norme⁷⁰ » (PHN) en 2018 ;
- de faire évoluer *Cassiopée* en *Cassiopée nouvelle génération (Cassiopée NG)* en lui adjoignant les fonctionnalités de *NPP* (cf. *supra*) de gestion de documents électroniques et de pilotage des échanges avec les avocats et usagers ; *Cassiopée NG* devait être déployé en 2020 sur des sites pilotes et généralisé en 2021.

La loi de programmation de la justice a encore alourdi la feuille de route de *Cassiopée* en y ajoutant (cf. § II.I.E) :

- le nouveau dispositif de peines (le « bloc peines »), dont l'entrée en vigueur était prévue le 23 mars 2020 ;
- les modifications induites par le code de justice pénal des mineurs (CJPM), dont l'entrée en vigueur était fixée au 31 mars 2021, avant d'être reportée au 30 septembre 2021.

Les utilisateurs du système sont en premier lieu les greffiers. Cependant la démarche progressive de numérisation conduit les magistrats à en devenir aussi des utilisateurs. Le nombre d'utilisateurs potentiels de *Cassiopée* dans les tribunaux judiciaires est de 15 000, auxquels il faudra ajouter près de 2 600 utilisateurs dans les cours d'appel.

Cassiopée gère 50 millions d'affaires actives et permet de produire, à partir des trames, huit millions de documents par an.

⁶⁹ À l'exception des tribunaux de première instance de Mata-Utu et Saint-Pierre et Miquelon, qui ne disposent pas de *Cassiopée*.

⁷⁰ Procès comportant notamment un grand nombre de parties civiles, qu'il n'est pas possible de gérer avec *Cassiopée*.

b) Les travaux réalisés dans le cadre du PTN

Soixante-dix pour cent des besoins fonctionnels identifiés des cours d'appel ont donné lieu au développement de fonctionnalités⁷¹. En revanche, les développements relatifs aux chambres de l'instruction et aux cours d'assises n'ont pas débuté. L'application a été mise en service progressivement depuis fin 2018 dans trois sites pilotes : d'abord à la cour d'appel d'Orléans, puis à celles d'Amiens (mi-2019) et Reims (novembre 2019). Les utilisateurs se plaignent du développement très incomplet des trames, notamment pour celles utilisées pour le service de l'exécution des peines⁷² et pour les rôles d'audience de la chambre des appels correctionnels. *Cassiopée* offre en la matière un service de qualité nettement inférieure à celle des applications qu'il remplace.

La fin du déploiement de *Cassiopée* en métropole, hors les cours d'appel de Paris et Versailles, programmées en 2022, et les cours ultra-marines, est prévu pour la fin de l'année 2021. Le déploiement accusera donc un retard de près de quatre ans par rapport au planning prévu lors du lancement du PTN.

Par une note du 4 juin 2019, le directeur des services judiciaires a acté le principe de la généralisation du module relatif aux scellés de *Cassiopée* et le recours dérogatoire au logiciel *METIS*⁷³. En juin 2021, près de 150 tribunaux judiciaires recouraient au module scellés, *METIS* n'étant utilisé que par le tribunal judiciaire de Paris et les tribunaux du ressort de la cour d'appel de Douai. Mais son déploiement n'est pas achevé, certains tribunaux judiciaires, comme celui de Versailles, continuant à utiliser des outils locaux.

La fonctionnalité permettant la gestion des procès hors normes, qui correspond à un module en réalité indépendant de *Cassiopée*, a été mise en production en juin 2020 dans les tribunaux judiciaires de Paris et Marseille.

La mise en production des fonctionnalités relatives au bloc peines a été retardée suite à l'instauration du confinement lié à la crise sanitaire. Il a finalement été réalisé, sur un périmètre réduit, en mai 2020. Les trames, dont le nombre a été ramené à une vingtaine, n'étaient en revanche pas disponibles. Elles n'ont été que progressivement mises en place entre septembre et décembre 2020, soit avec plus de six mois de retard⁷⁴.

La réforme du CJPM, qui modifie en profondeur le régime pénal applicable aux mineurs, a eu de très forts impacts sur l'application, notamment en raison du fait que *Cassiopée* est structurée autour du dossier d'affaire, alors que le CJPM « raisonne » en termes de personne. À l'initiative de la commission des lois du Sénat, le Parlement a décidé de reporter du 31 mars au 30 septembre 2021 l'entrée en vigueur de la réforme « pour tenir compte de l'état de préparation de l'ensemble des juridictions et de la protection judiciaire de la jeunesse ». Les fonctionnalités permettant la mise en œuvre du CJPM dans *Cassiopée* devaient ainsi fonctionner au 30 septembre 2021. Cependant les problèmes d'éditique récurrents ont nécessité de ramener de 200 à 32 le nombre de trames alors déployées, les trames restantes devant être livrées au mois de décembre 2021.

⁷¹ Fonctionnalités relatives aux chambres des appels correctionnels, aux chambres spéciales des mineurs et à l'exécution des peines, en remplacement des applicatifs *LogicWin* et *EPWIN*.

⁷² Trames incomplètes ou absence de fusion entre le modèle et les données issues de *Cassiopée*.

⁷³ *METIS*, rebaptisé ainsi par le SAR de Paris, est issu de l'adaptation du progiciel *SPARK*, édité par la société *Klee* et conçu pour la gestion d'archives. L'outil génère différents codes-barres à apposer sur les scellés, les cartons de rangement et les étagères, et qui sont lisibles à partir de douchettes.

⁷⁴ Des solutions transitoires permettant aux utilisateurs de stocker *via* un traitement de texte les trames prenant en compte les modifications de la LPJ ont été mises en place par les services judiciaires, de même que l'accès aux nouvelles trames sur l'intranet de la DACG. Cependant ces contournements n'ont pas rencontré l'adhésion des utilisateurs.

Enfin, les travaux relatifs au renouvellement de *Cassiopée* (*Cassiopée NG*) n'ont pas démarré. Seules de premières réflexions ont débuté à l'été 2021. Les utilisateurs doivent ainsi toujours recourir à plusieurs applications pour assurer la gestion du dossier pénal (*Cassiopée*, *NPP*, messagerie).

Au total, les travaux réalisés par la Cour dans le cadre de la présente enquête ont montré que :

- l'application connaît des défauts de fonctionnement récurrents, obligeant ses utilisateurs à quitter l'application et à se reconnecter ;
- *Cassiopée* est en évolution permanente pour mettre en œuvre des modifications législatives et réglementaires, avec un risque constant de déstabiliser l'existant. Il est donc nécessaire de stabiliser l'application avant de procéder à toute évolution fonctionnelle substantielle ;
- les problèmes liés à l'éditique (trames non développées ou dont le fonctionnement n'est pas satisfaisant) génèrent des dysfonctionnements graves de l'application ;
- le cadre contractuel de la société assurant les développements de *Cassiopée* n'étant jusqu'alors pas satisfaisant, notamment parce que cette société n'était pas en mesure de réaliser dans le calendrier convenu et avec la qualité attendue les développements nécessaires au bon fonctionnement de l'application, le ministère a été amené à renforcer le pilotage du prestataire ;
- les services judiciaires ne sont pas encore associés à la réflexion entamée par le Snum sur l'avenir de *Cassiopée*.

2 - Le programme *Procédure pénale numérique (PPN)* de dématérialisation complète de la chaîne pénale

a) La finalité du programme

Bien que la numérisation de la procédure pénale figurât dans le programme du président de la République en 2017, le projet de *Procédure pénale numérique (PPN)* n'a pas été prévu dans le PTN initial, mais seulement postérieurement, dans le cadre de loi de programmation de la justice du 23 mars 2019.

Le programme *PPN*, codirigé par les ministères de l'intérieur et de la justice, consiste à définir, à droit constant, une procédure pénale intégralement numérique dès son origine⁷⁵. Il prévoit que les actes sont signés et transmis électroniquement aux juridictions par les forces de sécurité intérieure (police nationale et gendarmerie), depuis l'acte d'enquête initiale, réalisé par les forces de sécurité intérieure (ministère de l'intérieur), jusqu'à l'exécution de la peine et l'archivage (effectué par les juridictions). Toutes les procédures sont concernées, à l'exception des contraventions des quatre premières classes et des crimes. Sont aussi concernés les délits relatifs aux affaires d'atteintes aux biens de faible gravité d'auteurs inconnus, dits « petits X », qui n'étaient pas enregistrés auparavant, mais simplement transmis au parquet pour classement. Avec la *PPN*, ces procédures seront établies dès l'origine sous forme numérique et transmises de façon dématérialisée au parquet des tribunaux judiciaires.

⁷⁵ C'est-à-dire que les documents de la procédure sont établis sous forme numérique, selon les dispositions de l'article 801-1 du code de procédure pénale et ne nécessitent pas de support papier.

PPN, qui n'est pas une application informatique mais un programme regroupant 14 projets informatiques, permet donc l'abandon du dossier papier de la procédure et de la signature manuscrite, celle-ci étant remplacée par la signature électronique.

La stratégie du programme s'appuie sur trois principes :

- la numérisation de la procédure pénale est réalisée à partir des systèmes d'information déjà existants⁷⁶, qui devront évoluer et être mis en relation ;
- les travaux de développement informatique sont menés par paliers ;
- les utilisateurs sont associés à toutes les phases de la conception du nouveau système.

Les utilisateurs regroupent les forces de sécurité intérieure responsables de la police judiciaire, les magistrats et les personnels de greffe en charge du pénal, mais aussi les autres acteurs de la chaîne pénale tels que les avocats, les huissiers et les partenaires institutionnels : la douane et la DGFIP à terme.

Sont concernées annuellement près de 4,5 millions de procédures⁷⁷, dont près de 2 millions sont des « petits X ».

Tableau n° 14 : coût du programme *PPN* hors charges de personnel sur la période 2018-2022

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022 (prévisions)	Total
<i>HT2 prévisionnel initial</i>	0	0	4,3	20,1	11,8	36,2
<i>HT2 exécuté ou réévalué</i>	0	0	6,6	28*	11,8	46,4

Source : PAP 2020 et 2021

Notes : *chiffre provisoire, réévalué lors du CSTN de décembre 2020 en AE et CP (AE = CP)

b) Les travaux réalisés dans le cadre du PTN

PPN a été expérimentée à l'été 2019 dans deux juridictions, Amiens et Blois. L'expérimentation a duré un an et a débuté avec les « petits X », puis les procédures correctionnelles. Outre ces juridictions, l'expérimentation concernait les services de police mais pas la gendarmerie nationale. En effet, le décret autorisant le déploiement du logiciel de rédaction de procédure de la gendarmerie nationale (*LRPGN*), indispensable pour transmettre les procédures aux juridictions⁷⁸, n'a été publié que le 15 juillet 2021 (cf. *infra*).

Après avoir été expérimenté durant un an, le déploiement a débuté, par étapes (concernant les « petits X », puis certaines procédures correctionnelles, puis tous les délits) et par vagues.

⁷⁶ Ainsi *PPN* s'appuie sur l'application *NPP* (*Numérisation de la procédure pénale*), application de gestion électronique de documents (GED) actuellement en service et interfacée avec *Cassiopée* (cf. *infra*). *NPP* permet de numériser les documents constituant les procédures reçues des forces de sécurité intérieure et de gérer les pièces produites ou reçues ensuite par les juridictions. *PPN* permet donc de s'affranchir de la numérisation de la procédure puisque celle-ci est reçue sous forme numérique.

⁷⁷ Chiffre duquel il faut retrancher environ 3 % de procédures criminelles, soit 135 000 procédures.

⁷⁸ Décret n° 2021-928 du 12 juillet 2021.

Les vagues, au nombre de six, s'étendent sur une durée de six mois et ne concernent, pour sécuriser le déploiement, qu'un département par cour d'appel. En juin 2021, la troisième vague avait débuté et *PPN* devait être déployée dans 44 tribunaux judiciaires en mars 2022. L'objectif est de parvenir en fin d'année 2023 à ce que la totalité des délits soit traitée numériquement par les tribunaux et que tous les services d'enquête qui concourent à une procédure délictuelle échangent en numérique dès l'origine avec les juridictions et entre eux sur tout le territoire. Enfin, une évolution de *Cassiopée* doit permettre au plaignant d'accéder en ligne à l'éventuel avis de classement de sa plainte. Cet accès est rendu possible par la numérisation des procédures « petits X » qui, comme indiqué *supra*, faisaient jusqu'au déploiement de *PPN* l'objet d'un simple enregistrement par les juridictions. La transmission électronique des « petits X » emporte des gains de productivité puisqu'elle permet d'éviter la double saisie des informations. En se fondant sur les hypothèses issues des constats effectués au tribunal judiciaire de Blois⁷⁹, il est possible d'estimer le gain en effectifs à 300 environ. Ce chiffre mériterait toutefois d'être affiné et analysé à l'aune de l'ensemble des gains attendus par *PPN*, dont les documents décrivant le projet ne proposent pas de chiffrage formalisé.

Le déploiement de *PPN* a été accéléré par la crise sanitaire. En effet, certains des outils développés ou améliorés dans le cadre des 14 projets constituant le programme *PPN*, tels des outils d'échanges dématérialisés avec les auxiliaires de justice, ont pu être mis à disposition des juridictions en avance de phase par rapport au déploiement de *PPN*.

Mais au regard de ce qui était prévu au lancement du programme en 2019, qui ciblait une expérimentation sur deux sites pilotes au printemps 2019 pendant un peu plus d'un an, puis un déploiement en vagues successives jusqu'au début de 2022 afin de traiter l'ensemble des « petits X » dans tous les départements métropolitains ainsi que les affaires délictuelles dans 28 d'entre eux, le programme présente un retard de plus d'un an. Selon le ministère de la justice, ce retard sera rattrapé d'ici début 2022, puisque les « petits X » devraient être déployés dans tous les tribunaux judiciaires métropolitains et que 52 tribunaux judiciaires, ainsi que deux d'outre-mer, seront équipés pour les « petits X » et les procédures rapides.

Les travaux réalisés par la Cour dans le cadre de la présente enquête ont montré que :

- le financement du programme *PPN* prévu par le PTN n'était pas suffisant ; la poursuite de sa feuille de route nécessite d'avoir recours à des financements autres (FTAP, plan de relance) ;
- *PPN* constitue le principal programme de dématérialisation complète, s'appuyant sur des documents établis numériquement, en application de l'article 801-1 du code de procédure pénale ;
- il suscite une forte attente et une bonne adhésion des juridictions et des services de police ; un ralentissement des travaux permettant la dématérialisation des procédures aurait pour conséquence de démotiver les agents qui les mettent en œuvre ou qui les mettront prochainement en œuvre⁸⁰ ;

⁷⁹ Hypothèse d'un temps de traitement de 15 minutes par « petit X », dont le nombre total atteint 2 millions par an au niveau national sur la base d'un temps plein de 1 607 heures.

⁸⁰ *PPN* est encore en rodage et les difficultés de mise en œuvre, et notamment certaines situations particulières, sont acceptées par les utilisateurs parce qu'elles ne sont que temporaires. Néanmoins, si elles n'étaient pas rapidement résolues, elles conduiraient à un découragement du personnel. Il s'agit par exemple du cas où *PPN* ne peut être utilisée car l'orientation pénale (comparution immédiate...) n'est pas encore gérée ou parce qu'un commissariat ne peut pas encore transmettre une procédure numérique à un autre commissariat, bien que les deux utilisent déjà *PPN*.

- la gouvernance bicéphale du programme, nécessitant une bonne coordination entre les deux directeurs, est porteuse de risque⁸¹ ;
- la direction du programme de la partie justice, travaillant avec une grande souplesse sans organisation structurée, repose essentiellement sur son directeur, ce qui représente en soi également un risque ;
- un effort important a été réalisé pour accompagner le déploiement du projet, grâce notamment aux ambassadeurs de la transformation numérique. Néanmoins ceux-ci seront moins disponibles dès lors que le déploiement du nouveau système s'accéléra ;
- la numérisation de la chaîne pénale n'est pas à ce jour aboutie. Celle-ci nécessite encore de nombreux développements, notamment l'alimentation automatique de *Cassiopee* à partir de *NPP*.

Enfin, le développement de *PPN*, qui repose autant sur le ministère de l'intérieur que sur celui de la justice, impose que les logiciels de rédaction des procédures (LRP) de la police et de la gendarmerie nationale soient modifiés pour permettre la transmission des pièces des procédures sous forme numérique. Le logiciel de rédaction utilisé actuellement par la police, *LRPPN3*, devait être remplacé par un logiciel plus moderne et ergonomique, *Scribe*, fin 2020. *LRPPN3* était en effet « jugé obsolète techniquement et n'étant plus en capacité de répondre à l'évolution des besoins » par la Dinum⁸².

Le programme *Scribe*, associant la police et la gendarmerie nationale, a débuté en 2016. Mais, ne pouvant aboutir à des livrables communs, les projets ont été séparés en 2018. Chacun a ensuite évolué de son côté, avec des équipes distinctes. En 2019, la Dinum a signalé que le planning de réalisation était irréaliste et présentait des risques importants de décalages calendaires et budgétaires. Après plusieurs reports, le directeur général de la police nationale a retenu l'objectif d'une mise en service de *Scribe* dans le courant de 2024. La non-disponibilité de *Scribe*, qui rend plus difficile, pour les forces de sécurité intérieure, la mise en œuvre de la *Procédure pénale numérique*, du fait de l'ergonomie peu adaptée de *LRPPN3*, constitue un risque pour le bon déroulement de l'opération. Selon le ministère de l'intérieur, *LRPPN3* et la première version de *Scribe* présentent toutefois le même niveau de fonctionnalités pour la transmission sous forme numérique des procédures aux juridictions. Il signale également que des améliorations ont été actées en octobre 2021⁸³, suite au report de la mise en service de *Scribe*.

Par ailleurs, les échanges avec la gendarmerie nationale n'ont pu débuter qu'en juillet 2021, avec près de deux ans de retard par rapport à ce qui aurait pu être fait si les sujets relatifs aux déclarations à la CNIL avaient été anticipés (cf. *supra*).

La stratégie retenue pour les modifications des logiciels de rédaction de procédure s'est donc révélée inadaptée. Cependant cette stratégie relève de la responsabilité du ministère de l'intérieur (et non du ministère de la justice), qui indique que les difficultés rencontrées ont été palliées par de nombreuses modifications de logiciels de rédaction de procédure et que les coûts imputables directement à *PPN* concernent principalement la signature électronique. Ils atteignent environ 1 M€ depuis 2018, auxquels il faut ajouter des dépenses de développement des LRP actuellement en service d'un montant total de 4 M€.

⁸¹ Le ministère de l'intérieur précise qu'un tableau de bord financier est désormais partagé.

⁸² Avis sur le programme *Scribe* rendu le 10 octobre 2019, selon la procédure de l'article 3.

⁸³ Comité stratégique interministériel du 22 octobre 2021.

3 - *Portalis*, la dématérialisation de la chaîne civile

a) *La finalité du programme*

Issu de réflexions lancées dès le début des années 2000, le projet *Portalis* a initialement été conçu comme la réécriture d'applications obsolètes de traitement des dossiers de procédure civile. On distingue deux types d'outils, qui datent des années 1980 – 1990 : les outils « WIN » et les outils « Xti » dont les applications⁸⁴ sont réparties par types de contentieux. Elles servent pour l'ensemble des procédures civiles devant les tribunaux judiciaires, les conseils de prud'hommes et les cours d'appel en matière civile. Ces applications, utilisées quotidiennement par les services judiciaires, qui ont traité 2,25 millions de décisions civiles en 2020, permettent aujourd'hui :

- l'enregistrement des affaires et des actes de procédures civiles : enregistrement et enrôlement d'une affaire, gestion des mesures d'instruction et mise en état d'une affaire, orientation, audiencement, gestion des expertises, conciliation-médiation, suivi des mémoires de justice ;
- les échanges et relations : communication avec les avocats, avec les huissiers.

Le projet *Portalis* s'inscrit dans le cadre des projets de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle. À ce titre, il est devenu progressivement le vecteur d'une réforme de l'organisation judiciaire, de la simplification des procédures pour le justiciable, mais aussi pour les auxiliaires de justice. L'objectif de *Portalis* est de créer une nouvelle chaîne civile totalement dématérialisée, permettant l'échange de données entre les différents degrés de juridictions ayant à connaître d'une même affaire et renforçant les possibilités d'échange avec les auxiliaires de justice.

L'outil doit également faciliter les actions de pilotage des chefs de juridiction et de la Chancellerie grâce à la remontée de données statistiques fiables. Enfin, l'un des enjeux de *Portalis* est de fournir une technologie moderne, un accès à distance, une garantie de sécurité⁸⁵ et des cycles de développement courts imposés par l'évolution fréquente des normes législatives et réglementaires.

Le coût prévisionnel du projet, estimé à 28,5 M€ en 2013, a été porté à 45 M€ en 2015 pour s'établir à 77,5 M€ en 2020. Cette évolution s'explique à la fois par des modifications importantes de trajectoire mais également par un dérapage des coûts. À la fin du mois de juin 2021, les dépenses réalisées (hors personnel) s'élevaient à 58,45 M€ et la prévision de coût total du projet, incluant les travaux de sécurisation du projet, était estimé entre 76,25 M€ et 87,25 M€. Les dépenses de personnel affectées au projet sont estimées par la Cour à 16 M€ à l'achèvement du projet.

⁸⁴ Elles se nomment *WINCI TGI*, *WINCI CA*, *WINGES CPH*, *SATI*, *NATI*, *TUTI*, *MINTI*, etc.

⁸⁵ Les applications actuelles ont une architecture « répartie », c'est-à-dire que les bases de données sont locales.

b) Les travaux réalisés dans le cadre du PTN

Le projet *Portalis* a permis la réalisation d'un site informatif (*justice.fr*), d'un portail à destination du justiciable (« *Portail du justiciable* »), permettant à ce dernier de suivre son affaire civile en ligne, d'un portail du service d'accueil unique du justiciable (« *Portail du SAUJ* »), permettant à ces services de renseigner le justiciable sur le déroulement de son affaire, d'un portail des requêtes numériques, offrant au justiciable la possibilité de saisir la justice directement en ligne pour des contentieux spécifiques.

La refonte des applications civiles est encore au stade du développement, avec une expérimentation en cours d'une partie de la première brique relative au contentieux prudhommal. Les difficultés d'exécution du projet ne permettent pas, à ce stade, de définir un calendrier de son achèvement ni les coûts associés au reste à faire. Cependant, dans le cadre du portail des juridictions de *Portalis* concernant plus particulièrement le contentieux du conseil des prud'hommes (CPH), une étude sur l'opportunité d'un outil unique de gestion des vacations des conseillers de prud'hommes permettrait sans doute de gagner en productivité. En effet, aujourd'hui, les relevés individuels des temps d'activité (RITA) des 14 500 conseillers prudhommaux sont remplis à la main puis rentrés dans l'outil *WINGES*. Les bordereaux des vacations sont ensuite rematérialisés pour être transmis au SAR (à Paris, un chauffeur effectue à ce titre une navette), qui, à son tour, ressaisit les informations dans l'outil permettant le paiement des vacations.

Les travaux réalisés par la Cour dans le cadre de la présente enquête ont montré que :

- le projet *Portalis* peut être considéré comme le plus important et le plus ambitieux projet informatique mené par le ministère de la justice, qui en a fait un projet phare de son plan de transformation numérique, suscitant ainsi de nombreuses attentes à son endroit ;
- la stratégie du projet, en fluctuation permanente, a entraîné des difficultés de cadrage ;
- le projet est marqué par de nombreuses difficultés qui entravent sa mise en œuvre, dont certaines avaient été annoncées dès l'origine. C'est le cas notamment des risques relatifs à la gouvernance du projet et aux compétences nécessaires pour le mener à bien, qui ont bien été identifiés mais non corrigés ;
- les mécanismes de suivi budgétaire et contractuel du projet n'ont pas été suffisants et ont conduit à une dérive des coûts, à une mauvaise utilisation des supports contractuels et à des ruptures de prestation ;
- le cadrage technique a manqué de rigueur et fait peser un risque sur l'évolution de l'outil ;
- la prise en compte tardive des questions de protection des données personnelles et de sécurité des systèmes d'information a ralenti l'exécution du projet ;
- les réalisations (site *justice.fr*, *Portail du justiciable* et du *SAUJ*, *Portail des requêtes numériques*) et leurs résultats en matière d'utilisation n'apparaissent pas à la hauteur des attentes et des coûts engagés. Pour le personnel des juridictions, ces applications sont perçues comme représentant une charge de travail supplémentaire ;
- le déploiement des nouveaux modules de *Portalis* devra s'appuyer sur une démarche d'accompagnement du changement exigeante au regard des attentes liées au remplacement d'outils qui, même s'ils sont très obsolètes, donnent plutôt satisfaction.

4 - Le projet *NED* de numérisation des relations entre les détenus et leur famille avec l'administration pénitentiaire

a) *La finalité du programme*

Le programme *Numérique en détention (NED)* consiste à dématérialiser les actes, notamment de gestion, entre l'administration pénitentiaire et, d'une part, le détenu (connaissance de situation de son compte personnel, réalisation d'achats courants [« cantine »], gestion de ses questions à l'administration [« requêtes »]), au moyen du *Portail détenu*, et, d'autre part, la famille du détenu (réservation des parloirs, alimentation du compte du détenu par la famille, demande de permis de visite, information sur les établissements pénitentiaires).

Le média central de cette dématérialisation est constitué, pour le détenu, d'un terminal informatique (tablette) installé dans sa cellule et, pour sa famille, d'une application accessible par internet. L'installation d'une tablette dans chaque cellule nécessite le câblage des établissements pénitentiaires, prévu dans le cadre du projet TED (téléphonie en détention)

Le dispositif mis en place doit aussi permettre au détenu d'accéder, depuis sa cellule, au moyen de la tablette, à des informations et à des formations diffusées ou proposées par l'administration, dans le cadre de l'espace numérique de travail (ENT).

Ainsi, lors de sa détention, le détenu n'est pas coupé du monde numérique et sa réinsertion, à la suite de sa détention, en sera facilitée.

Les utilisateurs du système d'information sont les détenus, dont l'effectif est de l'ordre de 60 000, et leur famille. Un détenu reçoit, en moyenne, deux visites par mois, ce qui représente de l'ordre de 4 000 demandes de visites par jour.

Lors de l'élaboration du PTN, en août 2017, le coût du programme était estimé à 8 M€. Cependant le périmètre exact de cette évaluation était inconnu, notamment en ce qui concerne les tablettes⁸⁶.

b) *Les travaux réalisés dans le cadre du PTN*

Aucun des services dont l'application *NED* assure ou assurera la gestion ne faisait, avant le déploiement de l'application, l'objet d'applications informatiques : les commandes des détenus se faisaient au moyen de formulaires papier et les prises de rendez-vous pour les parloirs par téléphone, ce qui posait souvent difficultés. L'application permet donc une dématérialisation des procédures existantes.

En juin 2021, le *Portail famille* était opérationnel pour 122 établissements sur un total de 188, et proposait la principale fonctionnalité prévue, la réservation de parloir. À cette date, pour les établissements pour lesquels ce service était ouvert, une réservation sur deux était effectuée par le *Portail famille*. Deux fonctionnalités n'étaient pas encore développées : l'alimentation du compte du détenu par sa famille et la gestion des demandes de permis de visite.

⁸⁶ La demande faite au FTAP, en 2018, faisait état d'un budget, qu'il était nécessaire de confirmer, de l'ordre de 25 M€. Ce budget incluait l'équipement en tablettes.

Le *Portail détenu* était, en juin 2021, en expérimentation à la maison d'arrêt de Dijon, avec des tablettes installées dans neuf cellules. La totalité des cellules devait en être équipée à la fin du mois d'août 2021. Cette expérimentation ne portait que sur la gestion des commandes des détenus et des requêtes. Aucune information ou programme de formations, qui constituent des contenus indépendants de l'outil *NED* (qui ne permet que leur gestion), n'avait encore été mise en place.

Lors du lancement du programme, en 2017, il était prévu de le déployer dans trois établissements pilotes en milieu d'année 2019 puis de généraliser l'ensemble des fonctionnalités (*Portail famille* et *Portail détenu*) à partir du milieu de l'année 2020. À la date de finalisation du présent rapport, le projet ne présentait qu'un léger retard pour le *Portail famille*, avec cependant des fonctionnalités moins importantes que prévu (cf. *supra*), mais un retard de près de deux ans pour le *Portail détenu*.

Les travaux réalisés par la Cour dans le cadre de la présente enquête ont de plus mis en évidence les points suivants :

- il n'existe aucun budget consolidé du programme, notamment en ce qui concerne les équipements, dont le montant serait, pour l'ensemble des établissements pénitentiaires, de 55 M€⁸⁷. Un tel volume d'investissement n'est justifié que si le système est pleinement utilisé, notamment en ce qui concerne l'information des détenus et l'offre de formation par voie dématérialisée ;
- le développement de l'application a été réalisé dans le cadre d'un marché de maintenance relatif à une autre application et la notification tardive d'un marché de développement a conduit à différer certains développements (cf. *infra*) ;
- la direction de l'administration pénitentiaire a fait appel, pour l'aider dans la mission de maître d'ouvrage, à la même société que celle chargée par le Snum d'assurer le développement de l'application ;
- certaines questions n'ont pas été anticipées. Ainsi, le déploiement du *Portail détenu* ne pourra être réalisé pour les établissements à gestion déléguée, en raison de la nécessité de modifier certains logiciels mis en œuvre par les sociétés auxquelles la gestion a été déléguée. Par ailleurs, le nombre d'établissements où devait être expérimenté le *Portail détenu* a été réduit de trois à un en raison d'impossibilités techniques de déployer le système dans les deux autres établissements initialement choisis ;
- l'estimation préalable des gains d'effectifs associés au déploiement du *Portail famille* et du *Portail détenu* est légèrement supérieure aux gains réellement escomptés⁸⁸, au regard des résultats des premiers déploiements. Les économies d'effectifs anticipant le déploiement dans l'ensemble des sites de la DAP, il est désormais indispensable de le mener à son terme rapidement et d'anticiper d'éventuelles tensions sur les effectifs.

⁸⁷ Le coût d'installation des équipements en cellule est estimé à 40 M€ pour l'achat des terminaux, auxquels s'ajoutent 11 M€ pour l'installation en cellule des tablettes, 2 M€ pour l'accompagnement logistique d'assistance au déploiement et 2 M€ pour la formation du personnel.

⁸⁸ 97 postes seront rendus pour compenser les effets induits de la dématérialisation de NED pour 75 effectifs estimés sur la base des hypothèses constatées dans les premiers sites de déploiement.

5 - Le projet *Parcours* de gestion des mesures relatives aux mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse

a) *La finalité du programme*

Le besoin à satisfaire par *Parcours* est la gestion du parcours complet des mineurs pris en charge, par l'ensemble des acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse (directeurs, cadres éducatifs, éducateurs du secteur public ou du secteur associatif habilité, personnel administratif, services judiciaires, administration pénitentiaire, éducateurs).

La gestion du parcours complet du mineur dans le nouveau système d'information doit permettre aux acteurs, d'une part, de disposer d'une information complète sur le jeune et, d'autre part, d'avoir les données suffisantes pour assurer l'évaluation de la politique publique de protection judiciaire de la jeunesse. L'enjeu de la qualité et de l'exhaustivité des données du dossier du mineur géré par le système est donc primordial alors que le projet a pour objet de réduire les opérations de saisie par les utilisateurs.

L'application doit aussi prendre en charge les modifications résultant des nouvelles dispositions introduites dans le code de la justice pénale des mineurs (CJPM). Ces modifications concernent l'ordonnance de 1945, qui définissait le cadre de la justice pénale des mineurs, en soustrayant les mineurs délinquants aux juridictions pénales de droit commun.

Les utilisateurs de *Parcours* ne relèveront pas tous du ministère de la justice. En effet, le personnel du secteur associatif habilité aura aussi accès à l'application, lorsque celle-ci sera intégralement déployée à terme. Y auront ainsi accès :

- pour le ministère de la justice, 8 000 personnes, dont 1 200 à 1 500 gestionnaires administratifs appartenant essentiellement aux structures chargées de l'accueil des mineurs, les autres utilisateurs étant les éducateurs, qui chargeront dans le système d'information les rapports établis sur les jeunes dont ils ont la charge (« écrits professionnels ») ;
- pour le secteur associatif habilité, 3 000 personnes (gestionnaires administratifs et éducateurs).

Lors de l'élaboration du PTN, en août 2017, le coût du programme était estimé à 11 M€.

b) *Les travaux réalisés dans le cadre du PTN*

Les travaux relatifs au programme *Parcours* ont consisté à remplacer par une application unique les deux applications existantes, *Images* et *Game*. Ces deux applications, anciennes et non interfacées entre elles, offraient des fonctionnalités réduites au regard de ce qui est attendu par le nouveau système d'information.

En juin 2021, une première partie de la nouvelle application avait été déployée. Elle couvrait un périmètre de fonctionnalités réduit, un peu inférieur à celui des deux applications remplacées par *Parcours* : globalement seules les fonctionnalités utiles aux gestionnaires du secteur public (soit 1 200 à 1 500 utilisateurs) étaient en service. Les deux applications antérieures, *Game* et *Images*, n'étaient alors utilisées qu'en consultation et leur arrêt était programmé en août 2021.

Le ministère a précisé que le lot 2, dont le déploiement est prévu en 2022, permettra aussi de charger les rapports rédigés en dehors de l'application et qu'à terme, celle-ci devrait permettre la transmission du dossier dématérialisé du mineur au magistrat prescripteur.

Au regard du calendrier présenté lors du lancement du projet, en début d'année 2020⁸⁹, il présente un retard de l'ordre de neuf mois. En effet, le déploiement des premières fonctionnalités était à l'origine prévu en septembre 2020.

Les travaux réalisés par la Cour dans le cadre de la présente enquête ont par ailleurs mis en évidence les points suivants :

- *Parcours* offre la perspective d'une consolidation du parcours des mineurs sous main de justice dans une application unique, ouvrant la voie à une meilleure connaissance des informations portant sur les jeunes pris en charge. Cependant, à ce stade, le niveau des fonctionnalités en service reste inférieur au niveau des fonctionnalités des anciennes applications ;
- le déroulement du programme a été réarticulé pour prendre en compte des fonctionnalités nouvelles, rendues nécessaires par l'adoption du CJPM ;
- le calendrier de réalisation du projet ne connaît pas, à ce stade, de dérive importante mais les fonctionnalités les plus importantes, parce que nouvelles, n'ont pas encore été développées. À cet égard, le changement, au cours des travaux, du prestataire chargé du développement de l'application augmente le risque de décalage du calendrier de réalisation du projet ;
- le ministère a sous-évalué les délais résultant des obligations de déclaration des traitements, retardant le déploiement de la première version de l'application ;
- la prévision budgétaire globale actualisée du programme n'a pas été communiquée à la Cour ;
- l'extension de l'utilisation de l'application par les éducateurs du secteur public et par le secteur associatif habilité (SAH) n'est pas acquise, notamment parce qu'il n'existe pas de visibilité sur le déploiement pour le secteur associatif habilité, que l'application présente des défauts d'ergonomie de nature à conduire à un rejet de la part des nouveaux utilisateurs (éducateurs, SAH) et que l'adhésion des nouveaux utilisateurs à l'application nécessitera des actions renforcées en matière de conduite du changement ;
- le programme ne fait toujours pas l'objet d'un pilotage global, avec l'annonce d'une gouvernance dont la mise en place a été régulièrement reportée ;
- le support aux utilisateurs devra être très spécifique en raison de la répartition de ceux-ci au sein de très nombreuses structures de petite taille, qui constitue en lui-même un véritable projet.

⁸⁹ Ce planning avait d'ailleurs évolué par rapport à celui présenté au lancement du PTN, notamment en raison de la décision de mettre en œuvre la réforme du code de la justice pénale des mineurs directement dans *Parcours* et de ne pas modifier les applications existantes (*Game* et *Images*). Le retard pris par le projet *Parcours* peut être relativisé au regard des reports successifs de l'entrée en vigueur du CJPM.

6 - L'application *Harmonie* de gestion des ressources humaines du ministère

Harmonie est le système d'information pour la gestion des ressources humaines (SIRH) du ministère. Il figurait au nombre des grands projets numériques de l'État suivis par la Dinum (« top 50 ») au 1^{er} janvier 2020. Ce n'était plus le cas en 2021.

Il s'agit de l'un des projets de dématérialisation les plus avancés du ministère.

a) *Harmonie* répond avec succès au besoin de numériser et dématérialiser la gestion des ressources humaines du ministère

Harmonie occupe une place à part dans le PTN, puisqu'il s'agit de la seule application transversale majeure qui y figure⁹⁰. Cependant son caractère d'outil de la transformation numérique du ministère n'apparaît pas clairement, pas plus que les raisons qui ont conduit à l'inclure dans le plan de transformation, qui n'ont pas été communiquées à la Cour.

Les utilisateurs concernés sont, d'une part, les 87 617 agents du ministère, qui sont quasi-intégralement entrés dans le dispositif et, d'autre part, les 3 000 gestionnaires RH, en tant qu'utilisateurs des fonctionnalités avancées (gestion administrative et financière).

À fin juin 2021, *Harmonie* gérait 112 254 dossiers actifs (titulaires, stagiaires, non-titulaires publics, indemnitaire, paiements à l'acte ou à la tâche) et effectuait plus de 100 000 paies mensuelles (100 349 paies en avril 2021).

Le SIRH s'appuie sur le progiciel de gestion intégré (PGI)⁹¹ *SAP Human Capital Management*⁹² et sur le noyau commun interministériel (NCI), qui regroupe l'ensemble des règles de gestion et de référentiels, définis entre 2004 et 2008, applicables à la fonction publique d'État, statut général et statuts particuliers.

Il offre des fonctionnalités très avancées de dématérialisation des processus et de la gestion des ressources humaines, y compris par rapport aux autres ministères, telles que :

- la pré-liquidation de la paie⁹³, unifiée et intégralement dématérialisée, qui a permis la fusion des métiers de gestion administrative (GA) et de gestion de la paie grâce à la gestion intégrée des dossiers ;
- la dématérialisation du dossier individuel de l'agent (DIA) dans sa dimension administrative (*DIADÉM agent*), permettant d'héberger de manière sécurisée les documents numériques, de dématérialiser le circuit de signature des actes administratifs, de notifier électroniquement aux agents les actes de gestion natifs du SIRH *Harmonie* dès leur validation ;
- la dématérialisation de la transmission des pièces justificatives de paie au comptable (*DIADÉM comptable*) et le regroupement des assignations comptables sur deux comptes (au lieu de 25 précédemment)⁹⁴ ;
- un portail agent permettant de saisir les demandes de congés et d'absence, formation, mobilité, etc.

⁹⁰ *Astréa* présente un caractère transversal dans la mesure où il alimente les chaînes pénale et pénitentiaire, mais il reste avant tout un logiciel métier.

⁹¹ Également appelé *Enterprise resource planning* : logiciel s'appuyant sur une base de données commune pour gérer et administrer toutes les ressources d'une entreprise ou d'une organisation (ventes, stocks, comptabilité générale, immobilisations, ressources humaines, etc.).

⁹² Gestion du capital humain.

⁹³ Envoi des mouvements de paie au comptable pour calcul de la paie.

⁹⁴ Déploiement par vagues, de septembre 2021 à octobre 2022.

b) Le projet semble aujourd'hui stabilisé et devoir passer en phase de maintenance/évolutions

Harmonie est un projet plutôt ancien puisqu'il s'appuie sur le NCI, développé par la DGAFP en 2002 et l'ADAE⁹⁵ à partir de 2004. Le projet a en fait réellement démarré en 2008, avec le premier déploiement opérationnel de la gestion administrative en administration centrale, puis à la DAP en 2009.

Entre 2010 et 2012, des dysfonctionnements majeurs ont nécessité le remplacement du directeur de projet et un changement du prestataire chargé de sa réalisation. Cette évolution s'est accompagnée de la nécessité de réécrire 80 % des fonctionnalités. À partir de 2013 et jusqu'en 2014, le ministère a engagé l'adaptation de son SIRH à l'opérateur national de paie (ONP), jusqu'à l'abandon de ce projet interministériel (2015) et la réorientation vers la pré-liquidation de la paie en interface avec le logiciel PAY/Paysage de la DGFIP.

La pré-liquidation de la paie a été déployée au sein de l'administration centrale à partir de 2016 tandis que le dossier dématérialisé de l'agent (*DIADEM agent* et *DIADEM comptable*) a commencé à être déployé en 2019. En 2021, le déploiement de la pré-liquidation de la paie (Cour de cassation, SAR de Paris, École nationale de la magistrature) a été achevé avec un décalage d'un an en raison du contexte sanitaire.

- Pilotage

Le projet est piloté de manière originale. Il est en effet conduit par un directeur de projet unique, rattaché au métier sous l'autorité de la cheffe du service des ressources humaines (SRH) du secrétariat général de la Chancellerie. Le directeur de projet a autorité sur la maîtrise d'ouvrage (MOA) et sur la maîtrise d'œuvre (MOE), ainsi que sur les deux exploitants regroupés en un même lieu, sur un plateau unique. La méthode de développement retenue est celle du « cycle en V »⁹⁶, mais le rassemblement des équipes sous la responsabilité d'une même direction permet de bénéficier des avantages de la méthode *agile*, sans en reprendre forcément pour autant le ritualisme.

À l'issue de son enquête sur la conduite des grands projets numériques de l'État⁹⁷, la Cour a recommandé de « s'assurer pour chacun des grands projets de la désignation d'un responsable unique ayant autorité pour prendre les décisions et les faire appliquer par l'ensemble des équipes engagées dans le projet ». Cette préconisation est donc appliquée par le ministère pour la mise en œuvre du projet *Harmonie*. Il est curieux, toutefois, de constater que ce type d'organisation et de conduite de projet et les succès obtenus n'ont pas influencé la conduite d'autres projets numériques au sein du ministère.

⁹⁵ À laquelle a succédé la Dinsic puis la Dinum.

⁹⁶ Méthode de conduite de projet consistant à établir des spécifications générales et détaillées préalablement au développement, aux tests techniques et fonctionnels et à la livraison finale d'un logiciel. Elle est généralement opposée à la méthode *Agile*, qui requiert des spécifications moins précises au démarrage mais fonctionne selon des incréments réguliers, généralement de deux semaines, à l'issue desquels sont présentés des prototypes plus ou moins fonctionnels aux commanditaires, qui peuvent alors infléchir le développement dans un sens ou dans un autre. La méthode *agile* est réputée moins rigide que la méthode du cycle en V et présente l'avantage d'éviter l'effet tunnel reprochée à celle-ci. Les distinctions entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre sont plus pertinentes pour la méthode du cycle en V, qui préexistait historiquement à la méthode *Agile*, développée depuis le manifeste *Agile* de 1999.

⁹⁷ *Op. cit.*

L'équipe projet comprend 22 agents du SRH en cible et 10 agents du Snum, complétés par 20 prestataires (cinq pour la MOE, 15 pour la MOA), tous rassemblés sur le même plateau, ce qui est un niveau d'externalisation plutôt raisonnable si l'on prend en compte les ratios planchers préconisés par la Dinum (un interne pour un prestataire en MOA, un interne pour trois externes en MOE).

- Coûts et durée du projet

Les coûts du projet, tels qu'ils figurent dans le PAP du projet de loi de finances pour 2021, sont nettement supérieurs à leur évaluation initiale (+ 54 %), alors que l'écart calendaire (17 %) n'apparaît pas déraisonnable au regard de la moyenne constatée sur les grands projets numériques de l'État (35 % à fin 2019 et 21,6 % en juillet 2021⁹⁸), si l'on tient compte de la complexité des projets SIRH dans la sphère publique et des nombreux échecs constatés en ce domaine.

Toutefois, prenant comme début du projet la date de son intégration dans le « *panorama des grands projets numériques de l'État* », la Dinum a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour que la dérive calendaire du projet était de 45 %. La durée prévisionnelle annoncée par le ministère était en effet alors de 60 mois pour une durée actualisée de 87 mois.

Tableau n° 15 : évolution des coûts et de la durée dans le PAP

	Au lancement	Actualisation	Écarts
Coût total en M€	32	49,30	54 %
Durée totale en mois	69	81	17 %

Source : PAP LFI 2021

Les coûts et délais mentionnés dans la colonne « Actualisation » du tableau ci-dessus intègrent des modifications de périmètre expliquant les écarts avec les données de la colonne « Au lancement ». N'étaient notamment pas intégrés le module « *DIADEM comptable* », qui consiste en la dématérialisation de la transmission des pièces justificatives de la paie à la DGFIP et au regroupement des assignations sur deux comptes (les DDFiP de Besançon et de Limoges) et le portail agent. Le retard calendaire peut s'expliquer par la réorientation des fonctionnalités de pré-liquidation suite à l'échec de l'ONP, qui a conduit à redévelopper entièrement les interfaces d'échange avec la DGFIP.

- Support technique

L'organisation générale repose sur les principes suivants :

- le niveau 1 est assuré par l'échelon de proximité ou régional de l'utilisateur final ;
- le niveau 2 est assuré par l'équipe projet, au sein de laquelle une structure spécialisée a été créée, le centre de compétences *Harmonie*. Il compte six ETP en théorie mais seuls trois postes étaient pourvus au 28 mai 2021, en raison du départ de certains agents par mutation ou promotion. Le centre peut toutefois être renforcé par un consultant, voire deux, en cas de pics de charge ;
- le niveau 3 est assuré par l'assistance à la maîtrise d'œuvre (AMOE), en charge des développements et de la maintenance corrective et évolutive du système ;

⁹⁸ [Panorama des grands projets numériques de l'État | numerique.gouv.fr](https://www.numerique.gouv.fr/panorama-des-grands-projets-numeriques-de-l-etat)

L'outil de gestion des anomalies, utilisé pour les échanges, est « *MANTIS* ».

Selon la direction de projet, 99 % de l'activité du support utilisateurs consiste à résoudre des problèmes « métier » RH. Les DIT ne sont pas compétentes pour intervenir sur *Harmonie*, ce qui peut présenter un inconvénient du point de vue de l'utilisateur, qui ne bénéficie pas d'un interlocuteur unique, mais peut se justifier par la spécificité du produit et son caractère très imbriqué avec le métier.

- Perspectives et reste à faire

Dans ses principales fonctionnalités, le projet semble assez abouti pour que l'on puisse considérer qu'il est entré en phase de maintenance, même si certaines évolutions majeures restent à poursuivre telles que la mise en place du nouveau système d'information « Mobilité » pour le 1^{er} février 2022, le développement d'un nouvel outil interne de revue des cadres, la création de nouvelles fonctionnalités pour le portail agents (dématérialisation des demandes, compte-rendu d'évaluation dématérialisé, etc.), la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN), etc. Le projet a, en outre, continué à progresser vers sa cible fonctionnelle sans difficulté majeure malgré un environnement réglementaire mouvant, en raison notamment de l'entrée en vigueur de la loi de transformation de la fonction publique.

La migration réussie vers la version S4/Hana de SAP, qui comportait des risques non négligeables, liés à la nécessité de passer d'une base de données Oracle à une base de données in-memory (Hana)⁹⁹, s'est achevée avec succès au début du mois de juillet 2021.

La revue de projet effectuée par le Snum en mars 2021 a montré que tous les environnements du SIRH, du développement jusqu'à la production, étaient hébergés sur le « datacenter » de Nantes et que le SIRH ne disposait d'aucun système de secours (celui-ci pourra être mis en place après migration sur la version S4/Hana de SAP). Elle a également fait apparaître qu'il n'y avait pas de responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) dédié au projet.

Une analyse de risque a été conduite en novembre 2017 (analyse EBIOS préconisée par l'ANSSI), mais n'a pas conduit à l'homologation du logiciel par le fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information (FSSI). Son homologation était en projet, mais a été reportée en raison d'une impasse budgétaire à fin 2020.

Harmonie ne comporte pas de plan de reprise de l'activité (PRA), ni de plan de continuité de l'activité (PCA), si ce n'est celui de l'exploitation applicative par le service du numérique. Ce PRA/PCA fait partie des évolutions également abandonnées en raison de l'impasse budgétaire constatée fin 2020 pour l'exercice 2021. Le PRA dépend également fortement du Snum. Le progiciel est exploité sur le site du Snum de Nantes et le secours est prévu sur le site d'Osny, dans le « datacenter » du Snum. Toutefois, la possibilité existe, au niveau interministériel, en cas d'impossibilité de procéder à la pré-liquidation de la paie, de rémunérer les agents existants sur la base des deux derniers mois de paie. Cette faculté aurait notamment été utilisée pendant le premier confinement d'avril 2020.

⁹⁹ Migration technique délicate consistant à passer d'un système de gestion de base de données (SGBD) relationnelle classique de type Oracle, stockée sur la mémoire de stockage, à une base propriétaire SAP, logée directement dans la mémoire vive. Elle offre en principe de meilleurs temps de réponse de l'application exploitant la base de données.

Le projet semble avoir atteint l'essentiel de sa feuille de route et rencontré la satisfaction de ses utilisateurs, en particulier les gestionnaires, même si ceux-ci se plaignent parfois de recevoir un nombre excessif de messages signalant des validations à opérer par courriel et préféreraient un mode de notification plus léger¹⁰⁰. A ces nuances près, le projet constitue un élément de réussite pour le ministère, et même de fierté légitime au plan interministériel puisqu'il offre des fonctionnalités encore inédites dans les autres ministères, telles que *DIADEM comptable*.

Il paraît nécessaire, toutefois, de mettre en place un véritable PCA et d'aboutir rapidement à une homologation de sécurité en raison du caractère stratégique de ce SIRH.

- Des gains réels mais non estimés

Le SIRH a indéniablement amélioré la productivité des gestionnaires RH du ministère de la justice. Aucune estimation de ces gains en ETP ne figure dans les études MAREVA. Cependant certains documents internes du SRH font mention d'une estimation d'un gain de temps de 15 % pour l'intégration de la pré-liquidation et de quatre jours sur l'ensemble de la paie mensuelle, ce qui tend à indiquer que les éléments nécessaires pour les calculer sont disponibles. Les mêmes documents font également référence à un ratio de un gestionnaire RH-paie pour 300 agents, qui a été utilisé par la direction générale des finances publiques pour déterminer l'effectif de centres de services RH (CSRH), mais aucune étude communiquée à la Cour ne mentionne le gain en effectif qui pourrait en résulter.

La mention d'un gain de dématérialisation de 95 000 euros par an sur la durée de vie du produit à compter de l'introduction de *DIADEM* n'est pas non plus suffisamment documentée.

La Chancellerie devrait chiffrer plus précisément les gains résultant de cet investissement important. Elle devrait également réformer sa fonction RH en regroupant les fonctions RH-paie au sein de centres de services partagés à l'échelon régional ou interrégional pour en recueillir les fruits.

C - L'axe 3¹⁰¹ : une gouvernance des systèmes d'information dont l'efficacité reste insuffisante

1 - La gouvernance est formellement définie

Dans son paragraphe consacré à la transformation numérique, l'annexe à la LPJ prévoyait que le pilotage de la transformation numérique serait renforcé et placé sous l'égide d'un comité stratégique présidé par la ministre. Les documents préparatoires du PTN étaient plus précis, et notamment le document produit en juillet 2018¹⁰², qui décrivait l'organisation cible des responsabilités en matière de systèmes d'information. Cette organisation reposait sur :

- un comité stratégique de la transformation numérique (CSTN), garant de la mise à jour de la trajectoire sur un horizon pluriannuel, responsable de la planification stratégique, du suivi et du pilotage financier de la stratégie numérique ;

¹⁰⁰ Visite de la Cour à la DISP de Dijon.

¹⁰¹ L'axe 3 porte aussi sur le support aux utilisateurs, dont le fonctionnement est présenté, lorsque cela est pertinent, dans les différentes parties du présent rapport.

¹⁰² Plan de transformation numérique ministériel, version 0.7 du 17 juillet 2018.

- de comités thématiques, animés par le Snum et associant les directions métiers, responsable du pilotage opérationnel des feuilles de route des projets et de la coordination de la stratégie du ministère en matière de systèmes d'information dans chacun des huit domaines identifiés¹⁰³ ;
- des comités partenaires ou utilisateurs, dont seul deux étaient, lors du lancement du PTN, identifiés (comité constitué avec le ministère de l'intérieur pour la mise en œuvre du PTN et comité de coordination avec le conseil national des barreaux –CNB-).

Ce document définissait aussi certaines règles pour la gestion des projets, concernant essentiellement la formalisation de la phase de lancement de projet et le pilotage de la recette¹⁰⁴ et du déploiement des applications.

Ces différentes instances ont été mises en place. Le CSTN s'est régulièrement réuni (quatre fois en 2018, deux fois en 2019 et trois fois en 2020, mais aucune au cours du premier semestre 2021), sous la présidence du garde des sceaux, avec, en général, la présence des directeurs d'administration centrale. Les présentations faites lors des séances du CSTN montrent que ce comité permet d'informer correctement les participants sur la mise en œuvre du plan. En revanche, le CSTN n'est pas, sauf exception (cf. la dernière séance de 2020), l'instance où les décisions stratégiques sont prises et les arbitrages, notamment budgétaires, sont rendus¹⁰⁵. Pour la première fois lors de sa réunion du 14 décembre 2020, le CSTN a établi une véritable hiérarchie des projets : 60 M€ des crédits du PTN ont été affectés à 12 grands projets¹⁰⁶ et 20 M€ à 26 autres activités ou projets répondant à des exigences réglementaires ou permettant une sécurisation technique. Une vingtaine de projets, représentant un montant total de 15 M€, a été écartée. Au cours du premier semestre 2021, en l'absence de réunion du comité, un bilan de l'avancement du PTN a été réalisé à la suite de réunions bilatérales entre le Snum et les directions métiers. Il a été synthétisé dans un document validé par la directrice de cabinet et diffusé aux membres du CSTN.

Les comités thématiques se sont réunis de façon régulière, à raison généralement de deux séances par an. Ils sont présidés par le secrétaire général adjoint. Comme pour les CSTN, la lecture des présentations comme celle des comptes rendus montre que ces instances ont essentiellement un rôle d'information. Ainsi, par exemple, la stratégie d'externalisation, réalisée, pour ce qui concerne la maintenance des applications, au moyen d'un marché unique pour l'ensemble des applications de chacun des domaines, y a été présentée sans toutefois faire l'objet d'une quelconque discussion.

Au niveau des projets, les deux principales instances sont le comité stratégique (COSTRAT), en général coprésidé par le secrétaire général adjoint et le directeur de la direction métier, ou son représentant, qui se réunit à une fréquence variable (une à quatre fois par an), et le comité de pilotage (COPIL), qui réunit le Snum et la direction métier concernée, dont le fonctionnement semble moins formalisé que celui du comité stratégique.

¹⁰³ Ramenés par la suite à sept par la fusion des comités thématiques PJJ et établissements pénitentiaires : infrastructures et environnement de travail (CT1) ; plateforme numérique de la justice (CT2) ; administration des données, intelligence artificielle, décisionnel et légistique (CT3) ; gestion des ressources et des supports administratifs (CT4) ; et trois comités métiers : personnes placées sous main de justice (gestion des établissements pénitentiaires et des services pénitentiaires d'insertion et de probation, justice des mineurs et protection judiciaire de la jeunesse) (CT5) ; pénal (CT6) ; civil (CT7).

¹⁰⁴ Réception des applications.

¹⁰⁵ Le relevé de décisions de la réunion du CSTN du 31 octobre 2018 indique par exemple qu'« *au prochain CSTN, il faut des décisions claires et chronologiquement scandées* ».

¹⁰⁶ PPN, Cassiopée, Astréa, Portalis, Genesis, NAPPI, Parcours, Harmonie, TIG360°, IPRO360°, SIAJ et SIVAC.

Par ailleurs, aucune réponse n'a été apportée par le ministère sur les suites données aux observations et aux recommandations figurant dans les rapports de la Cour des comptes sur le système d'information *Cassiopée* (2015) et sur la gestion des scellés (2019). Cette carence met en évidence la difficulté du ministère à suivre les orientations des projets à moyenne échéance.

Les utilisateurs finaux ne sont jamais représentés directement dans aucune de ces instances. Ce sont les directions des trois réseaux du ministère (DSJ, DAP et DPJJ) qui font part de leurs besoins. Leur représentation au sein des instances de gouvernance pourrait apporter un autre regard sur les projets¹⁰⁷, à condition que leur légitimité ne puisse pas être contestée.

2 - L'articulation entre la fonction informatique et la fonction métier reste à renforcer

Le positionnement des directions métiers, qui sont censées assurer la maîtrise d'ouvrage des projets, est très variable selon les cas.

S'agissant de *Portalis*, le service en charge de la maîtrise d'ouvrage est la direction des services judiciaires (DSJ) et, en son sein, la mission *Portalis* de la sous-direction de l'organisation des juridictions et de l'innovation (SDOJI). En tant que direction législative dans le domaine civil, la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) est aussi prescriptrice, par son action et les réformes qu'elle conduit. Il en va de même du ministère de la transformation et de la fonction publiques, qui est chargé de piloter le chantier interministériel de dématérialisation des procédures pour les citoyens, dont les objets de la vie quotidienne (OVQ) sont récemment devenus des « réformes prioritaires ».

Un audit de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) consacré à *Portalis* en 2017 avait mis en évidence, en ce qui concerne l'organisation du projet, la nécessité de consolider sa transversalité en désignant un directeur de projet bénéficiant d'une double lettre de mission SG-DSJ. La MMAI avait recommandé de lui confier la responsabilité du pilotage du projet, des ressources humaines pour les mettre en adéquation avec les besoins du projet, de la trajectoire budgétaire, du suivi de la cohérence de la feuille de route et des projets connexes et enfin du suivi de la qualité des prestations externalisées, en particulier du marché de réalisation. Ainsi, ce directeur de projet devait avoir autorité aussi bien sur la maîtrise d'ouvrage que sur la maîtrise d'œuvre.

En 2019, une directrice de programme « procédure civile numérique » a bien été nommée, avec pour mission de coordonner et piloter la MOA et la MOE¹⁰⁸. Toutefois ses responsabilités n'allaient pas au-delà de celles de prescriptrice et de responsable de la conduite du changement, si ce n'est la possibilité de remonter des alertes plus facilement aux comités des directeurs. En effet, cette directrice, à qui d'autres missions que la direction de *Portalis* ont été confiées¹⁰⁹ et

¹⁰⁷ Leur représentation permettrait aussi de s'assurer que les besoins des utilisateurs sont bien pris en compte, comme l'a recommandé la Cour en 2020 dans son rapport sur les grands projets numériques de l'État (intégrer dès la conception des projets numériques, et tout au long de leur développement, les besoins des utilisateurs (usagers et agents) et évaluer systématiquement leur satisfaction).

¹⁰⁸ Note de mai 2019 cosignée de la DSJ, la DACS et le SG, adressée à l'adjointe au sous-directeur de l'organisation judiciaire et de l'innovation, portant lettre de mission à la directrice du programme du projet « procédure civile numérique », définissant trois missions relatives au pilotage, à la coordination des chantiers connexes et à la gestion de la gouvernance du projet.

¹⁰⁹ Le pilotage d'un programme dont l'équipe comporte plus de 100 personnes nécessite pourtant un directeur de programme à plein temps.

qui a dû, de ce fait, déléguer une partie de ses missions relatives à *Portalis*, ne pilote pas la maîtrise d'œuvre. La direction de projet reste ainsi bicéphale, partagée entre la DSJ et le Snum. Inversement, la maîtrise d'œuvre ne cherche pas à améliorer la définition des besoins fonctionnels à couvrir, engendrant des développements complexes et imparfaits. Sur ce sujet, des alertes ont été remontées régulièrement¹¹⁰, sans effet.

Les difficultés de gouvernance se sont accompagnées d'une répartition atypique des ressources humaines entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. L'effort de la maîtrise d'ouvrage est en effet trois fois supérieur aux pratiques attendues : elle représente 90 % des ressources de la maîtrise d'œuvre, contre environ un tiers habituellement.

Par ailleurs, la gouvernance du projet a été accaparée par des actions qui ne relèvent pas à proprement parler de la gestion de projet. Jusqu'en 2020, la direction de projet a ainsi assuré la gestion du site *justice.fr* (V1 de *Portalis*)¹¹¹. La gouvernance a également été perturbée par les méthodes de gestion de projet appliquées à *Portalis*, qui ont fluctué et n'étaient pas suffisamment maîtrisées par les équipes. Ces éléments ont été soulignés en 2020 à la fois par l'audit de la Dinum et par la revue de projet faite par le Snum, qui ont rappelé le besoin d'un pilotage global du programme et des ressources et la nécessité de former les parties prenantes à la gestion de projet et à la méthode *agile* retenue pour la conception et le développement de *Portalis* (SAFe¹¹²).

Enfin, la direction du programme ne dispose pas des informations nécessaires à son pilotage budgétaire. Ainsi, alors qu'elle avait pu expliquer en 2016 la consommation excessive du budget¹¹³, elle n'est pas parvenue à renouveler cette analyse pour les exercices suivants. La maîtrise d'ouvrage avait d'ailleurs, en mars 2017, alerté sur l'incapacité dans laquelle la direction de programme se trouvait d'assurer un pilotage budgétaire du projet *Portalis* au niveau de fiabilité requis, en raison de l'absence de pilotage prévisionnel conjoint des dépenses par la MOE et la MOA, du caractère entièrement manuel du processus de consolidation des consommations et de l'absence d'exhaustivité des données suivies. Elle proposait alors de réduire son périmètre de responsabilité.

Lors de la phase de contradiction, le ministère de la justice a indiqué que, suite à un audit demandé à la Dinum, l'organisation du programme *Portalis* avait été revue. Dès le début de l'année 2022, sa gouvernance sera ainsi resserrée autour d'un directeur de projet, magistrat issu du terrain, épaulé par un directeur technique issu du Snum, avec une équipe de projet réunissant des représentants de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage.

S'agissant de *Cassiopee*, les constats sont très semblables, à la différence près que le directeur du programme n'a jamais disposé d'une lettre de mission signée à la fois du SG et du DSJ. Cette différence n'est toutefois qu'apparente, dans la mesure où la lettre de mission de la directrice de programme *Portalis* n'a pas, jusqu'à l'été 2021, été mise en œuvre. Le directeur de programme n'a pas non plus de visibilité sur les moyens budgétaires du programme, ce qui a pour conséquence qu'il ne dispose pas de réelle capacité de décision sur les feuilles de route des projets, tant en matière technique que sur le plan fonctionnel. Il n'est ainsi pas en mesure de proposer les

¹¹⁰ Par exemple, dans une note de la SDOJI intitulée « proposition d'une gouvernance à la hauteur des enjeux du projet *Portalis* », la direction de programme constatait son incapacité à agir sur la maîtrise d'œuvre. La note soulignait la nécessité pour *Portalis* de disposer d'une gouvernance unifiée pour avoir une vision sur l'ensemble des composantes du projet et pour en assurer un pilotage global.

¹¹¹ La MOA a demandé dès le comité de pilotage de janvier 2020 qu'il soit mis fin à cette mission. Les discussions étaient en cours à cette fin avec la direction de la communication du ministère.

¹¹² *Scaled Agile Framework* ou *agile* à l'échelle.

¹¹³ Note d'octobre 2016 intitulée « *Portalis V1 - le Portail du justiciable - Justice.fr* » note détaillée relative à l'analyse d'écart budgétaire », qui a été circularisée et fait l'objet d'une présentation en comité stratégique restreint.

arbitrages et de programmer les travaux. Les constats faits par la Cour montrent qu'il est alors difficile, pour les directions métier qui assurent auprès des utilisateurs le portage du projet, de mener une véritable conduite du changement, faute d'être en capacité de leur apporter une visibilité sur les évolutions et les améliorations attendues par les utilisateurs du système d'information.

S'agissant de *NED* et de *Parcours*, aucune direction de programme ne coordonnait les fonctions de maîtrise d'ouvrage (assurées respectivement par les deux directions métiers, la direction de l'administration pénitentiaire [DAP] et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse [DPJJ]) et de maîtrise d'œuvre (assurée par le Snum). Les conséquences de cette absence étaient cependant limitées du fait de la dimension plus modeste des projets, notamment en matière de délais de réalisation. Mais si les développements informatiques de ces projets devaient rencontrer des difficultés et aboutir plus tardivement que prévu, ils se retrouveraient probablement dans une situation comparable à celle de *Portalis* et *Cassiopée*.

Le dispositif de gouvernance du projet *PPN* est différent. En effet, les deux co-directeurs du programme bénéficient d'une lettre de mission, signée par les ministres de la justice et de l'intérieur, qui organise la direction sous la forme d'un état-major commun aux deux ministères, chargé de piloter le programme en lien avec les directions et les services compétents, et bénéficiant de moyens propres pour l'exercice de leur mission. Comme la lettre de mission le prévoyait, le directeur « justice » du programme, localisé au secrétariat général et non au sein d'une direction métier, a ainsi sollicité directement des ressources auprès de la DSJ, qui a mis à sa disposition 17 greffiers. Il dispose des prérogatives d'une réelle maîtrise d'ouvrage, avec notamment des compétences budgétaires.

Lors de la phase de contradiction, le ministère de la justice a indiqué que l'audit réalisé par la Dinum l'avait conduit à prendre des mesures pour renforcer la collaboration entre la direction de projet *PPN* et le Snum sur les aspects budgétaires.

Enfin, le programme *Harmonie* témoigne d'une logique donnant la prééminence au métier. Il relève en effet du secrétariat général et plus précisément de la mission de modernisation du SIRH ministériel au sein de la sous-direction des statuts, du dialogue social et de la qualité de vie au travail du service des ressources humaines (SRH). Cette mission assure la direction du programme et présente l'originalité d'intégrer, sous une même autorité et sur un même plateau, les responsabilités de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre, comme la Cour l'a recommandé à l'issue de son enquête sur la conduite des grands projets numériques de l'État¹¹⁴, sans pour autant recourir à la méthode *agile* en vigueur au sein du Snum.

Il faut enfin relever la position particulière du service de l'expertise et de la modernisation (SEM), situé au sein du secrétariat général, qui est censé assurer la maîtrise d'ouvrage du système de référence de la justice (SRJ)¹¹⁵, sans disposer des moyens et des compétences nécessaires¹¹⁶. La faiblesse du SEM a été identifiée comme constituant une des causes de l'échec en 2019 du projet *SYREJUS* de refonte du SRJ, pour lequel des dépenses d'un montant de 1,46 M€ ont été faites en pure perte¹¹⁷ jusqu'à son arrêt.

¹¹⁴ Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020.

¹¹⁵ Le SRJ est le système d'information qui assure, pour le compte de toutes les applications du ministère, la gestion des informations de référence (nomenclatures diverses, carte judiciaire, adresses...).

¹¹⁶ La direction des services judiciaires (DSJ) semble aussi avoir des responsabilités dans la gouvernance du SRJ, sans néanmoins que son positionnement soit parfaitement clair.

¹¹⁷ Présentation du retour d'expérience RETEX SYREJUS, octobre 2019.

Au-delà des expérimentations et de la promotion – justifiée – de la méthode *agile*, le ministère gagnerait à tirer un retour d’expérience des deux projets conduits par un directeur de programme ayant autorité sur l’ensemble des équipes de conception et de développement et pouvant prendre des décisions rapides. Il lui appartient par ailleurs de poursuivre sur les autres projets l’amélioration de la gouvernance faite pour *Portalis* et *PPN*.

3 - Le ministère ne s’est pas donné les moyens de hiérarchiser les projets

L’absence de procédure prévoyant un suivi régulier de l’évolution des coûts engagés et à venir par rapport aux prévisions ne permet pas au ministère de présenter au comité stratégique une évaluation d’une éventuelle dérive des coûts. Il est donc impératif de procéder à une révision au moins annuelle des prévisions de coût total. La revue de projets réalisée par le Snum au printemps 2021 aurait pu être l’occasion d’une telle évaluation. Toutefois elle a consisté plutôt à examiner les projets sous leurs angles techniques et métiers et sur leur trajectoire applicative plutôt que de présenter une analyse de leur trajectoire budgétaire.

Le suivi opéré par la Dinum sur les projets les plus importants au titre du panorama des grands projets numériques de l’État permet de constater l’évolution des coûts. Il est dommage, cependant, que ce suivi ne porte que sur les coûts constatés et non également sur les gains produits. Les tableaux renseignés dans la partie relative à la justification au premier euro des PAP fournissent également des informations sur l’évolution des coûts, et les comparent aux coûts initiaux. Leur fiabilité est toutefois limitée puisque l’on constate parfois des rebasages inexplicables, tel celui de *Portalis*, par exemple, dont le coût initial était estimé à 28,5 M€ de 2017 à 2019, pour s’établir ensuite à 57,5 M€ en 2020 et 2021. *Harmonie* a connu une évolution similaire, mais cette fois-ci à la baisse, l’estimation de son coût étant passée de 36,7 M€ de lors du lancement du PTN en 2017 à 32 M€ en 2018 et les années suivantes. Ces rebasages vont à l’encontre de l’impératif comptable de permanence des méthodes et ne devraient être pratiqués qu’exceptionnellement et justifiés par une note méthodologique.

L’absence d’analyses financières MAREVA ou leur caractère lacunaire quand elles existaient n’ont pas permis non plus de bénéficier d’éléments décrivant la situation budgétaire initiale et les projections pour l’avenir. Une première analyse correctement établie, suivie d’une réactualisation annuelle constitue pourtant un excellent moyen de suivre les trajectoires financières et calendaires des projets.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En raison du contexte, marqué par la promulgation de la LPJ, la crise sanitaire et les changements de priorités politiques, avec le développement des saisines en ligne, la feuille de route du plan de transformation numérique du ministère de la justice a dû évoluer de façon continue depuis 2017. L'évaluation de la mise en œuvre du plan ne peut donc être menée à bien seulement en comparant ce qui était prévu avec ce qui a été réalisé.

Par ailleurs, alors que le rapport de MM. Casas et Beynel sur la transformation numérique posait comme préalable indispensable l'approfondissement et la consolidation de l'existant, en dégageant les moyens nécessaires à l'ajustement et au déploiement des applicatifs actuels, les modifications induites par la LPJ ont rapidement été considérées comme prioritaires.

En matière d'effectifs de professionnels du numérique, le ministère a connu des difficultés notables au moins jusqu'en 2020, en raison notamment d'une fidélisation insuffisante des agents. La situation semble maintenant s'améliorer grâce aux actions de redressement menées par le Snum et le secrétariat général. Pour ce qui concerne les dépenses autres que celles relatives au personnel, la réalisation est conforme aux prévisions. Des tensions sont toutefois apparues en 2021, du fait de l'augmentation des prévisions de coût total, qui a nécessité de hiérarchiser les projets et de solliciter des financements complémentaires.

Les deux projets les plus importants examinés dans le cadre de la présente enquête, Cassiopée et Portalis, constituent les éléments centraux du traitement des chaînes pénale et civile. Lancés depuis plusieurs années, ils accumulent retards et dépassements de budget. Cassiopée, qui est le seul actuellement déployé, n'apporte en outre pas un niveau de satisfaction suffisant aux utilisateurs.

Les autres projets s'inscrivent dans des cadres différents et n'ont pas rencontré les mêmes difficultés. Ils se distinguent de Cassiopée et Portalis à la fois par leur taille et par leur durée. L'atteinte des objectifs tels qu'ils ont été fixés n'est toutefois pas certaine, notamment pour Parcours et NED. Enfin, si les dépenses sont conformes aux prévisions, l'avancement des projets est en retard par rapport aux calendriers initiaux, faisant ainsi courir un risque important de dérapage des coûts, les deux étant intimement liés.

Une solution existe pour résoudre chacune des difficultés rencontrées, à condition qu'elle soit correctement définie, mise en œuvre et suivie (cf. chapitre III du présent rapport).

En matière de gouvernance, les différentes instances ont encore, pour la plupart, une fonction plus informative que décisionnelle et il est difficile d'identifier comment ont été prises les décisions, sauf en ce qui concerne le dernier CSTN de 2020. Leur articulation pourrait être revue, notamment en s'interrogeant sur l'utilité des comités thématiques. Enfin, les différentes instances seraient plus efficaces si elles associaient les utilisateurs finaux.

Le ministère gagnerait à généraliser une organisation plus efficace et plus réactive de ses plus importants projets en confiant leur responsabilité opérationnelle à un directeur de projet unique, comme ceci avait été préconisé par la Cour à l'occasion de son enquête sur les grands projets numériques de l'État et comme cela a été fait récemment pour le programme Portalis. Il est indispensable que ce directeur possède tous les leviers de la performance, et en particulier le levier budgétaire, afin d'assurer un pilotage fin, rendu d'autant plus nécessaire que des fonctionnalités nouvelles ou des réformes imprévues peuvent venir perturber

sérieusement la trajectoire des projets sans que l'échelon stratégique ne soit réellement à même de mesurer les conséquences que de telles décisions impliquent au plan technique, calendaire et budgétaire. Dans cette nouvelle organisation, le Snum devra conserver toutes ses prérogatives en matière de méthodes, de technologies et d'outils. Des retours d'expérience sont aussi à organiser, notamment avec les équipes projets d'Harmonie et PPN, pour pouvoir s'inspirer des succès rencontrés et surtout de la manière dont ont pu être contournés ou franchis les obstacles de diverse nature que connaît tout projet d'ampleur. À ce titre, la proposition que le Dinum avait formulée pour le programme PPN en matière d'organisation budgétaire pourrait être reprise pour les autres programmes. Elle prévoit que le budget correspondant à un périmètre précis et défini pour chaque programme soit une composante du budget Snum, géré opérationnellement par ses gestionnaires qui mettent en œuvre les décisions du directeur de programme relatives à l'exécution du budget.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. Différer le chantier des saisines numériques jusqu'à l'achèvement de la refonte des applications civiles (SG, DSJ).*
- 3. Faire évoluer la gouvernance en associant les utilisateurs finaux aux différentes instances de pilotage des systèmes d'information, en articulant mieux le comité stratégique de la transformation numérique (CSTN) avec les comités stratégiques de projet et en confiant la responsabilité opérationnelle de chaque projet à un directeur de projet unique (SG, DSJ, DAP, DPJJ).*

Chapitre III

Le ministère doit poursuivre ses efforts pour accélérer sa transformation numérique

Malgré les évolutions continues qu'elle a connues depuis que la structure en charge de l'informatique est devenue un service du secrétariat général du ministère, la fonction informatique doit encore progresser (I), notamment en réduisant sa dépendance à l'égard des entreprises du numérique (II). Le suivi budgétaire et la connaissance des coûts doivent aussi être améliorés (III). Enfin, il est nécessaire que le ministère accompagne mieux le changement et procède *ex post* à l'évaluation des projets (IV).

I - La fonction informatique manque encore d'efficacité

Le ministère de la justice avait identifié la nécessité de renforcer la fonction informatique, notamment par l'élaboration d'un schéma directeur et par des recrutements supplémentaires. Cependant des déficiences demeurent.

A - Le schéma directeur reste à faire

Les documents initiaux de préparation du plan de transformation numérique de 2017¹¹⁸ prévoyaient l'élaboration d'un schéma directeur pluriannuel du numérique¹¹⁹. Ceci n'a pas été fait.

L'enjeu majeur d'un tel schéma pour le ministère de la justice, pour lequel le système d'information constitue avant tout un support aux métiers¹²⁰, consiste à améliorer la qualité et l'efficacité de l'exercice de ces métiers, au prix d'un investissement raisonné. Un schéma directeur comprend, en général, les éléments suivants :

- les objectifs stratégiques du système d'information en cohérence avec les objectifs « métier » de l'entité ;
- une analyse critique de l'existant au regard des objectifs stratégiques à atteindre ;

¹¹⁸ *Plan de transformation numérique, un chiffrage des scénarios de la feuille de route ministérielle*, 18 juillet 2017.

¹¹⁹ Avec l'appellation de « *schéma stratégique du numérique pluriannuel* ».

¹²⁰ Contrairement à d'autres organisations pour lesquelles le système d'information n'est qu'un centre de coût (sans enjeux stratégiques autres que la maîtrise de son coût) ou, à l'inverse, constitue le cœur de métier (comme pour les entreprises de e-commerce).

- un plan d'architecture par quartiers fonctionnels permettant d'établir un « plan d'occupation des sols » (POS) des applicatifs existants et d'évaluer l'allocation des ressources ;
- la présentation des solutions à mettre en place en termes fonctionnels et techniques (architecture fonctionnelle et technique), aussi bien au plan logiciel que d'un point de vue matériel ;
- une matrice technologique permettant de définir et d'uniformiser les architectures matérielles et logicielles retenues ;
- la déclinaison des solutions en projet (applications ou infrastructures) avec, pour chacun d'eux, un calendrier et un budget ;
- les moyens à mettre en œuvre, en matière budgétaire et de ressources humaines et la définition d'une stratégie d'achat ;
- une définition de la politique de support aux utilisateurs ;
- les règles d'organisation et de pilotage du système d'information.

Si le ministère n'a pas élaboré de schéma directeur proprement dit, les travaux préparatoires du PTN puis ceux menés par la suite ont permis de consolider plusieurs éléments participant d'un schéma directeur. Ainsi, la présentation du PTN diffusée à l'été 2018 puis mise à jour en 2019¹²¹, ainsi que les chiffrages¹²² qui ont précédé son élaboration, ont défini les objectifs stratégiques du système d'information et, de façon très globale, les moyens de les atteindre.

Le projet de service du Snum, dont les travaux d'élaboration ont débuté à l'arrivée de sa nouvelle responsable, en fin d'année 2020, comporte aussi des éléments participant au schéma directeur, notamment en matière d'externalisation et de méthodes. La conception de ce projet de service a toutefois été lancée bien après l'élaboration du PTN.

L'ensemble de ces éléments ne constitue toutefois pas un réel schéma directeur, puisque plusieurs sujets, pourtant centraux, n'ont pas été traités :

- le bilan de l'existant, permettant notamment d'évaluer la dette technique ;
- la stratégie d'achat et de sous-traitance, qui n'a pas été explicitée, ni, *a fortiori*, validée (cf. *infra*) ;
- la stratégie en matière de sécurité des systèmes d'information (SSI) ;
- l'articulation des responsabilités entre les maîtrises d'ouvrage et le Snum, en tant que maître d'œuvre (cf. *infra*) ;
- la définition de l'organisation à mettre en place pour la planification budgétaire à court et moyen terme.

Le ministère est conscient de la nécessité d'un tel document et a commencé à en produire les différents éléments, dans le cadre du « projet de service » de son service du numérique, ce qui est encourageant. Il faudra toutefois veiller à la bonne association des métiers à l'élaboration d'un tel plan, qui ne peut se résumer au seul projet du service du numérique. Un véritable schéma directeur a des implications organisationnelles et réglementaires importantes sur l'activité du ministère, comme l'ont montré les difficultés rencontrées dans l'application des différentes réformes législatives récentes (bloc peines, prise de date¹²³ et CJPM, notamment).

¹²¹ Plan de transformation numérique ministériel, dont la première diffusion (version 0.7) a été faite le 17 juillet 2018 puis mise à jour (version 0.8) le 1^{er} octobre.

¹²² Plan de transformation numérique. Chiffrage des scénarios V3.2.

¹²³ Depuis le 1^{er} septembre 2021, la réservation de la date de première audience et sa communication par le greffe interviennent exclusivement par la voie électronique, et donc *via e-Barreau*, dans les procédures écrites ordinaires relevant du tribunal judiciaire.

B - Des projets informatiques encore de trop grande ampleur

L'approche générale du ministère repose encore sur de grands projets monolithiques, fonctionnant en silos les uns à côté des autres. Leur durée de réalisation est excessive (cf. le tableau comparatif ci-dessous) au regard des recommandations que la Cour avait énoncées dans son enquête sur la conduite des grands projets numériques de l'État¹²⁴. La juridiction avait alors recommandé de « ne prévoir aucun grand projet numérique dont la réalisation dépasserait cinq ans, sauf à obtenir un avis dérogatoire de la Dinum dans le cadre de la procédure d'avis conforme » et de « privilégier un pilotage par les délais en structurant les projets autour de jalons courts, correspondant à un apport de valeur et de fonctionnalités aux utilisateurs du service numérique ».

Portalis et *Cassiopée* présentent des durées de réalisation anormalement longues selon les standards habituels. Le premier affiche une durée de dix ans, tandis que le second devrait être achevé au bout de plus de sept ans si l'on en croit les durées prévisionnelles actualisées mentionnées dans le projet annuel de performance 2020 du programme 310. *Harmonie* présente également une durée élevée (81 mois, soit un peu moins de sept ans), mais ce projet a fait l'objet de livraisons continues, avec apport de nouvelles fonctionnalités porteuses de valeur importante pour les agents et les gestionnaires (pré-liquidation, *DIADEM*, *Portail agents*, etc.), qui auraient pu être considérées comme des projets indépendants les uns des autres.

Ces durées de réalisation excessives font courir un risque important d'évolution de l'environnement social, juridique et politique durant le temps du développement et de ce fait d'obsolescence technique ou fonctionnelle pour les logiciels développés, dès leur mise en production. De manière générale, la réalisation des projets numériques ne devrait pas dépasser une durée de trois ans, qui est généralement la règle dans le secteur privé, et qui était la durée fixée de retour sur investissement pour les projets financés par le FTAP à sa création.

De surcroît, le périmètre ainsi que la cible fonctionnelle des projets ont parfois fortement varié, comme en témoigne le projet *Portalis*, conçu initialement comme un outil de production, d'enregistrement et de gestion des dossiers de la justice civile, des audiences et des convocations, devenu en cours de route un portail de communication en direction des justiciables pour leur permettre de s'informer de l'état d'avancement de leur affaire (cf. *supra*).

Tableau n° 16 : durée estimée des principaux projets du PTN dans les documents budgétaires (PAP) du programme 310 (en mois)

Projet	Année de lancement	2017		2018		2019		2020	
		Durée estimée au lancement	Actualisation	Durée estimée au lancement	Actualisation	Durée estimée au lancement	Actualisation	Durée estimée au lancement	Actualisation
<i>Cassiopée</i> *	2014	26	72	26	84	26	84	85	85
<i>Astréa</i>	2012	72	96	72	96	72	96	72	119
<i>Harmonie</i>	2014	51	60	60	62	69	80	69	81
<i>Portalis</i>	2014	120	120	120	141	120	120	120	120

Source : Cour des comptes à partir des projets annuels de performance 2017, 2018, 2019 et 2020

*Cassiopée V2

¹²⁴ Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020.

Les budgets prévisionnels sont à l'image des durées, très élevés, et évoluent généralement à la hausse en raison notamment des retards ou des changements de périmètre. C'est le cas de *Portalis* (94,5 M€ de coût prévisionnel dans le PAP 2021) et de *Cassiopée*, mais également d'*Harmonie*, dont le périmètre a beaucoup varié.

Tableau n° 17 : coûts estimés des principaux projets du PTN dans les PAP du programme 310 (en M€)

Projet	2017		2018		2019		2020	
	Coût estimé au lancement	Actualisation	Coût estimé au lancement	Actualisation	Coût estimé au lancement	Actualisation	Coût estimé au lancement	Actualisation
<i>Cassiopée*</i>	4,4	98,6	4,4	142	4,4	20,6	20,6	20,8
<i>Astréa</i>	19,7	19,7	19,7	31,3	19,7	32,1	19,7	38,4
<i>Harmonie</i>	36,7	61,2	32	77,9	32	49,3	32	49,3
<i>Portalis</i>	28,5	28,5	28,5	85,3	28,5	50,4	57,5	74,5

Source : Cour des comptes à partir des projets annuels de performance 2017, 2018, 2019 et 2020

*Cassiopée V2

Certains nouveaux projets, tel *Numérique en détention (NED)*, affichent des montants plus modestes, mais sans prise en compte de l'équipement en matériel (voir *supra*) et avec des délais de réalisation encore trop longs, même si des mises en service partielles, concernant notamment le *Portail famille*, permettent d'apporter de la valeur aux usagers et utilisateurs avant la mise en service de tous les modules.

Avec un délai prévisionnel de 36 mois et un budget prévisionnel initial de 39,7 M€, la *Procédure pénale numérique (PPN)* apparaît en revanche plus conforme aux bonnes pratiques. Le coût prévisionnel du projet peut paraître élevé au regard des prévisions initiales d'*Harmonie*, par exemple. Cependant l'exemple de la conduite du projet « prélèvement à la source » a montré qu'une concentration des moyens sur une durée relativement courte et un pilotage par les délais étaient finalement à la fois plus efficaces, plus efficaces et moins coûteux qu'une dilution de ces mêmes ressources sur plusieurs années.

Le dimensionnement raisonnable du projet *Parcours* de la DPJJ permet de le développer sur 36 mois avec un budget relativement modeste de 10 M€.

De manière générale, le ministère gagnerait à concevoir des projets plus petits, plus modulaires et aux délais de réalisation plus courts, afin de se placer dans une démarche d'amélioration continue au profit de ses usagers et utilisateurs, et ainsi d'éviter les effets « tunnel » et les échecs.

C - Des problèmes techniques non résolus

L'un des facteurs majeurs de ralentissement du PTN et de l'administration de la justice en général réside dans les fonctions de production de documents destinés aux assignations, convocations et jugements, désignées sous le terme générique d'« éditique ». L'éditique est très présente dans les deux grandes chaînes applicatives du pénal (*Cassiopée*) et du civil (*WinCI* et, à terme, *Portalis*), ainsi que dans la chaîne applicative pénitentiaire.

Cette fonction est aujourd'hui stratégique, voire critique, puisque l'action en justice débouche nécessairement sur un document qui matérialise la décision, que celui-ci soit destiné à être imprimé ou qu'il reste dématérialisé avant son envoi au destinataire. Les données enregistrées dans le système d'information pénal ou civil s'insèrent dans un modèle appelé « trame » dans un processus appelé « fusion ». Le document produit est alors éditable dans un logiciel de traitement de texte pour que le greffier ou le magistrat puisse procéder à d'ultimes modifications. Le traitement de texte utilisé par les applications civiles historiques est *WordPerfect*, logiciel américain largement obsolète et non supporté par *Windows 10* dans la version utilisée par le ministère.

En cas de réforme législative significative, les trames doivent être modifiées pour incorporer les mentions ou données nouvelles qui en résultent. Or, l'indisponibilité des trames a, par le passé, retardé la mise en œuvre de certaines réformes comme celle du CJPM ou obligé greffiers et magistrats à procéder à des modifications manuelles parfois conséquentes sur les documents produits. Le garde des sceaux lui-même a souligné, devant la commission des lois du Sénat, la complexité de certaines trames en indiquant que « *le sujet est moins la refonte de Cassiopée que l'évolution de notre doctrine en matière de trame* »¹²⁵. De plus, le mauvais fonctionnement de l'éditique a très fortement handicapé les juridictions en décembre 2020, du fait des indisponibilités de *Cassiopée* dont il était à l'origine.

Face à ce problème, le ministère hésite depuis plusieurs années entre trois solutions techniques différentes, l'une interne (*Archimed*), construite autour de logiciels libres, les deux autres fournies par un éditeur privé (*Bdoc* de GFI), sans parvenir à dégager un choix clair. Si la problématique est bien transversale, il existe une tendance à aborder la question projet par projet, sans gouvernance de la fonction éditique, alors même que celle-ci est critique, non seulement pour la mise en œuvre des réformes et le développement des applications, mais également pour le poste de travail de l'agent. Concernant l'application *Portalis*, la Dinum estimait dans son rapport d'audit du printemps 2021 que « *du fait de sa complexité, le projet éditique est en grande difficulté* ».

La solution retenue par le ministère était initialement *Archimed*. Elle est donc présente dans de nombreuses applications, dont *Genesis* et *Cassiopée* (25 % des trames¹²⁶), mais certains de ses composants sont maintenant obsolètes et il existe peu de compétences internes au ministère. Son interface est plus agréable pour l'utilisateur que celle de *Bdoc*, mais l'outil est limité en format de sortie. Elle a été mise en œuvre après 2012 sur préconisation de la Dinsic, mais n'a jamais supplanté les autres solutions. Elle poserait par ailleurs des problèmes de performance en cas de volumétrie importante.

Bdoc, édité par la société également prestataire d'AMOE pour le compte du ministère, existe en deux versions : *Bdoc2*, version la plus ancienne et obsolète techniquement¹²⁷ et *Bdoc*

¹²⁵ Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice, et de M^{me} Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, devant la commission des lois du Sénat, sur le thème de la numérisation de la justice, 16 juin 2021.

¹²⁶ Sur un total de 400 trames.

¹²⁷ L'application utilise des composants *ActiveX* de Microsoft, technologie qui n'est plus supportée par l'éditeur et nécessite de conserver un navigateur obsolète (IE8) et donc de rester sous *Windows 7* pour s'exécuter. Outre l'inconvénient causé à l'utilisateur, qui devra parfois utiliser deux postes de travail, cette application présente des problèmes de sécurité informatique en raison des technologies obsolètes utilisées.

suite, version la plus récente. Cette dernière version est utilisée par l'application du casier judiciaire, *Astréa*, pour laquelle elle semble donner toute satisfaction. Cependant, *Astréa* possède peu de trames (70) et présente une complexité plus faible que les autres applications métiers. Par ailleurs, il n'existe pas de compatibilité ascendante entre les deux versions, ce qui fait que les trames de *Bdoc2* doivent faire l'objet d'une migration complexe vers *Bdoc suite*.

Une note du service des systèmes d'information et de communication (SSIC – appellation précédente du Snum) du 25 mars 2019 à la secrétaire générale préconisait la migration de toute l'éditique vers *Bdoc suite*, mais elle n'a pas donné lieu, à la connaissance de la Cour, à la validation d'une stratégie et d'un plan d'action en la matière. Elle faisait suite à une tentative inachevée de migrer toutes les trames vers *Archimed*.

Le ministère doit déterminer une stratégie éditique et la gouvernance qui l'accompagne et mettre en place un plan d'action pour la migration des trames vers des solutions pérennes technologiquement. Il doit également veiller à limiter l'usage des trames et leur complexité en faisant probablement porter une partie de la complexité sur les applicatifs plutôt que sur l'éditique.

Par ailleurs, le choix a été fait de ne pas procéder à une reprise des données existantes pour les applications civiles historiques (*WinCI*, *CITI*, *Tuti*, etc.) dans le nouvel applicatif *Portalis*. Outre le fait qu'il implique de continuer à maintenir ces applications d'architecture obsolète (architecture client-serveur, serveurs locaux décentralisés coûteux en maintenance), ce choix présente l'inconvénient de demander aux greffiers et auxiliaires de greffe de continuer à utiliser les applications civiles historiques pour les contentieux ou procédures existants, dont certains, comme le suivi des tutelles, peuvent s'exercer sur des périodes pouvant aller jusqu'à 30 ans.

Cette difficulté risque de compliquer la conduite du changement auprès des utilisateurs lors de la migration vers *Portalis*. Le ministère devrait étudier un schéma de reprise des données existantes, au moins pour les contentieux dont la durée de vie probable serait supérieure à deux ans.

Enfin, l'environnement technique de l'application *Cassiopée* n'a pas évolué depuis 2015 en raison des difficultés rencontrées par les deux sociétés successivement en charge de la maintenance et des évolutions de l'application, qui ne parvenaient pas à livrer au ministère les fonctionnalités nécessaires à la mise en œuvre des réformes et à l'extension de *Cassiopée* aux cour d'appel. N'étant pas indispensables pour le développement des nouvelles fonctionnalités, les évolutions techniques, notamment les adaptations nécessaires pour installer les versions à jour des différents outils logiciels utilisés, n'ont pas été réalisées. Il existe maintenant un risque élevé que les outils logiciels ne soient plus supportés par les éditeurs, mettant en péril le bon fonctionnement de l'application. L'utilisation, pour le site *justice.fr*, premier module de *Portalis*, de versions techniques arrivant en fin de support très prochainement offre un autre exemple de ce risque¹²⁸.

¹²⁸ Cf. l'annexe n° 6 relative au projet *Portalis*.

D - Une sous-évaluation des contraintes induites par les règles relatives à la protection des données

Les dispositions juridiques relatives à la protection des données à caractère personnel, lorsque les traitements de ces données ont pour finalité la prévention, la détection des infractions pénales, la réalisation d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales¹²⁹, prévoient que ces derniers donnent lieu à une autorisation. Selon les données manipulées, celle-ci fait l'objet soit d'un arrêté, soit d'un décret en Conseil d'État, après avis motivé et publié de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Les autres traitements sont soumis aux dispositions communes prévues par le règlement du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, dit « règlement général sur la protection des données » (RGPD).

La mise en œuvre de la procédure d'autorisation a eu un impact sur le calendrier de déploiement de deux des projets examinés dans le cadre des travaux de la Cour : *Parcours* et *PPN*.

L'application *Parcours* a fait l'objet d'un arrêté publié le 7 avril 2021. Le délai, de quasiment huit mois¹³⁰, entre la saisine de la CNIL et la publication de ce texte n'avait pas été pris en compte pour l'élaboration du calendrier du projet.

S'agissant de *PPN*, la mise en œuvre des fonctionnalités de transmission par voie dématérialisée des procédures de la gendarmerie nationale aux juridictions n'a été autorisée que le 15 juillet 2021¹³¹, alors que les outils permettant aux juridictions de recevoir ces procédures étaient opérationnels pour les procédures transmises par la police nationale depuis l'été 2019. La CNIL ayant été saisie le 27 décembre 2019, le délai entre cette saisine et la parution du décret a ainsi été supérieur à 18 mois, s'ajoutant aux six mois nécessaires à la réalisation par le ministère de l'intérieur de l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD). Ce délai est expliqué par une remise en cause des analyses initiales de la CNIL par une jurisprudence postérieure du Conseil d'État.

Enfin, en juillet 2021, la CNIL n'avait pas encore été saisie du projet de décret relatif à l'application *NED*, en expérimentation à l'été 2021 à la maison d'arrêt de Dijon et dont le déploiement dans trois autres établissements était prévu au second semestre 2021¹³².

¹²⁹ Dispositions prévues par les articles 31 à 37 de la loi informatique et libertés. Ces articles résultent notamment de la transposition, par l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018, de la directive n° 2016/680 du 27 avril 2016, dite directive « police-justice ».

Les traitements déjà en service à la publication de ces nouvelles dispositions devaient faire l'objet d'une mise en conformité, dans un délai officieux de trois ans à compter de la publication du décret pris en application des dispositions de la loi informatique et libertés modifiées par l'ordonnance du 12 décembre 2018, c'est-à-dire au plus tard en mai 2021.

¹³⁰ La CNIL avait été saisie par le ministère de la justice le 19 août 2020. Une demande de complément lui a été adressée le 23 septembre 2020. La réponse du ministère de la justice est parvenue le 12 novembre 2020 et le dossier a été examiné en séance le 2 mars 2021.

¹³¹ Décret n° 2021-928 du 12 juillet 2021 portant modification du décret n° 2011-111 du 27 janvier 2011 autorisant la mise en œuvre par le ministère de l'intérieur (direction générale de la gendarmerie nationale) d'un traitement automatisé de données à caractère personnel d'aide à la rédaction des procédures (LRPGN).

¹³² Présentation du comité de pilotage *Genesis – NED* du 6 mai 2021.

Ces différents exemples montrent qu'il est nécessaire que les ministères de la justice et de l'intérieur s'organisent mieux pour anticiper la mise en ordre réglementaire de leurs traitements, les échanges avec la CNIL pouvant par ailleurs remettre en cause des développements déjà réalisés.

Une réflexion pourrait aussi être entamée avec la CNIL pour simplifier, lorsque cela est possible, les démarches des administrations et redéployer les moyens ainsi dégagés pour améliorer le traitement des dossiers les plus sensibles.

Tableau n° 18 : statut des applications du PTN au regard de la conformité au RGPD et à la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles

	Faible	Moyen	Élevé	Très élevé
<i>Cassiopee</i>				
<i>Genesis</i>				
<i>Harmonie</i>				
<i>Pilot</i>				
<i>WinCI</i>				

Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par le ministère de la justice

Note : Les niveaux de « non-conformité » sont ainsi définis :

- moyen : le traitement en question doit faire l'objet d'une mise en conformité à la suite de la mise en application du RGPD et de l'entrée en vigueur de la loi du 20 juin 2018 relatifs aux droits des personnes concernées

- élevé : la mise en conformité est en cours mais nécessitera la modification d'un acte réglementaire notamment à la suite de la mise en application du RGPD et de l'entrée en vigueur de la loi du 20 juin 2018 relatifs aux droits des personnes concernées,

- très élevé : le traitement est mis en œuvre en dehors de tout cadre légal.

Par ailleurs, les applications du ministère de la justice en service n'ont pas toutes été mises en conformité¹³³ avec les nouvelles règles résultant de la transposition des deux textes européens de 2016 relatifs à la protection des données : la directive dite « police-justice » et le RGPD. Il est nécessaire que le ministère poursuive le travail consistant à réaliser, pour la plupart des traitements, une analyse d'impact relative à la protection des données. Celle-ci ne donne lieu généralement qu'à une modification des textes mais peut, dans certains cas, conduire à adapter les applications.

E - La sécurité des systèmes d'information constitue maintenant une véritable préoccupation

La crise sanitaire du premier semestre 2020 et la cyberattaque d'envergure qu'a subie le ministère au second semestre 2020, avec l'infection de postes de travail par le rançongiciel *Emotet*, ont révélé à la fois l'importance de la sécurité des systèmes d'information (SSI) pour la continuité de l'activité du ministère et les carences du service chargé de l'assurer, comme l'a relevé la Cour dans son enquête de 2020 portant sur le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires¹³⁴. Le ministère a notamment été contraint d'ouvrir l'accès à distance

¹³³ Cf. tableau ci-dessus.

¹³⁴ *Op. cit.*

par VPN de l'application *Winci* (cf. *supra*) alors qu'il s'y opposait auparavant pour des raisons – justifiées – de sécurité informatique, en particulier du fait de l'architecture largement obsolète de cette application que devrait remplacer, à terme, l'application *Portalis*. Cette ouverture a dû être prolongée pour éviter la paralysie des juridictions civiles.

Dans une note aux directeurs d'administration centrale du ministère du 2 juillet 2021, annonçant la nomination du nouveau fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information (FSSI), la secrétaire générale, haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), affichait sa volonté de promouvoir le concept de « *security by design*¹³⁵ », qui figure parmi les pratiques à privilégier en raison de leur efficacité et de leur moindre coût, selon l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Pour autant, une fiche du service du HFDS du 28 mai 2020, consécutive à un audit intervenu au début 2020, a souligné les « *fragilités significatives dans la gouvernance et l'organisation de la cyber-sécurité du ministère, notamment en terme d'affectation de ressources humaines et d'allocation budgétaire* », qui ont alors été relevées. Cet audit indiquait notamment que les effectifs de sécurité informatique représentaient un ETP pour 3 400 utilisateurs au sein du ministère de la justice, contre en moyenne un ETP pour 800 utilisateurs dans d'autres ministères étudiés (intérieur, écologie). Pour remédier à cette carence, il préconisait de porter l'effectif s'occupant de sécurité informatique de 12 ETP actuellement à 123 ETP à l'horizon 2025, en augmentant principalement les postes au sein du Snum et du service du HFDS, mais également des directions métiers et du réseau déconcentré du ministère et des juridictions.

Tableau n° 19 : projet de montée en charge des effectifs consacrés à la cyber-sécurité au sein du ministère de la justice

	HFDS	Snum	DIT	Directions centrales	DISP	CA/DIPJJ	Total
2019-2020	0,7	2,9	2	1	1	4,6	12,2
2021-22	4,1	21,1	13	10,5	7	23	78,7
2023-25	6,5	31	20	8,5	11	46	123

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la justice.

(*) Départements de l'informatique et des télécommunications (10) ;

(**) DSJ, DAP, DPJJ, SG, regroupement DACS/DACG ;

(***) Directions interrégionales des services pénitentiaires (10) ;

(****) Cours d'appel (36), directions interrégionales de la PJJ (10).

En outre, le service du HFDS préconisait :

- d'externaliser certaines activités dans la limite de 30 % des effectifs internes ;
- de sanctuariser les budgets de sécurité informatique, notamment pour résorber le retard pris en matière de cyber-sécurité ;
- d'investir dans les technologies émergentes de cyber-défense, notamment pour limiter les risques liés à l'ouverture vers l'extérieur résultant des évolutions prévues par le PTN.

¹³⁵ Sécurité informatique dès la conception.

La sécurité des systèmes d'information a donc fait des progrès, mais un travail important reste à réaliser.

Ainsi, un bureau de la sécurité et de la sûreté de l'information (B2SI), directement rattaché à la cheffe du Snum, a été créé en mars 2021. Outre le centre de sécurité opérationnelle – COS¹³⁶ – (chef de pôle, deux analystes SOC, deux chargés de mission pour la réponse aux incidents et l'investigation numérique des incidents de sécurité), il comprend l'ensemble des responsables de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) du Snum, un chargé de mission responsable des homologations, une chargée de mission conformité RGPD-DPD, un chargé de mission gestion des risques numériques et un étudiant en apprentissage/alternance.

Les sondes fournies par l'ANSSI, qui permettent de détecter les intrusions, ont été mises en pré-production le 7 octobre 2020 et devaient entrer en phase de production définitive en décembre 2021. Un tableau de bord des incidents de sécurité a également été mis en place en septembre 2020.

En matière d'homologation, l'effectif actuel semble toutefois encore insuffisant, non seulement pour assurer celle des applications nouvelles, notamment prévues par le PTN, mais également pour résorber le stock d'homologations et d'audits de sécurité restant à conduire, notamment sur des applications aussi essentielles et structurantes que le SIRH *Harmonie*. Ainsi, sur les 19 audits d'application métier de la direction de l'administration pénitentiaire, deux audits avaient démarré en juillet 2021, deux devaient être lancés d'ici la fin de l'exercice 2021 et quinze autres restaient encore à programmer.

II - Une externalisation massive et critiquable

A - L'externalisation des fonctions informatiques est très excessive

La Dinum soulignait déjà en 2013 la nécessité pour le ministère de disposer de ressources internes suffisantes – ne serait-ce que pour être à même de piloter efficacement les prestataires et de maintenir en condition opérationnelle les développements produits. Dans un avis rendu dans le cadre de sa consultation sur les projets dont le coût complet prévisionnel dépasse 9 M€, elle avait alors relevé qu'il était nécessaire de « *disposer d'au moins une ressource interne de maîtrise d'ouvrage pour une ressource externe fournie en prestation de service, et d'au moins une ressource interne de maîtrise d'œuvre pour trois ressources externes fournies en prestation de service* »¹³⁷.

Pourtant, malgré le renfort en effectif d'une partie des 260 ETP prévu par le PTN, l'enquête de la Cour sur la conduite des grands projets numériques de l'État¹³⁸ a montré qu'en 2020, le ministère de la justice souffrait encore d'une grande carence en ressources internes. Elle a alors calculé qu'elles représentaient seulement 9 % du total des ressources humaines requises pour les projets dont le coût complet prévisionnel est supérieur à 5 M€, alors qu'un minimum d'un tiers de ressources internes (pour la MOA et la MOE) est nécessaire pour se trouver dans « *une situation de maîtrise minimale des grands projets* ». Cette faiblesse plaçait le ministère en toute dernière place sur ce sujet au sein des différents ministères.

¹³⁶ Ou SOC pour Security Operations center.

¹³⁷ Projet *Expadon* du ministère de l'agriculture.

¹³⁸ Op. cit.

En outre, certains postes de pilotage essentiels, tel celui de responsable fonctionnel et technique de l'application *Cassiopée*, sont assurés par des prestataires et non par des agents du ministère. Dans ce dernier cas, un recrutement est en cours, le prestataire ne souhaitant pas rejoindre le ministère en tant que contractuel. De même, pour le projet *Portalis*, certains postes internes de pilotage ne sont pas pourvus, nécessitant le recours à des prestataires (le poste de directeur technique et de responsable de PMO¹³⁹/chef de projet transverse notamment). Cette situation place le ministère et son service du numérique en position de faiblesse face à ses prestataires, en particulier les grandes entreprises de services numériques (ESN). Elle est connue du ministère et évoquée lors des séances du CSTN. À l'occasion de sa réunion du 31 octobre 2018, au cours de laquelle a été programmé un doublement en trois ans de l'effectif interne, le comité a estimé le nombre de prestataires à 203 ETP, soit 63 % de l'effectif du département ETD. À ce moment, l'objectif affiché était de réduire à 17 % la proportion de chefs de projet prestataires, soit 15 postes sur 88. Cependant cet objectif ne pouvait être atteint qu'à condition de recruter 33 agents supplémentaires, ce qui signifie qu'au moment de la réunion du CSTN, les prestataires représentaient 27 % des chefs de projet, censés piloter les prestataires et passer les commandes. Cette proportion, si tant est que l'objectif ait été atteint, restait excessive.

La forte dépendance du ministère à l'égard d'un faible nombre de prestataires crée des situations qui peuvent nuire à la bonne protection des intérêts de la personne publique. Le positionnement d'une même société sur le développement et la recette de l'application *Cassiopée*, ou encore sur la maintenance des applicatifs existants et sur le développement des nouveaux applicatifs comme c'est le cas pour *Portalis*, en constituent deux exemples.

Cette forte externalisation, conjuguée à un taux de rotation important du personnel interne du Snum, a suscité en outre une perte de mémoire du service, dommageable pour la bonne conduite des projets qui s'inscrivent par ailleurs de façon trop prononcée dans la durée (cf. *supra*).

B - Une stratégie de sous-traitance et des modalités d'exécution des marchés critiquables

La stratégie actuelle de sous-traitance fragilise le ministère, d'abord par le recours excessif aux marchés à bon de commande, qui ne permet pas d'assurer le meilleur prix (1), mais aussi par des modalités d'exécution qui ne garantissent pas les intérêts de la personne publique (2).

1 - Le choix des marchés à bons de commande ne garantit pas des achats au meilleur prix

Le service du numérique assure la passation des marchés en matière de systèmes d'information. Face aux ambitions du plan de transformation numérique et à la forte pression politique sur sa réalisation, le cadre imposé par le code de la commande publique peut apparaître contraignant. Pourtant, dans la situation d'externalisation massive soulignée précédemment, l'adaptation et le suivi des marchés est un enjeu majeur de bonne réalisation du plan. Or il apparaît que l'utilisation des marchés pourrait être améliorée. L'expression des besoins devrait être plus précise et ainsi permettre un suivi des prestations plus exigeant.

¹³⁹ *Projet management office*, bureau transversal chargé de la gestion de projet.

Le Snum utilise majoritairement des marchés à bons de commande mono-attributaires, sans minimum, ni maximum pour la réalisation de ses projets, ce qui n'est pas de nature à garantir ni le meilleur prix, ni la meilleure qualité pour la réalisation des prestations. Plus souples d'utilisation que les marchés forfaitaires, ils doivent néanmoins reposer sur un suivi très fin des prestations et une maîtrise des outils contractuels notamment en matière de pénalités.

De même, la stratégie du Snum de recourir massivement aux dispositifs contractuels interministériels de la direction des achats de l'État (DAE) ou aux marchés proposés par l'UGAP n'apparaît pas cohérente avec le niveau d'externalisation et le prérequis de progression de la maîtrise interne. L'utilisation de ces dispositifs contractuels accroît le risque déjà très fort de perte de maîtrise interne à tous niveaux. Le lancement de ces procédures n'étant pas du ressort du Snum, ce dernier a par exemple dû, trois jours avant la fin d'un marché¹⁴⁰, mettre en place un avenant de prolongation de trois mois afin de pouvoir bénéficier du marché lancé par la DAE, dans l'attente de sa notification.

Lors de la phase de contradiction, le ministère de la justice a indiqué qu'il comptait, dans le cadre de marchés à bons de commande spécifiques à chacun des grands domaines (« plaques fonctionnelles »), établis sur un nouveau modèle contractuel, réaliser le suivi nécessaire en procédant à un découpage des prestations en ensembles (« jalons »). Chaque ensemble fera l'objet d'une commande et donnera lieu à un développement informatique réalisé sur une période courte (trois mois), permettant une gestion optimale des coûts et des délais. Cette stratégie d'achat, en cours de généralisation pour tous les domaines, n'apparaît pas totalement justifiée à ce stade. Son bien-fondé reste en effet à démontrer. Sa mise en œuvre devra en tout état de cause s'accompagner de contrôles rigoureux pour vérifier que les marchés de ce type produisent les résultats attendus (gestion optimale des coûts et des délais) et ne donnent plus lieu aux dérives constatées par le passé (cf. *infra*).

2 - Les modalités d'exécution des marchés ne permettent pas de garantir la préservation des intérêts de la personne publique

Les intérêts du ministère pâtissent de la quasi-absence de pénalités constatée (a), combinée avec un risque juridique mal maîtrisé de prêt illicite de main d'œuvre (b), des ruptures de prestations mal anticipées qui se produisent régulièrement (c) et une gestion défailante des marchés (d). La poursuite du renforcement récent de la compétence en matière de marchés publics (e) apparaît dès lors indispensable.

a) L'absence de mise en œuvre des clauses de pénalités

En dépit des nombreuses insatisfactions relevées dans le déroulement des projets, les clauses contractuelles permettant le déclenchement de pénalités vis-à-vis des prestataires ne sont que rarement mises en œuvre. Pour le marché de réalisation de *Portalis*, par exemple, une seule pénalité de 2 000 € semble avoir été appliquée en 2019. Aucune pénalité n'a été identifiée dans l'exécution des marchés relatifs à l'outil *Cassiopée*. De la même manière, les modifications de trajectoire des projets ne se sont pas traduites par des évolutions des contrats, ce qui rend leurs clauses inopérantes, comme en témoigne l'exemple du projet *Portalis*.

¹⁴⁰ Lot 3 du marché AMOE-SDIT.

Difficultés d'exécution par le ministère des clauses contractuelles des marchés du projet *Portalis*

Le projet *Portalis* s'est appuyé sur plusieurs dispositifs contractuels. À partir de 2016, le ministère disposait de deux marchés principaux pour l'exécution du projet : un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage et un marché de réalisation.

L'exécution de ces contrats a rencontré de grandes difficultés tandis que des risques d'ordre juridique pèsent sur le pouvoir adjudicateur. La première difficulté tient à la rédaction du marché de réalisation, conçu selon une méthode classique de développement de projet informatique en cycle en V. Les modifications de méthodes de gestion de projet n'ont pas donné lieu à modification ou changement de contrat. Dès lors, les clauses prévues n'ont pu être appliquées. Les modifications de trajectoire ont également rendu la rédaction du contrat inopérante.

En conséquence, les difficultés rencontrées par l'administration avec le prestataire n'ont pas pu donner lieu à l'application de pénalités, en dépit de la qualité jugée médiocre de certaines prestations et des retards constatés.

b) Une faible maîtrise du risque de prêt illicite de main d'œuvre

Le risque pénal de prêt illicite de main d'œuvre ne semble pas maîtrisé. Celui-ci apparaît pourtant important du fait tout d'abord de l'externalisation massive déjà évoquée, mais également de l'utilisation, dans les bordereaux de prix des marchés à bons de commande, d'unités d'œuvre chiffrées sur la base d'un taux horaire ou d'un prix par jour/homme.

Normalement affectées à des « travaux spéciaux », donc résiduels, ces unités d'œuvre ont été largement utilisées par le Snum, comme dans le marché de réalisation de *Portalis*.

Le risque de prêt illicite de main d'œuvre se caractérise également par la présence, au sein du ministère, pour des périodes très longues et à temps plein, de salariés des prestataires, positionnés sur des postes à responsabilité dans les projets (cf. *supra*). C'est le cas, notamment, lorsqu'ils sont au cœur des organigrammes des projets, en tant que directeur technique de projet, responsable de pôles techniques ou en tant que « Project management officer » (PMO) en charge de la coordination des projets. Il appartient au ministère de réduire ce risque en effectuant régulièrement une revue des effectifs internes et externes pour chaque projet et en s'assurant que les critères retenus par le juge pour qualifier le prêt illicite de main d'œuvre ne sont pas réunis.

c) Des situations de ruptures de prestations non anticipées se produisent régulièrement

Les difficultés de suivi des marchés se manifestent également par des situations régulières de ruptures non anticipées des prestations. Particulièrement dommageables en matière de systèmes d'information, pour lesquels les prestations dites de « réversibilité » sont déterminantes afin d'assurer une bonne qualité de service lorsque le ministère change de prestataire, ces ruptures de prestations nuisent au bon déroulement des projets. Pour le projet *Portalis* par exemple, cette absence de suivi a conduit à une rupture non anticipée du marché de réalisation et du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage à la fin du mois de juillet 2021, avec une perspective de remplacement des supports contractuels, au mieux, en novembre. De même, pour la maintenance des applications pénales, le renouvellement du marché n'ayant pas

été suffisamment anticipé, le Snum s'est vu contraint en 2018 de mettre en place le nouveau marché, quasiment sans phase de réversibilité¹⁴¹.

d) Une gestion des marchés défailante

L'exécution de certains marchés du Snum relatifs à des développements informatiques ou à des prestations d'assistance technique (assistance à la maîtrise d'œuvre) présente des anomalies importantes. Il s'agit :

- du marché à bons de commande pour la réalisation de *Portalis*, notifié en 2016, mentionnant un montant estimatif de 12 M€, qui a donné lieu en 2020 à deux avenants ayant eu pour conséquence un dépassement de ce montant estimatif de plus de 50 % ;
- du marché à bons de commande pour l'assistance à la maîtrise d'œuvre du Snum, notifié en 2017, qui a servi de support contractuel pour des commandes dont le montant total a été quatre fois supérieur au montant estimatif du marché ;
- du marché de tierce maintenance applicative pour l'application *Genesis*, notifié en 2018, qui a donné lieu à la réalisation de prestations autres que des prestations de maintenance applicative, puisque c'est dans ce cadre contractuel que l'application *NED* a été développée.

e) Le renforcement récent de la compétence en matière de marchés publics doit se poursuivre

Face à ces dérives dans l'utilisation des marchés publics informatiques, le département du pilotage budgétaire, des marchés et des moyens a été renforcé. Les nombreuses notes d'alerte à destination des responsables techniques du Snum témoignent de sa capacité à proposer des améliorations en matière d'achat comme de commande publique. Il appartient toutefois aux responsables des unités techniques du Snum de bien relayer les recommandations formulées et de veiller à leur application. De la même manière, le responsable ministériel des achats, dont la saisine apparaît essentiellement formelle, pourrait être davantage mobilisé pour fixer des orientations quant à la stratégie de sous-traitance. Enfin, la mise en œuvre d'une démarche de contrôle interne attachée à la gestion du risque juridique apparaît indispensable.

Ces améliorations sont d'autant plus nécessaires que la stratégie du Snum en matière de marchés de développement informatique, généralisant les marchés à bons de commande à l'ensemble des domaines (cf. *supra*), éloigne les directeurs de projet de la gestion contractuelle de leur projet. En effet, dans la mesure où un même marché, qui s'applique désormais à un domaine fonctionnel vaste, concerne en général plusieurs projets, les différents directeurs de projet du domaine sont moins responsabilisés pour assurer son suivi contractuel.

¹⁴¹ Le titulaire sortant, non retenu dans le cadre du nouveau marché, ayant fait un référé précontractuel.

III - Des mesures de redressement récentes pour améliorer la connaissance et la maîtrise des coûts des projets

Les difficultés rencontrées par la Cour pour reconstituer les dépenses exécutées au titre du PTN traduisent l'insuffisance du suivi budgétaire des projets et du plan dans son ensemble. Bien conscient de cette situation, le ministère a pris des mesures qui permettront normalement d'y remédier pour l'avenir. De la même manière, la comptabilisation des logiciels produits en interne n'apparaît pas totalement maîtrisée.

A - Le suivi budgétaire jusqu'ici insuffisant a fait l'objet de mesures récentes de renforcement

1 - Le manque de lisibilité budgétaire rend difficile la consolidation des dépenses et l'actualisation du reste à faire

L'architecture budgétaire du plan de transformation numérique manque de lisibilité. L'ajout de nouvelles sources de financement (FTAP ou plan de relance) a accentué ce problème. Sa modification, indispensable (cf. *supra*), pourra contribuer à améliorer le suivi budgétaire qui est jusqu'à présent très insuffisant. Ces observations s'inscrivent dans la continuité des travaux de la Cour sur l'exécution budgétaire de la mission justice en 2020¹⁴², dans le cadre desquels elle a recommandé « *d'établir un suivi plus fin des dépenses informatiques, par projet et nature des dépenses, afin de pouvoir mieux piloter ces investissements* ». Ce suivi doit être renforcé pour chacun des projets car il constitue un des moyens de limiter le dérapage des coûts déjà constaté.

Le comité stratégique de la transformation numérique est l'instance en charge de la planification budgétaire et du pilotage financier de la stratégie numérique du ministère de la justice¹⁴³. Toutefois, cette instance n'a pas réellement fait, jusqu'à présent, le point sur l'exécution du budget. La complexité de l'architecture budgétaire ne permet pas de déterminer les crédits exécutés et les chiffres présentés précédemment ont été retraités spécialement pour l'enquête.

Cette absence de maîtrise du suivi budgétaire se retrouve au niveau des projets et de l'organisation de la fonction informatique. La maîtrise d'ouvrage comme la maîtrise d'œuvre n'ont parfois pas une connaissance précise de la situation budgétaire du projet, comme c'est le cas pour *Portalis*.

¹⁴² Note d'exécution budgétaire de la mission justice – Cour des comptes – exercice 2020.

¹⁴³ Présentation du CSTN n° 1 d'avril 2018.

L'absence de suivi budgétaire du projet *Portalis* (montant prévisionnel de 80 M€)

Le suivi budgétaire n'a fait l'objet depuis le début du projet que de très peu de communication en comité stratégique, malgré les demandes réitérées de la maîtrise d'ouvrage et des recommandations du contrôle interne. À partir de septembre 2016, un circuit et une instance de suivi budgétaire ont été mis en place. Au total, neuf comités budgétaires ont été planifiés, le dernier ayant eu lieu en mai 2018, mais il n'a pas été possible d'en consulter les comptes rendus, s'ils existent. Après cette date, aucun comité ne s'est tenu et aucun indicateur n'a été construit pour surveiller les dépassements. Aucune revue de trajectoire n'a pu faire l'objet d'une évaluation budgétaire et permettre aux décideurs de procéder aux arbitrages.

La maîtrise d'ouvrage du projet a cherché à expliquer les dérives calendaires et budgétaires lorsque cela lui était possible. Ainsi, suite à la mise à disposition du site *justice.fr*, en octobre 2016, la note intitulée « *Portalis V1- le Portail du Justiciable – Justice.fr*, note détaillée relative à l'analyse d'écart budgétaire » a été circularisée et fait l'objet d'une présentation en comité stratégique restreint (le budget prévisionnel du projet, initialement estimé à 575 000 €, atteignait alors près de 2 M€). Pour les autres réalisations de *Portalis*, faute d'avoir accès aux éléments budgétaires, la maîtrise d'ouvrage n'a jamais pu renouveler cette analyse d'écarts.

En conséquence, les dérapages de coûts sont, la plupart du temps, constatés *a posteriori* et concernent l'ensemble des grands projets. Par exemple, les budgets prévisionnels des projets *Cassiopée* et *PPN* ont pu évoluer sans que ne soit formalisée une analyse des écarts, au-delà des explications très générales fournies dans les rapports annuels de performance. Ces analyses d'écarts précises sont pourtant déterminantes pour améliorer l'efficacité de la dépense, vérifier le prix des prestations, permettre des comparaisons entre les projets.

La difficulté du ministère à fiabiliser l'évaluation des besoins et le suivi budgétaire crée également des situations d'impasses où l'ensemble des actions prévues dans les projets ne sont pas intégrées aux prévisions de crédits. Par exemple, la généralisation du « portail détenu » prévue par le programme *NED* nécessite d'installer des tablettes dans toutes les cellules, ce qui ne se limite pas à leur achat. Il est en effet nécessaire de prévoir la fourniture d'un carénage pour éviter les dégradations et des prestations annexes de raccordement et de pilotage de l'installation. La demande de financement faite au FTAP en 2018 estimait le coût de la généralisation à 22 M€. Ce coût a été, à l'été 2021, réévalué à 55 M€ (cf. *supra*). Un financement complémentaire de 33 M€ est donc nécessaire pour que la généralisation aboutisse.

Cette connaissance globale est rendue d'autant plus difficile que des financements externes s'ajoutent au PTN. Les crédits du FTAP et du plan de relance permettent en effet de faire face à une partie des impasses budgétaires constatées lors de la séance du CSTN de décembre 2020 (cf. *supra*). En mars 2021, lors d'une réunion interministérielle, le cabinet du Premier ministre a précisé les critères d'éligibilité des chantiers prioritaires du ministère à ces financements externes :

- critères d'exclusion : projets en maintenance applicative et sujets techniques non stratégiques, projets importants mais dont les chances d'aboutissement d'ici le printemps 2022 sont faibles, notamment en raison de leur complexité (ex : projet *SIVAC*), projets dont la maturité n'était pas parfaitement acquise (ex : *Portalis*) ;
- critères d'inclusion : viabilité et visibilité des résultats d'ici le printemps 2022, lien manifeste avec une réforme prioritaire, pertinence du projet par la prise en compte de la crise sanitaire.

Sur cette base, cinq projets prioritaires ont été retenus :

- la *Procédure pénale numérique* : besoin de 35 M€ en 2021 dans le cadre du FTAP et plan de relance ;
- le système d'information d'aide juridictionnelle (SIAJ) : déploiement attendu courant 2021, besoin de 1,5 M€ dans le cadre du plan de relance ;
- agence du TIG : 3,2 M€ en 2021 dans le cadre du plan de relance ;
- *Parcours* : 4 M€ en 2021 dans le cadre du plan de relance ;
- infrastructures stratégiques : 10 M€ dans le cadre du plan de relance.

Le cabinet du Premier ministre a fixé un plafond de financement de 53,7 M€ et demandé par ailleurs au ministère de la justice de prévoir une réallocation des ressources humaines du ministère sur ces projets pour à la fois encourager au développement des compétences numériques internes et limiter le recours à l'externalisation, potentiellement plus coûteux.

Dans son enquête sur la conduite des grands projets numériques de l'État¹⁴⁴, la Cour avait relevé que, « *par rapport à un financement budgétaire classique au sein des budgets opérationnels de programmes ministériels, ces modes de financement complémentaires permettent de fléchir des crédits vers des objectifs gouvernementaux et de sanctuariser ces projets. Ils obligent les porteurs de projet à mieux définir leurs objectifs, à travailler sur les gains et à apporter plus de transparence [mais] présentent l'inconvénient de fragmenter le financement et de diluer la responsabilité budgétaire de l'administration en charge de la réalisation du projet* ». Les observations de la présente enquête ont permis de confirmer ce constat.

Enfin, le manque de suivi budgétaire entraîne des conséquences en matière de paiements. Ainsi, en 2020, le CBCM a constaté que 33,38 % du nombre total et 41,3 % du montant des services faits avaient été certifiés entre le 1^{er} novembre et le 15 décembre. Cette situation a conduit à retarder et à concentrer sur une période très courte le traitement de factures de montant important, ce qui a partiellement obéré la visibilité sur la trajectoire de consommation des crédits de paiement liés au plan de transformation numérique. Outre l'augmentation significative des charges à payer à la clôture de l'exercice, cette pratique n'est pas non plus sans effet sur les intérêts moratoires. En 2020, le Snum a ainsi représenté à lui seul les deux tiers du volume des intérêts moratoires liés à des dépenses du programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice*. Leur montant a été cinq fois supérieur à celui de 2019.

2 - Le Snum a mis en œuvre très récemment des outils qui devraient permettre d'améliorer le suivi budgétaire

Le ministère ne disposait pas d'outil de comptabilité analytique pour bénéficier d'un suivi du coût des projets. Cette carence avait été régulièrement signalée par le CBCM dans ses avis sur la programmation. La mise en place de ce suivi de la dépense par le programme a été initiée depuis la fin de l'année 2020. Il concerne uniquement le flux postérieur à 2020 à travers les commandes réalisées faisant l'objet d'un suivi spécifique. La vision qui en découle est ainsi très partielle et ne permet pas de retrouver notamment la réalisation du PTN entamée en 2018.

¹⁴⁴ Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020.

Sauf à reprendre un à un les engagements effectués par projet, il ne sera pas possible de reconstituer les années antérieures.

Néanmoins, cette démarche est bienvenue car elle vise à intégrer le processus de dépense informatique dans l'outil *Chorus formulaires* à travers une nomenclature permettant de distinguer les « périmètres métiers » (correspondant aux différentes directions du ministère), les applications informatiques et les « opérations métier » (projet de service, scellés, tablettes, LPJ...). Cette nomenclature propre au ministère est également adossée à la nomenclature du CIGREF¹⁴⁵, qui distingue traditionnellement les différentes activités informatiques (cf. annexe n° 7 relative à l'outil de comptabilité analytique mis en œuvre par le Snum).

Par note du 15 juin 2021, la cheffe du service du numérique a proposé la création d'un comité budgétaire du numérique, qui a pour vocation de suivre, tracer et contrôler les crédits affectés aux projets numériques. Une note de la secrétaire générale devrait fixer les modalités d'organisation mensuelle et de fonctionnement du comité ainsi que ses participants. Sans attendre, la première réunion du comité a été organisée le 8 juillet 2021.

B - Les logiciels produits en interne ne font pas l'objet d'une comptabilisation conforme au recueil des normes comptables de l'État

Au 31 décembre 2020, le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice* comptait au total, dans son bilan, 134 M€ en valeur nette d'amortissements au titre des logiciels produits en interne (LPI) au sein du poste « *immobilisations incorporelles* ».

Le recueil des normes comptables de l'État (RNCE) prescrit l'immobilisation des LPI au compte général de l'État (CGE) lorsque leur valeur prévisionnelle dépasse 1 M€ pour les applicatifs et 500 000 € pour les bases de données. Le bureau FCE-1B de la direction générale des finances publiques (DGFIP) a précisé que le calcul de la valeur devait comprendre :

- les dépenses au titre des matériaux et services utilisés ou consommés pour générer l'immobilisation incorporelle ;
- les salaires et autres coûts liés au personnel directement engagé pour générer l'actif ;
- les dépenses directement attribuables à l'actif, tels que les droits d'enregistrement relatifs à un droit et l'amortissement des brevets et licences utilisés pour générer l'actif, ou encore la quote-part des loyers versés dans le cadre de l'occupation des locaux ;
- les coûts directement liés à l'acquisition et au développement de logiciels ;
- les matériels et licences.

Parmi les LPI, seuls les projets *Astréa*, *Cassiopée*, *Harmonie* et *Portalis* figuraient explicitement pour une valeur nette comptable totale de 83,5 M€, représentant un peu plus de la moitié du total des LPI du ministère. Toutefois, il est probable qu'une partie des coûts immobilisés de l'application *Genesis*, outil de gestion de l'administration pénitentiaire,

¹⁴⁵ Club informatique des grandes entreprises françaises, association de réflexion autour des enjeux du numérique créée dans les années 1970 et qui regroupe des entreprises et des administrations publiques.

enregistrés pour une valeur nette de 14 M€ au 31 décembre 2020, correspondre au projet « numérique en détention » (*NED*), en raison des adhérences importantes avec ce projet, notamment pour ce qui concerne la gestion des « cantines »¹⁴⁶.

Cependant, aucun de ces projets ne semble inclure dans le calcul de la valeur des immobilisations les frais de personnel ayant concouru à les élaborer, ce qui constitue, même pour un ministère au taux d'externalisation excessif, une minoration de la valeur de ses actifs. Le ministère dispose pourtant d'outils extracomptables, telles les analyses de valeur MAREVA¹⁴⁷, qui lui permettraient au moins d'estimer ces coûts à l'aide de coûts standards.

Tableau n° 20 : valeurs comptables des principaux LPI du plan de transformation numérique au 31 décembre 2020 (en euros)

N° immobilisation	Libellé	Valeur d'acquisition	Amortissements n-1	Amortissements n	Valeur nette
000000002589	SIRH HaARMONIE	24 983 975 €	- 12 560 254 €	- 2 897 711 €	9 526 010 €
000000003493	CASSIOPEE	46 206 857 €	- 30 147 940 €	- 3 457 626 €	12 601 291 €
000000131507	LPI PORTALIS	35 496 374 €	- 1 006 883 €	- 1 632 545 €	32 856 946 €
000000131508	LPI ASTREA	15 207 175 €	- 443 059 €	- 671 298 €	14 092 818 €
000000062987	PROJET LPI GENESIS	20 516 280 €	- 3 876 735 €	- 2 169 499 €	14 470 046 €
		142 410 661 €	- 48 034 872 €	- 10 828 678 €	83 547 111 €

Source : Cour des comptes à partir des données Chorus

En outre, les valeurs d'acquisition portées au bilan du programme 310 – *Conduite et pilotage des politiques de la justice* font apparaître des différences non négligeables avec les autorisations d'engagement et crédits de paiement hors titre 2 constatés en comptabilité budgétaire (voir *supra* le tableau n° 13 : dépenses relatives aux projets examinés par la Cour jusqu'au 18 juin 2021). Or, la valeur d'acquisition des LPI considérés est quasiment toujours inférieure à la somme des crédits de paiement¹⁴⁸, ce qui surprend, dans la mesure où certains projets, tels *Cassiopee* et *Harmonie*, préexistaient au PTN.

Il n'a, en outre, pas été trouvé trace d'immobilisation ou d'immobilisation en cours au compte général de l'État pour des projets tels que *NED*, *Parcours* ou encore la *Procédure pénale numérique (PPN)*, alors même que ceux-ci dépassent d'ores et déjà largement le seuil d'immobilisation de 1 M€, non seulement en autorisations d'engagement mais également en crédits de paiement. Si l'absence de *NED* peut s'expliquer éventuellement par le fait qu'une

¹⁴⁶ Dispositif permettant aux détenus d'acheter du tabac, des denrées alimentaires ou des produits de consommation courante par l'intermédiaire de l'administration pénitentiaire, dont la dématérialisation est l'un des points forts du projet *NED*.

¹⁴⁷ La méthode MAREVA de la Dinum permet, dans son volet financier, d'établir la valeur actuelle nette (VAN), le taux de rendement interne (TRI) et le délai de retour (DR) d'un projet. Sous forme d'un fichier au format tableur, cette méthode recense les coûts et les gains d'un projet en distinguant coûts directs, coûts indirects, coûts de fonctionnement de l'existant et de la cible, gains par nature attendus. Elle est obligatoirement utilisée pour la constitution des dossiers des projets soumis à l'avis conforme de la Dinum.

¹⁴⁸ De plus, les crédits de paiement minorent déjà la dépense réelle, puisqu'ils ne comprennent pas les coûts de personnel.

partie des développements serait imputée sur l'application *Genesis*, il paraît anormal que les autres projets ne fassent même pas l'objet d'une immobilisation en cours.

Le ministère doit clarifier sa politique d'immobilisation des logiciels produits en interne, en appliquant des règles de calcul cohérentes et semblables pour chacun des LPI qui franchissent la valeur d'un million d'euros en coût complet. Il lui incombe de veiller tout particulièrement à y inclure les coûts indirects, tels que ceux de ses équipes chargées de développer ou de piloter le développement des projets du PTN.

Il appartient au ministère de mieux renseigner à cet effet les études MAREVA pour tous les projets dont le coût complet prévisionnel (T2+HT2) est supérieur à 1 M€, comme déjà mentionné *supra* pour ce qui concerne les bénéfices attendus et le retour sur investissement des projets. Aucun projet dont le coût prévisionnel est susceptible d'être supérieur à ce seuil ne devrait être lancé sans faire l'objet d'une telle étude.

IV - L'apport de la transformation numérique nécessite un réel accompagnement au changement

La finalité première de la transformation numérique n'est pas de dématérialiser les procédures mais d'améliorer les services rendus aux usagers en confiant aux agents de l'administration des missions avec une plus grande valeur ajoutée, tout en maîtrisant les coûts. L'épidémie de covid 19 a par ailleurs été un révélateur de la prise de conscience des améliorations permises par la dématérialisation (cf. *supra*). Celle-ci conduit à des modifications des méthodes de travail pour lesquelles l'accompagnement au changement, dont le ministère a pris pleinement la mesure¹⁴⁹, est primordial pour en assurer l'acceptabilité par les agents du ministère.

A - L'attente du personnel est forte

Le personnel du ministère de la justice se trouve dans une position paradoxale vis-à-vis du plan de transformation numérique. Il en attend beaucoup, tout en appréhendant le déploiement des nouveaux outils. La forte attente du personnel du ministère est liée à l'exigence renforcée vis-à-vis du système d'information. La qualité des outils et équipements numériques est considérée au même titre que la qualité de l'environnement de travail.

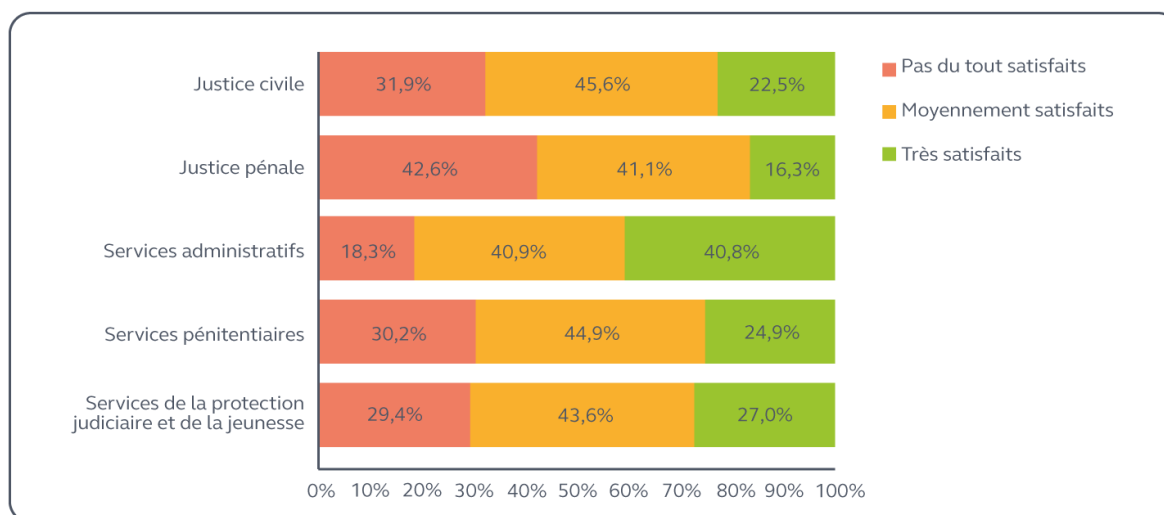
Les enquêtes de satisfaction récemment conduites montrent que cette exigence est loin d'être satisfaite par les outils existants. Le résultat de la dernière en date indique que seul un quart des agents se montre très satisfait du système d'information, même si cette part évolue à la hausse¹⁵⁰. Cette perception de l'évolution de l'informatique semble montrer que les effets des actions conduites dans le cadre du plan de transformation numérique restent insuffisamment perceptibles et que les attentes correspondantes sont conséquentes. Les questions relatives à la satisfaction sur différents items informatiques font apparaître des appréciations contrastées. Le

¹⁴⁹ Le ministère, qui considère l'accompagnement au changement comme un enjeu fort, envisage d'y affecter des ressources supplémentaires.

¹⁵⁰ Enquête de satisfaction janvier 2020 – synthèse de l'enquête.

matériel informatique, les outils courants, la téléphonie et surtout l'assistance informatique suscitent plus d'utilisateurs satisfaits. *A contrario*, s'agissant de la visioconférence, du réseau et des applications, la part d'utilisateurs insatisfaits est plus importante que celle des utilisateurs très satisfaits.

Graphique n° 1 : satisfaction vis-à-vis de l'informatique en général par domaine métier en 2020



Source : Rapport d'analyse de l'enquête de satisfaction de janvier 2020

Conséquence directe de ces insatisfactions, le personnel du ministère de la justice a des attentes très fortes vis-à-vis du plan de transformation numérique. La présentation du PTN à travers un « PTN Tour » et de nombreuses actions de communication n'ont pu que les renforcer. Elles se manifestent par exemple à travers le volontarisme des juridictions pour devenir sites pilotes de nouvelles applications ou encore celui du personnel pour participer aux différentes communautés d'utilisateurs intégrées à la gestion des projets.

B - L'accompagnement au changement et le bilan des projets sont indispensables

Dans les services judiciaires, la mission du greffier consiste à assister les magistrats, à être garant du respect et de l'authentification de la procédure. Sa présence à l'audience est obligatoire. Avec la dématérialisation, l'automatisation de la gestion des documents relatifs aux affaires, modifiant les tâches que le greffier doit accomplir, peut être perçue comme un risque. Mais la transformation numérique doit être vue au contraire comme un apport positif dans la mesure où les tâches qui sont désormais effectuées par les systèmes d'information étaient des tâches répétitives et sans valeur ajoutée¹⁵¹. De même, le fait de signer électroniquement n'enlève rien au rôle d'authentification des greffiers, dont la présence reste nécessaire aux audiences, de même que les prises de notes ou la retranscription des auditions.

¹⁵¹ Par exemple, avec PPN, l'enregistrement des « petits X » après réception du dossier papier et avant classement sans suite.

Un accompagnement du personnel (magistrats, greffiers, personnels administratifs ou pénitentiaires...) tout au long de leur carrière s'avère alors nécessaire afin qu'ils exploitent tout le potentiel des différents outils à leur disposition.

Dans ce cadre, la formation initiale dans les écoles (ENM, ENG, ENAP et ENPJJ) doit intégrer les nouveaux applicatifs dès leur déploiement. Les écoles doivent disposer de ces outils, avec des versions à jour¹⁵² et proposer régulièrement une formation continue.

Pour accompagner la mise en œuvre de ces nouveaux outils dans les services judiciaires, le ministère a recruté 46 ambassadeurs de la transformation numérique (ATN), dont le nombre devrait être doublé en 2022. Bénéficiant en amont d'une formation générale sur la manière de conduire le changement dans le cadre d'un projet de transformation et de formations spécifiques au projet à déployer, ils ont pour mission de former les utilisateurs, de les assister dans la prise en main de l'outil, d'être force de proposition sur les applications et la communication proposées, au niveau des juridictions de leur ressort, en lien avec la chaîne de soutien informatique (RGI/RGIA/CLI). L'accompagnement se fait aussi avec la mise à disposition de fascicules détaillant les fonctionnalités des nouvelles applications. Ces actions constituent un véritable effort en termes d'effectifs au service de la transformation numérique. La direction des services judiciaires doit toutefois veiller à affecter des compétences adaptées à ces missions. Ainsi, le recrutement de greffiers tout juste sortis d'école pour plus du tiers des postes d'ATN fait peser un risque sur leur capacité à apprécier les contraintes métiers qu'ils ne connaissent que d'un point de vue théorique.

L'application *NED* automatise la gestion des bons de cantine, en supprimant les tâches de collecte et d'enregistrement de ces derniers et assure un suivi de leur compte par les détenus, tout en évitant les erreurs d'enregistrement. Le *portail détenu* permet aussi de mettre de l'information à la disposition du détenu et de proposer des formations en ligne répondant à un certain standard (possibilité d'offrir un contenu). Cependant le système en production à Dijon en juin 2021 n'offrait encore aucun contenu. Ainsi, pour valoriser l'application, des actions, allant au-delà du simple accompagnement au changement, sont donc nécessaires.

La protection judiciaire de la jeunesse a fait réaliser trois études pour accompagner au mieux le changement apporté par l'applicatif *Parcours* et rentabiliser son investissement. Toutefois l'utilisation des fonctionnalités par les éducateurs du service public ne sera possible que si ces derniers modifient leurs habitudes, ce qui n'est pas acquis. L'utilisation de l'application par le secteur associatif habilité ne sera effective que si cette utilisation constitue une valeur ajoutée pour cet acteur.

Lorsque l'accompagnement au changement n'est pas suffisant, ou lorsque les agents ne sont pas suffisamment motivés pour utiliser les nouveaux outils, souvent parce que ceux-ci ne présentent pas, à leur mise en service, un niveau de fiabilité, d'ergonomie ou de fonctionnalité suffisant, certains outils ne sont pas utilisés ou ne le sont que partiellement. Ainsi, pour la gestion des scellés, des agents continuent à utiliser des feuilles de calcul ou ne renseignent tout simplement pas certains champs, quelquefois simplement par manque de formation.

Il est donc indispensable que l'évaluation *a posteriori* des projets soit réalisée avec soin, pour vérifier que les nouveaux outils rendent bien les services attendus et, si nécessaire, identifier les actions à réaliser pour atteindre les objectifs fixés, que ces actions portent sur la conduite du changement ou le réglage fin de ces outils. Toutefois, autant la construction des nouveaux outils repose grandement sur le Snum, autant la conduite du changement ne peut reposer que sur les directions métiers, en relation directe avec les utilisateurs.

¹⁵² L'ENG et l'ENM ne disposent pas de version de Cassiopée à jour.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le Snum a connu ces dernière années une mutation importante et de nouvelles évolutions depuis 2020, notamment dans le cadre de son projet de service. La fonction informatique nécessite toutefois encore des améliorations. L'établissement d'un schéma directeur permettra de résoudre une partie des problèmes rencontrés, qu'ils soient liés à la gestion de projets trop longs ou à des problèmes techniques encore non résolus. Ce schéma devra également s'attacher à mettre au cœur des actions de transformation numérique les sujets de sécurité et de protection des données personnelles.

La difficulté majeure à laquelle reste confronté le ministère de la justice tient à un niveau d'externalisation excessif, qui l'empêche de maîtriser ses projets et ses outils informatiques. Faute d'une stratégie de sous-traitance adaptée, privilégiant l'expression précise des besoins, et de la maîtrise de l'exécution des contrats, le ministère se retrouve la plupart du temps sans levier vis-à-vis de ses prestataires. Cette situation de dépendance le conduit par ailleurs à s'éloigner des principes de la commande publique.

Malgré les ambitions de transparence affichées à l'origine, le suivi budgétaire du plan de transformation numérique est insuffisant. Les données de suivi et d'exécution budgétaire fournies dans le présent rapport ne peuvent prétendre à l'exhaustivité et reposent sur des hypothèses élaborées, pour les besoins de l'enquête, par le ministère.

Cette difficulté renvoie à la complexité de la construction budgétaire déjà évoquée et nécessite de mettre en œuvre des actions permettant d'assurer un suivi global et par projet du plan. De ce point de vue, l'outil de comptabilité analytique et le comité de suivi budgétaire proposés par le Snum montrent la volonté du ministère d'y remédier. En systématisant les analyses MAREVA pour les projets d'ampleur et les analyses d'écarts entre les prévisions et les dépenses, lorsqu'ils sont significatifs, le ministère pourra rendre compte plus fidèlement de l'utilisation des moyens exceptionnels qui lui ont été alloués. Ces améliorations devront également permettre de fiabiliser la comptabilisation des immobilisations liées aux nouveaux outils informatiques et offrir ainsi une image plus fidèle du patrimoine applicatif du ministère au compte général de l'État.

Enfin, les travaux du PTN ne doivent pas s'arrêter à la mise à la disposition des nouveaux outils pour les utilisateurs. Il est nécessaire que les directions métiers évaluent les résultats, pour vérifier qu'ils sont conformes aux attendus, tant en matière de services rendus aux usagers que sous l'angle de l'amélioration de la valeur ajoutée et de la productivité des agents. Si une telle démarche n'est pas systématiquement mise en œuvre, le PTN ne pourra répondre à l'attente des agents du ministère.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. S'assurer, pour le prochain cycle d'investissement en matière de système d'information, au moyen d'un schéma directeur complet, que tous les sujets structurants ont bien été traités (SG).*
- 5. Mieux prendre en compte la sécurité des systèmes d'information dans les applications dès leur conception et poursuivre l'effort de mise à niveau de la sécurité informatique du ministère (SG, HFDS).*
- 6. Diminuer le niveau d'externalisation de la fonction informatique, notamment sur les fonctions de pilotage des projets, et privilégier les contrats assis sur une définition plus précise du besoin (SG).*
- 7. Définir une stratégie pour les outils d'édition du système d'information et un plan d'action pour adapter en conséquence les trames d'édition de documents (SG, DSJ).*
- 8. Organiser, pour chaque plan adossé à des mesures budgétaires, un suivi global et par projet, tenant compte des cofinancements éventuels (FTAP, plan de relance par exemple) et systématiser l'analyse des écarts en cas de dépassement significatif des budgets affectés aux projets (SG, RFFiM).*
- 9. Évaluer a posteriori les projets, pour vérifier que les résultats obtenus sont conformes aux objectifs et, si nécessaire, identifier les actions restant à réaliser pour les atteindre, que ces actions portent sur la conduite du changement ou le réglage fin de ces outils (ministère de la justice).*

Liste des abréviations

ADAE.....	Agence pour le développement de l'administration électronique
AGRASC.....	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
AIPD	Analyse d'impact sur la protection des données personnelles
ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
APPI.....	Application des peines probation insertion
ATN	Ambassadeur de la transformation numérique
B2SI	Bureau de la sécurité des systèmes d'information
BOP.....	Budget opérationnel de programme
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CGE.....	Compte général de l'État
CIGREF.....	Club informatique des grandes entreprises françaises
CJPM.....	Code de la justice pénale des mineurs
CLI	Correspondant local informatique
CNB	Conseil national des barreaux
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
COFIL	Comité de pilotage
COSTRAT.....	Comité stratégique
CPH.....	Conseil de prud'hommes
CSI	Centre de soutien informatique
CSTN	Comité stratégique de la transformation numérique
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DACS	Direction des affaires civiles et du Sceau
DAE	Direction des achats de l'État
DAP.....	Direction de l'administration pénitentiaire
DB	Direction du budget
DGAFP.....	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGFIP	Direction générale des finances publiques
Dinsic	Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication
Dinum.....	Direction interministérielle du numérique (ex Dinsic)
DIT	Départements de l'informatique et des télécommunications
DITP.....	Direction interministérielle de la transformation publique
DSJ	Direction des services judiciaires
DSN.....	Déclaration sociale nominative
EIA	Échange inter-applicatif
ENAP	École nationale de l'administration pénitentiaire
ENG	École nationale des greffes

ENM.....	École nationale de la magistrature
ENPJJ	École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse
ENT	Espace numérique de travail
ESN	Entreprise de service numérique (autrefois appelée SSII)
ETD	Département des études et des développements
ETNA	Environnement numérique de travail de l'agent
ETP.....	Équivalent temps plein
EXP	Département de l'exploitation et de la production
FSSI	Fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information
FTAP.....	Fonds de la transformation de l'action publique
GED	Gestion électronique de documents
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GPI	Grand plan d'investissement
HFDS	Haut fonctionnaire de défense et de sécurité
IGJ	Inspection générale de la justice
IM.....	Intérêts moratoires
JAF	Juge aux affaires familiales
JLD.....	Juge des libertés et de la détention
JUNIP.....	Juridiction unique nationale des injonctions de payer
LPFP.....	Loi de programmation des finances publiques
LPI.....	Logiciel produit en interne
LPJ	Loi de programmation pour la justice
LRPGN.....	Logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale
LRPPN	Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale
MAREVA	Méthode d'analyse et de remontée de la valeur
MMAI	Mission ministérielle d'audit interne
MOA	Maîtrise d'ouvrage
MOE.....	Maîtrise d'œuvre
NCI.....	Noyau commun interministériel
NED	Numérique en détention
ONP.....	Opérateur national de paie
OVQ.....	Objet de la vie quotidienne
P2M.....	Département du pilotage budgétaire, des marchés et des moyens
PAP	Projet annuel de performance
PCA	Plan de continuité d'activité
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLF.....	Projet de loi de finances
PMO	Project management officer
PNIJ.....	Plateforme nationale des interceptions judiciaires
PPN	Procédure pénale numérique
PRA.....	Plan de reprise d'activité

PTN	Plan de transformation numérique
RAP	Rapport annuel de performance
RGI.....	Responsable de gestion informatique
RGIA.....	Responsable de gestion informatique adjoint
RGPD	Règlement général pour la protection des données
RIE	Réseau interministériel de l'État
RITA	Relevés individuels des temps d'activité
RNCE.....	Recueil des normes comptables de l'État
RPVA	Réseau privé virtuel des avocats
RSSI.....	Responsable de la sécurité des systèmes d'information
S2P	Département de la stratégie, du pilotage et de la performance
SADJAV	Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes
SAH.....	Secteur associatif habilité
SAR.....	Service pour l'administration régionale
SAUJ	Service d'accueil unique du justiciable
SDIT.....	Sous-direction de l'informatique et des télécommunications
SDOJI.....	Sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation
SEM	Service de l'expertise et de la modernisation
SG.....	Secrétariat général
SIAJ.....	Système d'information de l'aide juridictionnelle
SIRH.....	Système d'information des ressources humaines
Snum	Service du numérique
SPIP.....	Services pénitentiaires d'insertion et de probation
SRJ	Système de référence de la justice
SSI.....	Sécurité des systèmes d'information
TED	Téléphonie en détention
TJ.....	Tribunal judiciaire
TOIP.....	Telephone on the internet protocol
TOP	Département des technologies et des opérations
UGAP.....	Union des groupements d'achats publics
VPN.....	Virtual private network

Annexes

Annexe n° 1 : Lettre de mission du Premier président	108
Annexe n° 2 : Les chantiers de l'axe 2 tels que présentés dans les documents présentant le PTN en 2018	112
Annexe n° 3 : Écart entre le chiffrage et la prévision du tendancier et du PTN pour le quinquennat	117
Annexe n° 4 : Organigramme détaillé du Snum au 1 ^{er} novembre 2021	118
Annexe n° 5 : Liste des applications informatiques mentionnées dans le rapport	120
Annexe n° 6 : Le projet <i>Portalis</i> de dématérialisation de la chaîne civile	122
Annexe n° 7 : L'outil de comptabilité analytique mis en place par le Snum	146

Annexe n° 1 : Lettre de mission du Premier président

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président de la Cour des Comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 17 décembre 2020

CLAUDE RAYNAL

Réf. : CF_2020_PDT_0451

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Cher Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de quatre enquêtes portant respectivement sur :

- le fonds pour le développement de la vie associative ;
- les mesures de soutien en faveur de l'industrie aéronautique ;
- le plan de transformation numérique de la justice ;
- la présentation et l'exécution des dépenses de l'État pour l'outre-mer.

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre septembre 2021 et mars 2022.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et la Rapporteuse générale de la Cour des comptes.


Le champ, les modalités et la date de remise de ces enquêtes pourront, comme les années précédentes, être précisés lors d'échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés.

- 2 -



Enfin, dans l'hypothèse où la réalisation d'une enquête sur les mesures de soutien dans le contexte de crise ne pourrait être envisagée, la commission des finances du Sénat se réserve la possibilité de commander une dernière enquête, portant sur la mise en œuvre de mesures du plan de relance dont je souhaiterais que le champ soit défini avec la Cour et dont la remise serait attendue pour le premier trimestre 2022.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes meilleures salutations.

Très cordialement

Claude RAYNAL

Cour des comptes

KCC D2100342 KZZ
04/03/2021

Le Premier président

Le - 4 MARS 2021

Monsieur le Président, *Chef Claude,*

Par lettre du 17 décembre 2020, vous m'avez saisi du souhait de la Commission des finances du Sénat de confier à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une enquête portant sur le plan de transformation numérique du ministère de la justice.

En réponse, je vous ai indiqué par courrier du 15 janvier dernier que la Cour était en mesure de conduire ces travaux.

Cette enquête sera réalisée par la quatrième chambre et sera confiée à M. Christophe Colin de Verdière, conseiller maître, Mme Gwladys de Castries et M. Benoît Grandin, rapporteurs extérieurs et à Mme Laurence Schapira, vérificatrice. M. Francis Autran, conseiller maître en service extraordinaire, en assurera le contre-rapport.

La réunion qui s'est tenue le 9 février dernier entre M. Antoine Lefèvre, sénateur, et le président de la troisième section de la quatrième chambre, M. Yves Rolland, accompagné d'une partie de l'équipe en charge des travaux, a été l'occasion de tracer les grandes lignes de l'enquête confiée à la Cour.

Cette enquête la conduira à examiner l'avancement des projets prévus par le plan de transformation numérique du ministère de la justice, élaboré en 2017, dont le montant total s'élève à 526 M€ (hors dépenses du titre 2) et à établir un point d'étape de sa mise en œuvre.

Les travaux de la Cour consisteront à examiner les principaux chantiers du plan de transformation numérique du ministère, l'infrastructure et les réseaux, ainsi que les applications informatiques. La Cour en analysera les objectifs, l'organisation, et les résultats, tant en matière de coûts, de délais et d'atteinte de la cible fonctionnelle que de service apporté aux utilisateurs. Seront particulièrement étudiés à ce titre l'accompagnement du changement, le degré de résorption de la dette technique et les perspectives du plan.

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

La Cour cherchera aussi à apprécier la gouvernance générale de ce plan, c'est-à-dire la définition et la caractérisation des besoins, l'affectation des ressources et l'arbitrage des priorités, ainsi que la supervision de sa réalisation au niveau central du ministère.

Ces travaux porteront enfin sur la gestion des ressources humaines liées au plan, tant pour la conduite des différents chantiers qu'en matière d'évolutions induites par la transformation numérique pour les différents métiers du ministère de la justice.

L'instruction nécessitera de rencontrer les différentes directions centrales du ministère de la justice. Des déplacements dans plusieurs juridictions seront aussi utiles afin d'apprécier leurs attentes et la façon dont le plan de transformation numérique y répond. L'équipe de la Cour rencontrera également les parties prenantes à l'exercice de la justice, c'est-à-dire les justiciables et les auxiliaires de justice.

Ces travaux s'inscrivent dans la continuité de deux enquêtes menées par la Cour. La première, relative à la conduite des grands projets numériques de l'État, faisait suite à une demande du Sénat et a été publiée en septembre 2020. La seconde enquête, en cours de réalisation et qui répond à une demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, porte sur le plan de continuité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19.

Un point d'étape sera réalisé en septembre 2021 avec M. Antoine Lefèvre, qui permettra notamment de confirmer la date de remise du rapport, prévue en janvier 2022.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Anikée,



Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : Les chantiers de l'axe 2 tels que présentés dans les documents présentant le PTN en 2018

Suivi en ligne ou au guichet des procédures civiles ou pénales	<p>Permettre aux justiciables et aux auxiliaires de justice de suivre en ligne l'évolution de leur procédure, quelle que soit la juridiction compétente. Améliorer l'accès à l'information pour les justiciables moins familiers des outils numériques.</p> <p>NB : l'accès sécurisé du justiciable suppose une identification qui se fera <i>via</i> France Connect ; c'est d'ores et déjà possible pour les personnes physiques et il est envisagé de l'utiliser pour les représentants des TPE/PME ; pour les représentants des « grands comptes » (banques, assurances, bailleurs sociaux...) il est prévu d'utiliser une version spécifique de France Connect que la Dinsic devrait mettre à disposition d'ici 2019.</p> <p>NOTA : pour faciliter l'inclusion des justiciables moins familiers avec les outils numériques, la mise en œuvre de bornes d'accès dans divers lieux publics (MJD, etc.) avec un accompagnement humain devrait être étudiée (non chiffré à ce stade dans le PTN).</p>
Portalis	<p>Développer progressivement l'accès en ligne à la Justice civile pour parvenir à une dématérialisation du dossier et de la procédure à 100% et de bout en bout (de la saisine de la juridiction à la notification de la décision).</p> <p>Cela suppose :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une augmentation des capacités de communication électronique (cf axe 1) ; - à terme de remplacer les applications civiles existantes ; - une harmonisation des pratiques sur tout le territoire. <p>NB : la sécurisation de l'accès du justiciable à l'ensemble des pièces qui le concernent (mises en ligne dans le cadre de la dématérialisation complète) nécessite une authentification d'un niveau supérieur (substantiel) au niveau fourni actuellement par France Connect (faible), nous sommes tributaires du bon avancement du projet France Connect.</p> <p>NB : l'archivage électronique sécurisé, condition nécessaire d'une dématérialisation de bout en bout, est tributaire du bon avancement du projet interministériel VITAM.</p>
Médiation – conciliation	Sujet dont le périmètre doit être défini selon que la médiation ou la conciliation interviendront en amont ou en aval de la saisine du juge.
IPWeb : procédure en ligne d'injonction de payer	Deux options : conservation de l'application existante entre les huissiers de justice et les tribunaux d'instance ou intégration dans <i>Portalis</i> .
Articulation avec les réformes de la procédure civile et de l'organisation des juridictions	Projets SI à articuler avec les réformes de la procédure civile et de l'organisation du réseau judiciaire.

<p>Procédures européennes transfrontalières via e-CODEX le portail européen e de la justice : injonction de payer et petits litiges</p>	<p>Poursuite des expérimentations et utilisation des applications mises à disposition par l'Union européenne ou intégration dans <i>Portalis</i>.</p>
<p>Fonctionnalités <i>Cassiopée</i></p>	<p>Augmenter la couverture fonctionnelle de <i>Cassiopée</i> : gestion des scellés</p> <ul style="list-style-type: none"> - déployer l'outil PHN de gestion des procès hors norme pour les procès dont le nombre de parties est supérieur à 500 ; - déployer <i>Cassiopée</i> dans les cours d'appels : contentieux des chambres des appels correctionnels et les chambres spéciales des mineurs, chambres de l'instruction ; - déployer <i>Cassiopée</i> dans les cours d'assises. <p>NB : le TGI de Paris a souhaité se doter d'un outil de gestion des scellés spécifique permettant un étiquetage avec code-barres (et ce afin de déménager 1 million de scellés entre le palais historique et les Batignolles). Cet outil sera expérimenté à Paris au 1er semestre 2018. En fonction du retour d'expérience, il est possible que cet outil complète le module scellé de <i>Cassiopée</i>.</p> <p>Mettre en place « <i>Cassiopée NG</i> », incluant la capacité à gérer des documents électroniques et à piloter les échanges avec les avocats et usagers.</p> <p>NB : la mise en convergence <i>Cassiopée – NPP</i> nécessite au préalable le stockage centralisé des dossiers dématérialisés, qui sera rendu possible par l'augmentation des capacités de stockage et de traitement des serveurs centraux et des débits réseaux en 2018 – 2019 (cf. axe 1).</p>
<p>Échanges avec les partenaires des juridictions</p>	<p>Mettre en place la dématérialisation des échanges avec les partenaires des juridictions (services enquêteurs, auxiliaires de justice, autres administrations).</p> <p>NB : la dématérialisation complète suppose</p> <ul style="list-style-type: none"> - un accord IM : sur la répartition des charges de numérisation et leur éventuelle contrepartie (ex : suppression des doubles) ; sur la signature électronique des PV et son niveau d'exigence ; - une préparation technique : augmentation des débits et capacités de stockage – traitement au niveau des centres serveurs (cf. Axe 1) ; mise en place de la convergence <i>Cassiopée – NPP</i> (cf. <i>Cassiopée NG</i>). - un archivage électronique sécurisé : chantier VITAM (cf. socle de confiance).
<p>Communication électronique avec les justiciables dans le domaine pénal</p>	<p>Mettre en place la communication électronique avec les justiciables (II de l'Art. 803-1 du code pénal).</p>

Analyse des dossiers dématérialisés	<p>Fournir des outils d'aide à l'analyse des dossiers dématérialisés, notamment liés au terrorisme ou à la criminalité organisée.</p> <p>Ces outils sont :</p> <p>NOE, version rénovée d'OEPN, l'Outil d'Exploitation des Procédures pénales Numérisées stockées dans l'application <i>NPP</i>.</p> <p>ANAMAGIS, ensemble d'outils permettant une analyse experte des procédures pénales dématérialisées, analyse basée sur des techniques d'intelligence artificielle.</p>
Traitement dématérialisé des contraventions et délits forfaitisés (application <i>MINOS</i>)	<p>Mise en œuvre des échanges d'informations entre <i>Cassiopee</i> et les outils de l'ANTAI (Win OMP et services du CNT de Rennes) et pour le traitement de la forfaitisation de certaines contraventions de Classe 5 et la forfaitisation de certains délits (en premier lieu les délits routiers).</p> <p>Passage du stade expérimental au déploiement national pour la dématérialisation dans MINOS.</p> <p>NB : nécessite :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de mettre en place un pilotage à haut niveau SG/ DACG / DSJ / ANTAI ; - une convergence des outils de signature et éditique entre ANTAI et MJ pour régler les problèmes actuels sur les postes de travail qui utilisent MINOS et d'autres applications du MJ.
Outils métiers du parquet	<p>Terminer le déploiement et enrichir les logiciels métier du parquet (LMP).</p> <p>Ces logiciels LMP sont le fruit du développement au niveau national d'initiatives locales qui répondent à des besoins réels mais qui ne peuvent être intégrés dans la feuille de route des grands logiciels nationaux (<i>Cassiopee</i> en particulier).</p> <p>NB :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ces logiciels sont développés en mode « agile » sur des cycles de développement courts et avec des aller / retours fréquents entre développeurs et utilisateurs finaux qui peuvent, en cours de développement, intervenir sur la priorité à donner à telle ou telle fonction ainsi que sur l'ergonomie de l'outil qui leur sera fourni ; - Le développement de ces logiciels peut être rapide (de 6 mois à 1 an maximum), cependant le déploiement au niveau des juridictions n'est pas systématique (la DSJ n'impose pas leur utilisation) et il est toujours nécessaire d'assurer une conduite du changement (formations) même s'ils sont plus simples que les logiciels type <i>Cassiopee</i>.
Casier judiciaire	<p>Refonte de l'application du Casier Judiciaire (ASTREA).</p> <p>Prévoir la connexion entre ASTREA et ECRIS-TCN.</p>
Prise en compte des réformes de procédure pénale et d'organisation	<p>Projets SI à articuler avec les réformes de la procédure pénale et de l'organisation du réseau judiciaire.</p>

SI Aide juridictionnelle	Mise en place d'une téléprocédure pour les justiciables et du backoffice de gestion. Lien avec les CARPA (avocats).
Gestion des détenus	Sécuriser juridiquement les processus de prise en charge des personnes détenues et probationnaires. Constituer de façon dématérialisée et probante les dossiers des personnes détenues et probationnaires. À cette fin, élargir le périmètre des données couvert par le système d'information pénitentiaire pour y trouver les dossiers complets. Fiabiliser et faciliter la saisie des données pénitentiaires et leur restitution.
Portail numérique en détention (NED)	Ouvrir les systèmes d'information pénitentiaires aux partenaires et aux publics pénitentiaires (familles, proches, enseignants, avocats, partenaires). Favoriser l'accès des personnes détenues aux services numériques spécifiques dans le cadre de la préparation à la sortie ou de l'accès aux droits. Refondre certaines procédures des systèmes cœurs (GENESIS, APPI, SAPHIR) sur lesquelles NED a un impact.
Renseignement pénitentiaire	Le système d'information du renseignement pénitentiaire sera créé afin d'optimiser la gestion des informations concernant les détenus et ainsi, renforcer la sécurité des agents et plus largement, des citoyens.
SI de la DPJJ	Refondre complètement le système d'information de la protection judiciaire de la jeunesse (qui n'assure pas le niveau de sécurité prévu et dont les développements ne correspondent pas aux standards interministériels). Sécuriser les "Ecrits professionnels" qui sont aujourd'hui partagés sur Google. Améliorer le contrôle des services faits des CEF du secteur associatif habilité (SAH). Faciliter la négociation des prix de journées du SAH. Sécuriser le SI de la PJJ conformément à la demande de l'ANSSI.
SI Aide aux victimes	Participer à la constitution, pilotée par la DIAV, d'un SI interministériel permettant le rapprochement d'informations issues de différentes applications ministérielles.
Divers projets	Rénover les applications des directions législatives DACG et DACS et fournir des outils à la Chancellerie notamment pour gérer les questions parlementaires (QP) et pour la gestion des amendements. NB : structuration de cet axe de travail en cours dans le cadre des ateliers SDN.
SIRH (Extension des fonctionnalités)	Améliorer la couverture fonctionnelle des applications de Gestion RH (masse salariale, gestion des effectifs, identification des compétences, dossier administratif dématérialisé des agents, ...).
Collaborateurs Occasionnels du Service Public (COSP)	Améliorer la couverture des applications de Gestion RH : prise en compte des Collaborateurs Occasionnels du Service Public (COSP).

SI décisionnel	Assurer la valorisation des données produites en procédant à la rénovation du système d'information décisionnel (SID). Améliorer <i>via</i> des tableaux de bord opérationnels, le contrôle de gestion et la maîtrise des risques opérationnels.
Saisine par voie électronique (SVE)	Compléter le dispositif de saisine par voie électronique en intégrant les procédures qui en ont été temporairement exclues. Faciliter et sécuriser la relation entre l'utilisateur et la Justice par des télé-procédures.
Entre les différents SI du ministère de la Justice	Décloisonner les grands SI métiers (<i>Cassiopée / APPI / Genesis</i>) pour éviter les ressaisies d'informations.
Entre le SI Justice et les autres SI	Étendre aux documents les échanges limités aux données. Participer activement à l'État plateforme. Le découplage porte sur l'ensemble de l'écosystème Justice (professions du droit, ministères, etc.).
Divers projets	Mettre en place le socle des services techniques de confiance permettant la dématérialisation totale des procédures : - annuaires des partenaires ; - gestion des identités ; - authentification et droits d'accès ; - signature électronique ; - archivage électronique à valeur probante ; - archivage électronique des données (Archives nationales) ; - auditabilité des plateformes.
Open Data	Assurer la mise à disposition des décisions de justice, dans des conditions respectant la vie privée et les libertés individuelles. NB : nous attendons les conclusions de la mission « Open Data des décisions de Justice ». NB : d'autres données pourront être ouvertes dans le cadre d'une stratégie Open Data plus globale qui devra être mise en place (ex : les données issues du système de référence justice SRJ).
Capacité d'analyse et de valorisation des données par la sphère publique	Mener des expériences d'analyse et de valorisation des données (intelligence artificielle) pour : - améliorer la qualité de la décision de justice ; - favoriser les modes alternatifs de règlement des conflits ; - appuyer la définition de politiques publiques.

Annexe n° 3 : Écart entre le chiffrage et la prévision du tendancier et du PTN pour le quinquennat

<i>2018-2022 (en K€)</i>	AE	CP
<i>Budget informatique chiffrage</i>	856 272	879 014
<i>Budget informatique prévisionnel</i>	866 929	856 223
Écart	10 657	- 22 791
<i>Tendancier chiffrage</i>	472 540	525 143
<i>Tendancier prévisionnel</i>	390 686	385 739
Écart	- 81 854	- 139 404
<i>PTN chiffrage</i>	383 732	353 871
<i>PTN prévisionnel</i>	476 243	470 484
Écart	92 511	116 613

Source : Cour des comptes *chiffrage issu du document de chiffrage du 30 août 2017 – version 4.3* prévisionnel et exécuté : données Snum

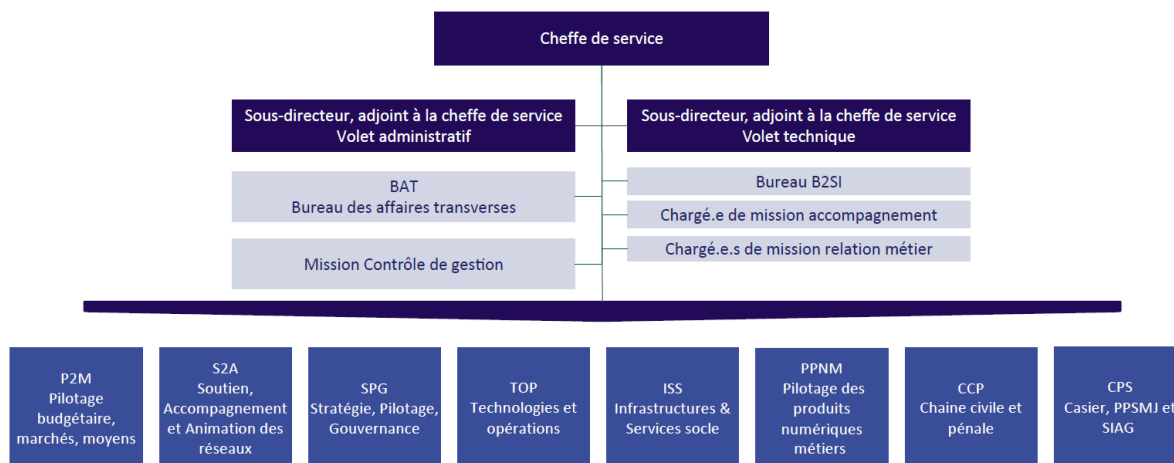
<i>2018 – 2020 (en K€)</i>	AE	CP
<i>Chiffrage budget informatique</i>	508 728	487 552
<i>Budget informatique prévisionnel</i>	501 782	457 678
<i>Budget informatique exécuté</i>	552 304	467 792
Écart chiffrage - exécuté	43 576	19 760
Écart chiffrage - prévisionnel	- 6 946	- 29 874
<i>Tendancier informatique chiffré en 2017</i>	283 620	318 023
<i>Tendancier prévisionnel</i>	228 297	223 348
<i>Tendancier exécuté</i>	267 474	211 390
Écart chiffrage - exécuté	- 16 146	- 106 633
Écart chiffrage - prévisionnel	- 55 323	- 94 675
<i>PTN chiffrage</i>	325 108	169 223
<i>PTN prévisionnel</i>	273 485	234 330
<i>PTN exécuté</i>	284 830	256 402
Écart chiffrage - exécuté	- 40 278	87 179
Écart chiffrage - prévisionnel	- 51 623	65 107

Source : Cour des comptes *chiffrage issu du document de chiffrage du 30 août 2017 – version 4.3
* prévisionnel et exécuté : données Snum

Annexe n° 4 : Organigramme détaillé du Snum au 1^{er} novembre 2021

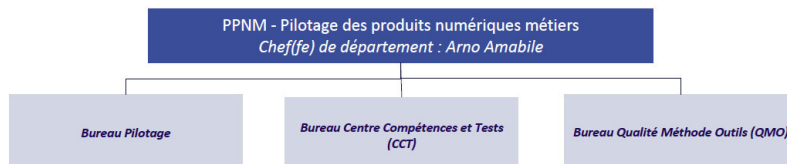


Détail de l'organisation

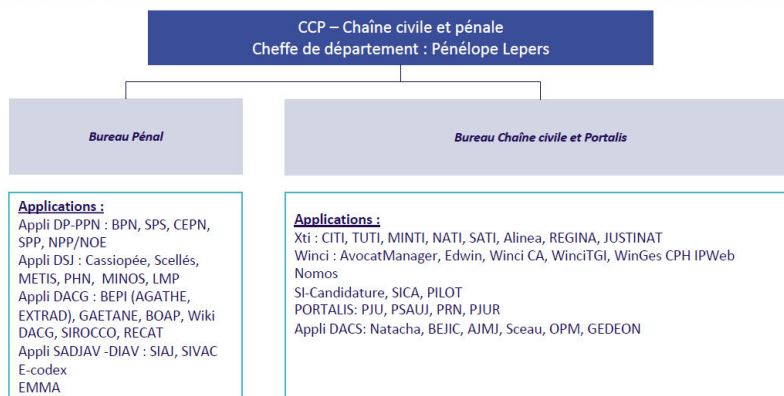


7

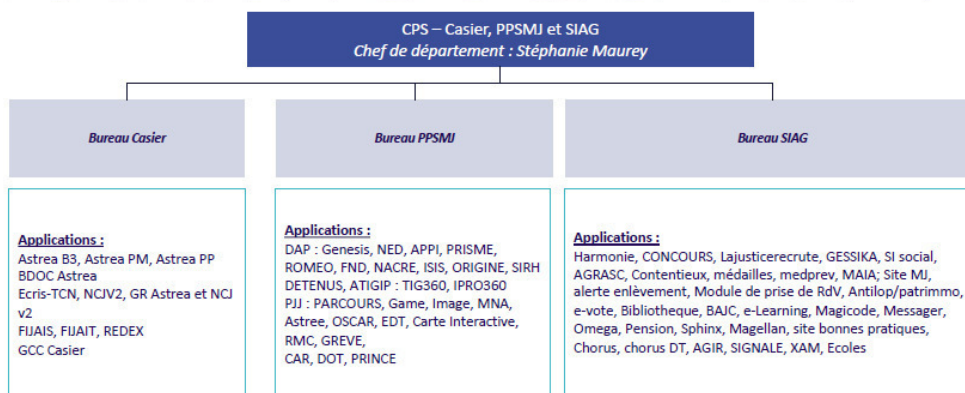
Détail des organigrammes - PPNM - Pilotage des produits numériques métiers



Détail des organigrammes - CCP - Chaîne civile et pénale



Détail des organigrammes - CPS - Casier, PPSMJ et SIAG



Annexe n° 5 : Liste des applications informatiques mentionnées dans le rapport

<i>Nom de l'application</i>	Direction métier ou maître d'ouvrage	État de l'application	Brève description
<i>Astréa</i>	DACG	Partiellement déployé (pallier 2 sur 3)	Application de stockage, de traitement et de restitution des antécédents judiciaires (casier judiciaire)
<i>Bracelet anti-rapprochement</i>	DAP	En cours de déploiement	Le <i>BAR</i> est un dispositif de surveillance électronique qui permet de géolocaliser une personne à protéger et un auteur réel ou présumé de violences conjugales
<i>Cassiopée</i>	DSJ	En cours de développement (V2)	Outil de gestion de la chaîne pénale en phase pré-sentencielle
<i>Chorus</i>	AIFE	En service	Progiciel de gestion intégré comptable et budgétaire de l'État.
<i>DIADEM</i>	SG	Partiellement déployé	Dossier dématérialisé de l'agent avec deux volets, agent et comptable
<i>Game</i>	DPPJJ	En service, remplacement par <i>Parcours</i> en cours	Outil de suivi des mineurs pris en charge par la PJJ
<i>Genesis</i>	DAP	En service	Application de gestion de l'administration pénitentiaire
<i>Harmonie</i>	SG	Déploiement achevé, évolutions majeures en cours	SIRH du ministère de la justice
<i>Images</i>	PJJ	En service, remplacement par <i>Parcours</i> en cours	Outil de suivi des mineurs pris en charge par le secteur associatif
<i>MANTIS</i>	SG	Logiciel open-source déployé	Outil de gestion des anomalies logicielles
<i>METIS</i>	DSJ	En cours de déploiement	Outil de gestion des scellés et des pièces à conviction pour les juridictions à forte volumétrie.
<i>NAPPI</i>	DAP	En cours de développement	Outil de suivi des personnes placées sous main de justice
<i>NED</i>	DAP	En cours de développement, déploiement partiel	Outil de gestion numérique des relations entre les détenus et leur famille avec l'administration pénitentiaire (visites, cantines, formation)
<i>NPP</i>	DSJ	En service	Outil de numérisation de la procédure pénale de gestion documentaire permettant le stockage des pièces de procédures
<i>Parcours</i>	PJJ	En cours de déploiement	Logiciel métier de la PJJ pour le suivi des mineurs pris en charge
<i>PLINE</i>	DSJ	En cours de déploiement	Outil d'échange sécurisé de fichiers volumineux externes au ministère (GN et PN).

<i>Nom de l'application</i>	Direction métier ou maître d'ouvrage	État de l'application	Brève description
<i>PNIJ</i>	PNIJ	Déployé, évolutions en cours	Plateforme nationale des interception judiciaires
<i>Portalis</i>	DSJ	En cours de développement. Volet CPH en cours de déploiement	Procédure civile numérique. Doit remplacer les applicatifs historiques de la chaîne civile
<i>PPN</i>	SG	En cours de développement	<i>Procédure pénale numérique.</i> traitement en mode sans papier d'une affaire pénale, de la réception de la plainte jusqu'au jugement
<i>Projae</i>	SG	En cours de développement Déploiement prévu de novembre 2021 à novembre 2023.	Application d'archivage des données numériques issues de l'administration centrale ou générées par les chaînes pénale et civile.
<i>Sageo</i>	DAP	En cours de développement	Outil de sécurité du personnel assurant des missions extérieures : le dispositif associe une alarme, un système de communication et un système de géolocalisation.
<i>SIAJ</i>	SADJAV	En cours de développement, déploiement partiel en cours	Portail de l'aide juridictionnelle visant à dématérialiser la procédure côté justiciable et côté agent
<i>SIVAC</i>	SATJAV	En cours de développement, livraison du premier pallier (sur 4) en juin 2021	Outil d'identification et de suivi dans la durée des victimes d'attentats et de catastrophes.
<i>SRJ</i>	SG	En service	Référentiel justice
<i>Syrejus</i>	SG	Projet abandonné	Refonte du système de référence justice (SRJ), réalisation de l'application « veille juridique »
<i>TIG 360</i>	ATIG	En cours de développement	Plateforme numérique pour développer le travail d'intérêt général et faciliter l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice
<i>WinCi</i>	DSJ	En service	Applicatif historique de la chaîne civile.
<i>Xti</i>	DSJ	En service	Nom générique donné aux applicatifs spécialisés historiques de la chaîne civile (TUTI, NATI, CIVI, etc.).

Annexe n° 6 : Le projet *Portalis* de dématérialisation de la chaîne civile

1 - Le projet *Portalis* peut être considéré comme le plus grand et le plus ambitieux projet informatique mené par le ministère de la justice

1.1 - Initialement conçu pour remplacer des applications vieillissantes, le projet *Portalis* embrasse une ambition beaucoup plus large

Issu de réflexions déjà présentes au début des années 2000, le projet *Portalis* a été engagé en 2012 et a fait l'objet d'une première étude de cadrage en 2013. Il était conçu initialement comme la réécriture d'applications civiles obsolètes.

Les applications à remplacer par *Portalis* traitent de la procédure civile. On distingue deux types d'outils qui datent des années 1980 - 1990, les outils « *WIN* » et les outils « *Xti* » dont les applications¹⁵³ sont réparties par types de contentieux. Elles servent pour l'ensemble des procédures civiles devant les tribunaux judiciaires, les conseils de prud'hommes et les cours d'appel en matière civile. Ces applications permettent aujourd'hui :

- l'enregistrement des affaires et des actes de procédures civiles : enregistrement et enrôlement d'une affaire, gestion des mesures d'instruction et mise en état d'une affaire, orientation, audiencement, gestion des expertises, conciliation médiation, suivi des mémoires de justice ;
- la préparation et l'édition de documents ;
- les échanges et relations : communication avec les avocats, avec les huissiers.

Ces outils sont utilisés par les services judiciaires de manière quotidienne pour le traitement d'un contentieux de masse. En effet, la justice civile a rendu en 2020, 2,25 millions de décisions dont la plupart sont enregistrées dans les applicatifs existants. Les utilisateurs des applications existantes sont très nombreux au sein du ministère comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 21 : nombre d'utilisateurs estimé par applications civiles existantes au 1^{er} février 2021

<i>Application</i>	Nombre d'utilisateurs estimé
<i>WINCI TGI / CA</i>	7 000
<i>CITI</i>	1 000
<i>MINTI</i>	500
<i>NATI</i>	250
<i>TUTI</i>	1 000
<i>WINGES CPH</i>	1 000

Source : Direction des services judiciaires

¹⁵³ Elles se nomment *WINCI TGI*, *WINCI CA*, *WINGES CPH*, *SATI*, *NATI*, *TUTI*, *MINTI*...

Pour ce qui concerne plus particulièrement les conseils de prud'homme, on dénombre 200 CPH, 1 537 greffiers et juges départiteur et 14 500 conseillers prudhommaux¹⁵⁴.

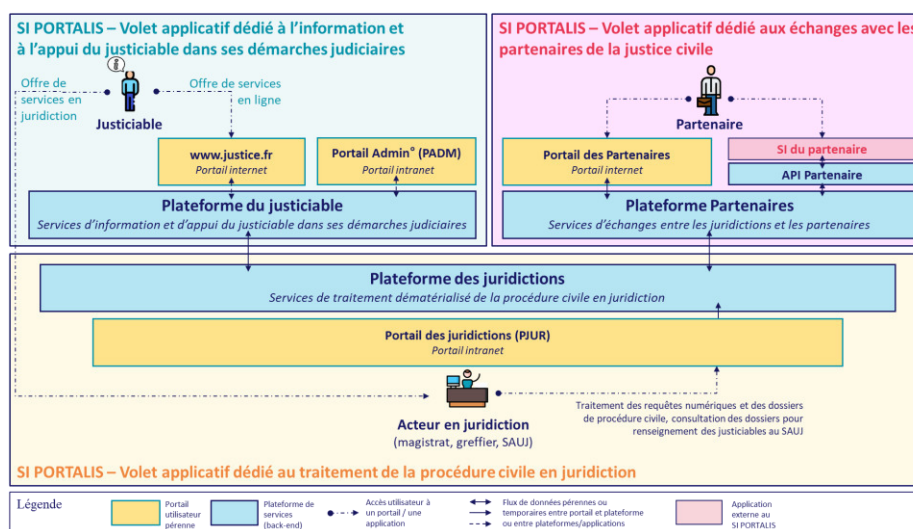
Enfin s'agissant des auxiliaires de justice qui sont amenés à échanger par voie dématérialisée, près de 20 000 officiers publics et ministériels (dont 15 088 notaires et 3 384 huissiers) et 68 464 avocats sont recensés en 2019 et 2020¹⁵⁵.

Ce sont donc près de 11 000 agents du ministère qui utiliseront le nouvel applicatif quotidiennement, sans compter les 14 500 conseillers prudhommaux et les 90 000 professionnels amenés à utiliser le portail dédié aux auxiliaires de justice. De plus, l'utilisation du *Portail du justiciable* et du portail des saisines numériques est estimé en volumétrie par l'observatoire des démarches en ligne à 1,7 M d'utilisateurs par an pour le *Portail du justiciable* et à 200 000 pour certaines saisines comme celle concernant le juge aux affaires familiales par exemple.

Le projet *Portalis* s'inscrit dans le cadre des projets de modernisation de la justice du XXI^e siècle et à ce titre il est devenu progressivement le vecteur d'une réforme de l'organisation judiciaire, de la simplification des procédures pour le justiciable, mais aussi pour les auxiliaires de justice. L'objectif de *Portalis* est de créer une nouvelle chaîne civile (cf. cartographies interne et externes ci-dessous) pour remplacer l'existant mais également permettre l'échange de données entre les différents degrés de juridiction ayant à connaître d'une même affaire et renforcer les possibilités d'échange avec les auxiliaires de justice.

L'outil doit également faciliter les actions de pilotage des chefs de juridiction et de la Chancellerie grâce à la remontée des données statistiques. Enfin, un des enjeux de *Portalis* est de fournir une technologie moderne, un accès à distance et une garantie de sécurité¹⁵⁶ et des cycles de développement courts imposés par l'évolution fréquente des normes législatives et réglementaires.

Schéma n° 2 : cartographie cible au 28 avril 2021 (cartographie interne)



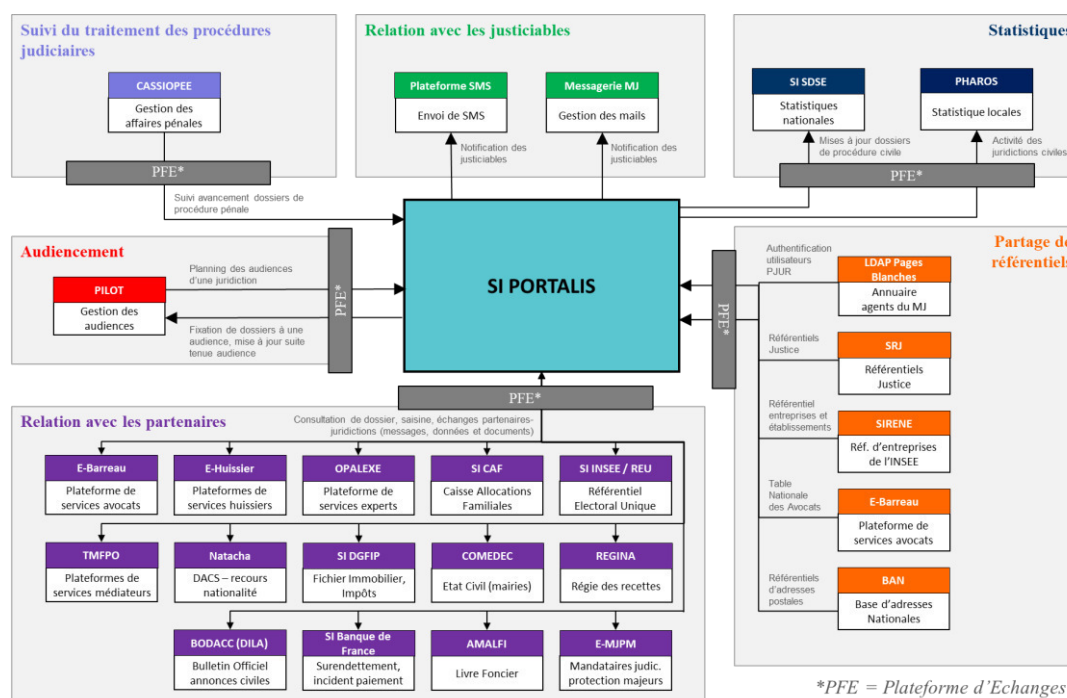
Source : Direction des services judiciaires

¹⁵⁴ Toutefois ceux-ci n'ont aucun accès aux applicatifs existants. Ils ne disposent d'aucun accès au système d'information du ministère de la justice, pas même une adresse mail « *justice.fr* ».

¹⁵⁵ Source : Références statistiques justice année 2019.

¹⁵⁶ Les applications actuelles ont une architecture « répartie » c'est à dire que les bases de données sont locales.

Schéma n° 3 : cartographie cible au 28 avril 2021 (cartographie externe)



Source : Direction des services judiciaires

Le projet *Portalis* est véritablement structurant pour le ministère, il a des adhérences avec de nombreux systèmes d'informations et applications du ministère de la justice. L'étude de cadrage en 2013 montrait que les principales étaient avec le système de référence civil¹⁵⁷, le projet de gestion électronique des documents¹⁵⁸ et le projet de signature électronique¹⁵⁹.

Néanmoins, à la faveur du déroulement du projet, il apparaît que *Portalis* a également des adhérences avec le projet d'archivage électronique, le projet d'entrepôt des données mais surtout les 41 applications d'initiative locales recensées et dont certaines avaient vocation à être remplacées lors de l'arrivée de *Portalis* (*ESABORA*, *EXPERTS*, *EXPWIN*...). Enfin, la volonté de doter le *Portail du justiciable* d'une fonctionnalité de consultation des affaires pénales crée un lien avec l'application *Cassiopée*.

Une interdépendance interne de *Portalis* doit également être relevée s'agissant de l'outil *Pilot* qui sert à la gestion des audiences et une interdépendance externe avec l'interface *e-Barreau* utilisée par les avocats.

¹⁵⁷ Cette application a vocation à fournir à toutes les autres applications informatiques les tables de références qui leur sont indispensables (table des natures d'infractions ou d'affaire, description de l'organisation en services, adresses physiques et postales, codes postaux des communes).

¹⁵⁸ Dépriorisé dans les arbitrages du CSTN 2021

¹⁵⁹ Dépriorisée pour *Portalis* par le COSTRAT du 15 Mai 2020 mais réincluse dans les programmations budgétaires 2021.

1.2 - Le projet Portalis est le projet majeur de la direction des services judiciaires et un projet phare du plan de transformation numérique

Le service maîtrise d'ouvrage est la direction des services judiciaires (DSJ) et en son sein, la mission *Portalis* de la sous-direction de l'organisation des juridictions et de l'innovation (SDOJI).

Toutefois, la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), en tant que direction législative dans le domaine civil peut, par son action et les réformes qu'elle mène, devenir prescriptrice en matière informatique. De même, le ministère de la transformation et de la fonction publique mène un chantier interministériel de dématérialisation des procédures pour les citoyens, les objets de la vie quotidienne (OVQ) devenus récemment « réformes prioritaires » dont certaines concernent la chaîne civile et le projet *Portalis*.

Il est organisé autour d'une relation maîtrise d'ouvrage positionnée à la DSJ (cf. *supra*) et une maîtrise d'œuvre positionnée au service du numérique du secrétariat général du ministère (Snum). En 2019, une directrice de programme « procédure civile numérique » a été nommée avec pour mission de coordonner et piloter la MOA et la MOE.

La comitologie du projet est dense comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 22 : description de la comitologie du projet *Portalis*

Fréquence de réunion	Comités
Trimestriel	COSTRAT, Planification incréments (PI)
Mensuel	COFIL MOA, COFIL Sopra, comité contractuel Sopra, COSEC (pour la SSI), Comité interne MOE
Hebdomadaire	COPROJ, Comité MOE+Architectes

Source : revue de projet TASMANE, décembre 2021

Elle a été amenée à évoluer et n'est pas conforme au plan d'assurance qualité¹⁶⁰ (PAQ) formalisé au début du projet.

Les effectifs dépassent la centaine et reposent sur un très fort taux d'externalisation, plus particulièrement pour la maîtrise d'œuvre.

Tableau n° 23 : effectifs du projet *Portalis* et taux d'externalisation

	Effectifs	Taux d'externalisation
Maîtrise d'ouvrage	51	33%
Maîtrise d'œuvre	57	80%

Source : audit Dinum Portalis

¹⁶⁰ Le plan qualité, ou plan d'assurance qualité (PAQ), est un document qui décrit les dispositions particulières mises en œuvre pour la réalisation d'un produit ou d'un service afin de répondre aux exigences contractuelles en matière de qualité. Il permet aux clients et fournisseurs de s'accorder sur le contexte, le périmètre, les enjeux (attraits et risques) ainsi que les véritables attentes du client dans le cadre de la prestation à réaliser. Il s'agit donc d'un outil de référence, validé par les parties, de telle sorte que toute dérogation à ce plan doit faire l'objet d'un accord préalable entre les parties.

L'étude de cadrage du projet *Portalis* précitée envisageait un horizon du projet à neuf ans et demi soit une date de livraison finale en 2022. Le projet comportait plusieurs étapes appelées « versions » qui ont été modifiées en cours de route.

Le tableau ci-dessous met en regard le planning prévisionnel tel que mentionné dans les documents du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec le planning constaté ou prévisionnel à date.

Tableau n° 24 : trajectoire et réalisation du projet *Portalis*

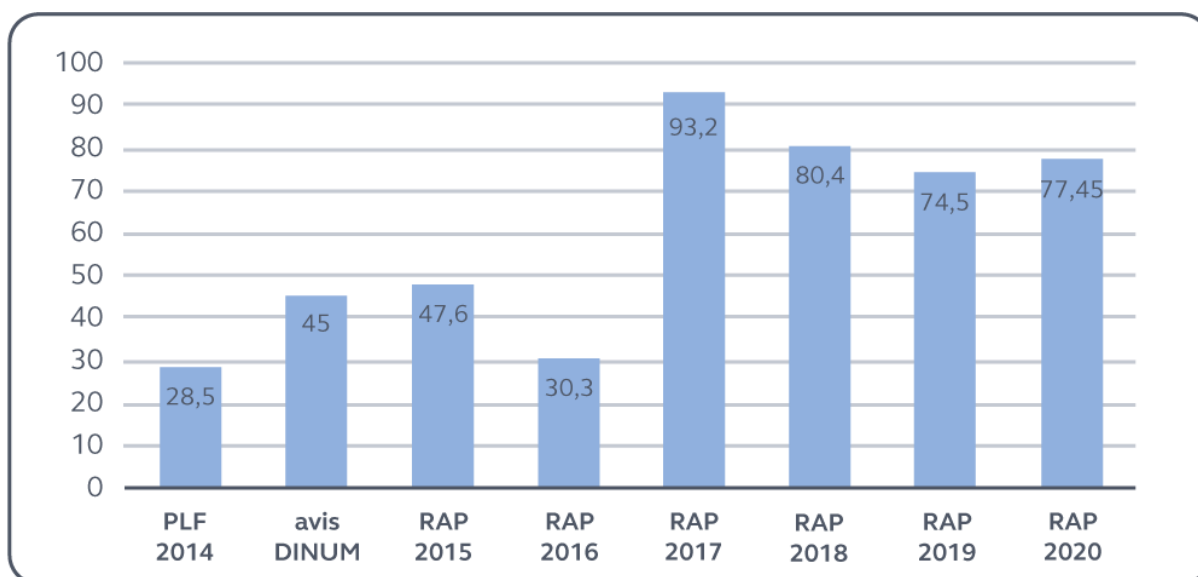
<i>Composants du projet Portalis</i>	Planning prévisionnel initial	Trajectoire revue en avril 2018 (CSTN n°1)	Réalisé ou prévisionnel à date	Décalage	Commentaire
<i>Site justice.fr</i>	Décembre 2015	12 mai 2016	12 mai 2016	5 mois	
<i>Portail du justiciable et Portail du SAUJ</i>	Novembre 2017	Octobre 2018	Mai 2019	18 mois	Incomplet car pas de consultation des affaires pénales – saisines en ligne déployées en janvier et avril 2021 pour trois contentieux
<i>Portail des auxiliaires de justice</i>	Mi 2018	Fin 2019	Non connu	+de 3 ans	
<i>Bureau virtuel métier</i>	Fin 2020	Non mentionné	Non mentionné		Le projet ne mentionne plus ce composant
<i>Refonte des applications civiles (CPH, JAF, etc.)</i>	2021	Entre fin 2019 et fin 2020	Non connu		Le déploiement de l'appliquatif CPH devrait intervenir en 2022
<i>Dématérialisation de bout en bout de la justice</i>	2021	Fin de trajectoire début 2021	Non connu		

Source : Cour des comptes à partir des documents du projet

Les récents travaux de la *task force* dédiée à la sécurisation du projet estiment que l'achèvement du projet devrait prendre 3,5 années à partir de la notification des nouveaux marchés (marché de réalisation, marché d'AMOA). Or celle-ci est attendue au mieux en novembre 2021¹⁶¹, portant la fin du projet en mai 2025.

Le projet *Portalis* fait l'objet d'une tranche fonctionnelle créée en 2014 pour une durée de 16 ans. L'estimation préalable de 28,5 M€ a été revue à la hausse dans le cadre de l'avis sollicité auprès de la Dinum pour le lancement du projet. Fin 2016, une nouvelle estimation du budget a permis de constater un dépassement très important doublant le coût du projet.

¹⁶¹Compte-rendu du comité stratégique *Portalis* du 7 juin 2021.

Graphique n° 2 : évolution du budget prévisionnel entre 2014 et 2020 (en M€)

Source : Cour des comptes sur la base des coûts du projet dans les rapports annuels de performance (RAP)

Un travail d'estimation du reste à faire a été lancé en milieu d'année 2020 pour que les travaux devant être réalisés pour achever le projet *Portalis* soient détaillés et évalués financièrement (cf. 1.3.3).

1.3 - Point d'étape des crédits engagés et exécutés sur le projet

Le ministère ne dispose pas d'une vision en coût global du projet *Portalis*. Pour les dépenses HT2, les dépenses identifiées dans *Chorus* à travers la tranche fonctionnelle mais également l'activité dédiée au projet permettent de déterminer les engagements et les dépenses. Le calcul des dépenses de personnel est quant à lui effectué sur la base d'hypothèses retenues par la Cour. La prévision de coût total du projet se fonde sur les hypothèses livrées par l'équipe de sécurisation du projet qui a rendu une partie de ses conclusions au second trimestre 2021.

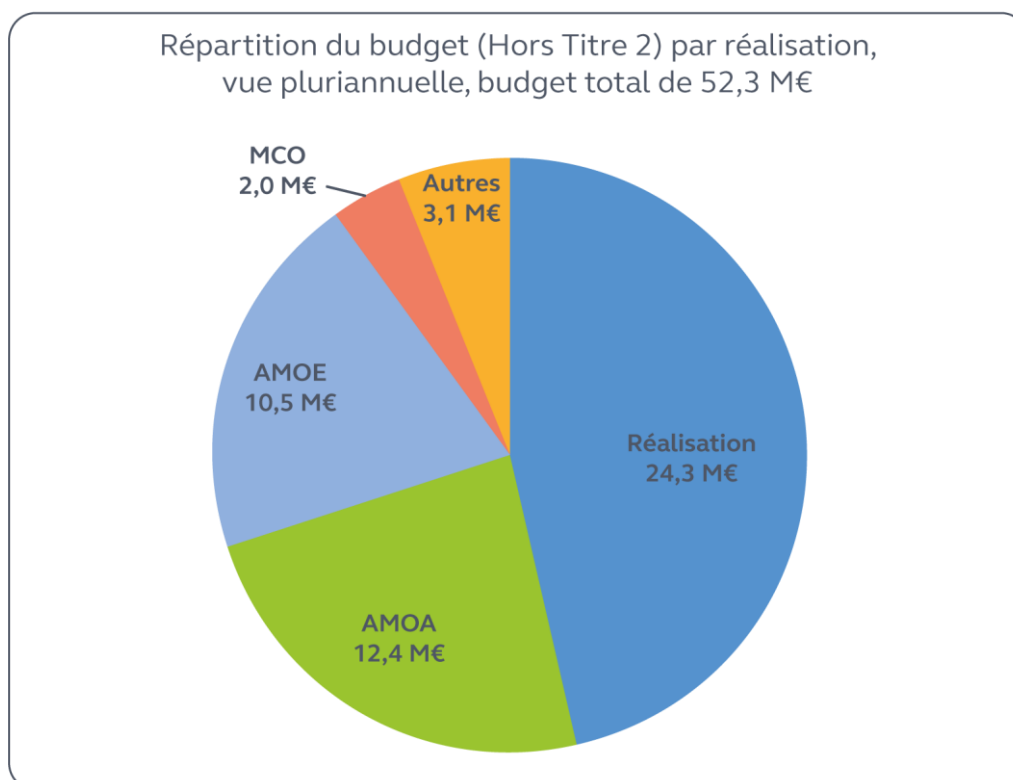
- Dépenses hors titre 2

Entre 2014 et 2020, le montant total des dépenses s'élève à 52,3 M€ auxquels il convient d'ajouter 6,15 M€ exécutés au premier semestre 2021, soit 58,45 M€. En fonction des données disponibles, les tableaux ci-dessous présentent les dépenses par composants, par fonction et par prestataires (pour ce dernier item, la période couverte se limite aux exercices 2017 à 2020).

Tableau n° 25 : dépenses engagées 2014 – 2020 par composants et par année

HT2	2014 - 2016	2017	2018	2019	2020	Total
Site justice.fr	1 684 723	430 627	1 311 344	754 706	158 327	4 339 727
Portail du justiciable et du SAUJ (consultation)	1 660 107	5 145 585	3 926 809	2 649 129	2 619 889	16 001 519
Portail du justiciable et du SAUJ (requêtes)		106 675	2 152 663	2 750 333	1 500 326	6 509 997
Refonte des applications civiles (CPH et socle)		598 614	3 523 019	6 104 998	5 317 720	15 544 351
Refonte des applications civiles (autres contentieux)			67 393	416 754		484 147
MCO et maintenance applicative			72 990	339 560	1 612 471	2 025 021
Éditique		82 461		1 282 792	403 441	1 768 694
Usine digitale		158 768	223 834			382 602
Transverse	1 093 498	433 957	259 168	1 856 639	1 630 719	5 273 981
Total	4 438 328	6 956 687	11 537 220	16 154 911	13 242 893	52 330 039

Source : Dinum, audit Portalis

Graphique n° 3 : dépenses engagées par fonctions

Source : Dinum audit Portalis

Tableau n° 26 : dépenses réalisées par prestataire pour les exercices 2017 à 2020

	2017	2018	2019	2020	Total	%
<i>SOPRA STERIA GROUP</i>	1 151 039	2 341 330	3 025 179	5 417 088	11 934 636	32 %
<i>TALAN SAS</i>	263 135	2 449 462	2 394 682	3 428 655	8 535 934	23 %
<i>CAPGEMINI TECHNOLOGY SERVICES</i>	360 802	2 503 922	2 958 382	1 561 400	7 384 506	20 %
<i>SIA PARTNERS</i>	2 219 441	889 006	631 459	1 135 090	4 874 996	13 %
<i>UNION DES GROUPEMENTS D'ACHATS</i>	646 996	209 698	62 798	187 473	1 106 965	3 %
<i>BUSINESS DOCUMENT</i>		13 517	819 572	228 780	1 061 869	3 %
<i>INETUM</i>	90 255	85 869	281 471	140 377	597 973	2 %
<i>GROUPE ONEPOINT</i>	25 851	325 113	171 212	21 386	543 561	1 %
<i>ATOS INTEGRATION</i>	246 718				246 718	1 %
<i>Autres</i>	19 314	79 708		364 107	463 129	1 %
<i>Total</i>					36 750 286	100 %

Source : Cour des comptes à partir des données Chorus

- Titre 2

Faute d'une étude MAREVA complète intégrant les coûts du titre 2, la Cour propose de calculer les dépenses de personnel associées au projet selon l'hypothèse suivante :

- 30 ETPT de la direction des services judiciaires et 10 ETPT du service du numérique travaillent sur le projet ;
- le forfait retenu pour chaque agent est de 50 000 € selon l'étude MAREVA.

En conséquence, le coût en T2 du projet peut être estimé à 2 M€ par an. En retenant 2016 comme année début de gestion de projet à plein régime (année de passation du marché de réalisation), les dépenses pour les années 2016 à 2021 s'élèvent à 12 M€.

- Prévision de coût total

Les travaux de la *task force* de sécurisation du projet estiment, en première approche et sous réserve des estimations fournies par le Snum, que le coût du reste à faire pour le projet *Portalis* s'établirait entre 17,8 M€ et 28,8 M€ en fonction des ratios retenus.

Selon ces scénarii, le coût total du projet serait en HT2 de 76,25 M€ à 87,25 M€ tandis que le T2 s'élèverait à 16M € en partant de l'hypothèse que le projet s'étalerait encore sur les années 2022 et 2023.

2 - Le Projet Portalis souffre de grandes difficultés de mise en œuvre

2.1 - Des difficultés qui avaient été annoncées dès l'origine du projet

Le projet a fait l'objet d'un avis de la Dinsic¹⁶² alertant sur les risques de dérive du projet. Deux points de vigilance étaient soulevés sur le cadrage et la gouvernance du projet, la Dinum indiquant que « *sans prise en compte suffisante de ces conditions, les risques évoqués dans cette note conduiraient irrémédiablement à allonger encore la durée du programme et à augmenter ses coûts et pourraient aboutir à la perte de son contrôle.* »

Par ailleurs, un audit a été consacré à *Portalis* dans le cadre de la mission ministérielle d'audit interne mais la plupart des recommandations n'ont pas été suivies. Le rapport rendu en avril 2017 a mis en évidence les points suivants :

- des risques avérés dans la maîtrise du calendrier. Une contrainte calendaire forte combinée à une expression de besoin instable induit un manque de visibilité sur les besoins futurs de *Portalis*. Ils génèrent non seulement une augmentation du coût du projet, mais aussi une insuffisante articulation avec les projets connexes, alors même que certains sont un prérequis à sa réalisation ;
- la nécessité de consolider la transversalité du projet SG/DSJ en désignant un directeur de projet bénéficiant d'une double lettre de mission et en renforçant les ressources humaines pour les mettre en adéquation avec les besoins du projet ;
- le besoin de fiabiliser les éléments budgétaires, notamment les hypothèses ayant permis l'évaluation des coûts et des gains potentiels du projet ;
- la nécessité d'accompagner l'ambition du projet par un portage politique fort, une gouvernance stratégique réaffirmée et une meilleure prise en compte des impacts de *Portalis* sur les organisations;
- l'importance d'inscrire le projet dans la transformation numérique du ministère ;
- l'indispensable mise en œuvre d'un chantier d'harmonisation des procédures en matière civile.

Le suivi de l'audit à 18 mois effectué par la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) montre que le niveau global de mise en œuvre des recommandations se révèle toujours insuffisant. Dix recommandations sur 16 ne sont pas mises en œuvre, elles portent sur le suivi budgétaire du projet et la maîtrise de son coût par les instances décisionnelles, sur le contrôle du déploiement du projet notamment au regard du calendrier des projets connexes et sur les dispositifs d'accompagnement au changement. Le comité ministériel d'audit interne du 16 juillet 2019, présidé par le directeur de cabinet du ministre, a décidé, au regard de ces éléments, de donner au projet *Portalis* la nature de « projet pilote » en vue de l'élaboration d'une méthodologie de maîtrise des coûts. Cette décision à destination du secrétariat général du ministère n'a pas été suivie d'effet.

En 2020, un audit de la Dinum a été sollicité par le garde des sceaux et dresse un constat alarmant. Sur la vingtaine de constats d'audit, plus de la moitié sont associés à un risque fort, les autres étant associés à un risque de dégradation prononcée.

¹⁶² Au titre de l'article 3 de l'arrêté 2019-1088 relatif au système d'information et de communication de l'État.

Les parties suivantes proposent de revenir sur les difficultés du projet afin d'en tirer des enseignements.

2.2 - Très ambitieux, le projet Portalis a souffert de difficultés de cadrage et d'une stratégie fluctuante

Le projet *Portalis* portait un objectif premier de dématérialisation de la chaîne civile et de décommissionnement d'applications existantes en matière civile. La mise en œuvre du PTN et les réflexions engagées dans les chantiers de la justice au sujet de la transformation numérique ont ajouté à cet objectif premier un second objectif d'accès du justiciable¹⁶³, un troisième objectif de simplification de la justice civile qui n'a pas été mené à son terme et enfin l'idée que le projet *Portalis* devait être un projet pilote pour le ministère, une forme de vitrine de la transformation numérique, en utilisant des méthodes nouvelles de gestion des projets informatiques notamment. Ces différents objectifs sont entrés en conflit et ont ralenti la mise en œuvre.

Dès janvier 2015, dans son avis, la Dinsic invitait le ministère à rechercher de nouvelles garanties de maîtrise du périmètre du projet et faire la démonstration de son agilité et de sa souplesse compte tenu de la durée prévisionnelle estimée par l'étude de cadrage à neuf ans et demi. En effet, il apparaissait illusoire que ce projet ne soit pas soumis à des instabilités réglementaires en cours de réalisation du fait de sa durée supérieure à trois ans.

De fait, la trajectoire fonctionnelle a évolué au fil des réformes. Ainsi, le périmètre de *Portalis* a été revu à plusieurs reprises depuis son lancement afin de répondre aux réformes législatives et aux demandes de l'autorité politique.

Chronique des changements de trajectoire du projet Portalis

À la suite de l'étude de cadrage de 2013, le projet *Portalis* était découpé en six versions : justice.fr (V0), le portail de suivi des procédures (V1), le portail des auxiliaires de justice (V2), le bureau virtuel des magistrats (V3), la réécriture des applications civiles existantes (V4) et la dématérialisation de bout en bout (V5). Après l'avis de la Dinsic en janvier 2015, *Portalis* voyait sa trajectoire modifiée dès l'année suivante.

En avril 2016, à la suite de l'adoption de la réforme sur la création du service d'accueil unique du justiciable (entrée en vigueur au 1er janvier 2017), le Portail du SAUJ était inclus dans le périmètre de projet.

En septembre 2017, prenant acte de la volonté gouvernementale de mettre en avant les télé-services offerts aux usagers, le comité stratégique décidait une nouvelle révision de la trajectoire du projet afin de prioriser la saisine en ligne initialement prévue à la fin du projet dans le cadre de la dématérialisation de bout en bout de la procédure. Cette décision avait pour effet de reporter la conception et réalisation du Portail des juridictions.

¹⁶³ Objectif d'accès du justiciable à des informations (site justice.fr), à ses informations (*Portail du justiciable*, *Portail du SAUJ*), à la saisine de la justice (saisine en ligne).

Ainsi, depuis 2017¹⁶⁴, le projet *Portalis* est découpé en trois versions : justice.fr (V1), le Portail du SAUJ et le *Portail du Justiciable* (V2) et le *Portail des juridictions* (V3). Les fonctionnalités relatives à la communication électronique, le bureau virtuel métier, l'open data ont été intégrées dans la conception du Portail des juridictions en tant qu'extension du périmètre fonctionnel.

En février 2018, à l'occasion de la future réforme de l'organisation judiciaire, le découpage du Portail des juridictions initialement prévu par type de juridiction (TI/TGI/CPH/CA) était revu afin de l'adapter à la nouvelle organisation judiciaire. Ainsi, il était décidé de procéder à un découpage par type de contentieux. Cette réforme avait également un impact sur le site justice.fr et le Portail du SAUJ/justiciable afin de les adapter à la nouvelle organisation judiciaire.

Dans cette même période, la réforme de la procédure civile était en cours de discussion avec un fort impact prévisible sur la modélisation des procédures civiles réalisée au début du projet. Il a donc été décidé de prioriser le contentieux prudhommal dont la procédure était stabilisée et pour lequel la réforme de l'organisation judiciaire n'avait pas d'impact.

Ces réformes ont demandé une forte mobilisation de la maîtrise d'ouvrage qui devait mener des études d'impacts afin d'apprécier les modifications à apporter sur les besoins déjà formalisés et de minimiser les conséquences sur les spécifications à réaliser.

À la sortie du premier confinement en mai 2020 et au regard des difficultés des juridictions pendant cette période, le comité stratégique a recentré la trajectoire du projet *Portalis* sur la refonte des applications civiles, dépriorisant notamment les requêtes numériques. L'objectif étant de mettre à disposition, dans un calendrier resserré une application modernisée, accessible à distance et communiquant avec les avocats et les huissiers. Certaines fonctionnalités initialement prévues nativement dans le Portail des juridictions (open data, bureau virtuel du magistrat, mise à disposition des bibliothèques de paragraphes) ont été dépriorisées.

Cette dépriorisation ayant pour principal objectif une accélération dans la fourniture d'un applicatif unique rénové pour l'ensemble des contentieux. Pour ce faire, la maîtrise d'ouvrage a proposé de constituer une « Task Force » pour évaluer les fonctionnalités devant être réalisées après le CPH, les chiffrer et planifier les opérations à réaliser. Les travaux de la *task force* ont été remis en juin 2021.

Enfin, en janvier 2021, le ministère a choisi de reprioriser la saisine en ligne du justiciable du fait des fortes attentes du ministère de la transformation et de l'action publique de réalisation des « objets de la vie quotidienne », devenus réformes prioritaires. La feuille de route validée en novembre 2020¹⁶⁵ est donc modifiée deux mois après avec l'ajout de fonctionnalités dénommées « quickwins » devant permettre au projet de gagner rapidement en valeur ajoutée pour le ministère.

¹⁶⁴ Comité stratégique du 4 mai 2017.

¹⁶⁵ Le comité stratégique du 13 novembre 2020 confirme les objectifs fixés en mai 2020 pour les 18 mois à venir avec une feuille de route :

- Sécuriser la trajectoire (*task force*) ;
- Sur le *Portail du justiciable* (maintenance et support du service de consultation des affaires civiles et pénales, accompagnement du changement pour le déploiement des requêtes numériques, déploiement requête JAF, maintenance et support des requêtes) ;
- Sur le *Portail du SAUJ* (garantir le bon fonctionnement et assurer le support aux juridictions) ;
- Sur le *Portail des juridictions* (finaliser le PMV CPH, expérimenter sur trois sites pilotes, déployer au niveau national, spécifier la version cible CPH et réaliser les besoins prioritaires, spécifier PMV JAF sans représentation obligatoire et la première version des fonctions de communication électronique avec les avocats, spécifier les contentieux ultérieurs et préparer la réalisation 2022) ;
- Assurer la réversibilité.

Au total, le périmètre du programme initial est très loin d'être atteint en 2021 et connaît de surcroît de grandes difficultés liées à la gouvernance et à la gestion de projet.

2.3 - Malgré l'identification rapide de risques relatifs à la gouvernance et aux compétences du projet, les mesures permettant d'y remédier n'ont été prises qu'en 2021

Dans son avis précité de janvier 2015, la Dinsic alertait sur la capacité du ministère à mobiliser les ressources et les expertises présentées dans le dossier. Ce risque, jugé critique, nécessitait de mettre en place des dispositifs de gouvernance décisionnels et une gestion planifiée.

Dès le début du projet, la composante gouvernance a été très vite repérée comme une fragilité. Dans le rapport de l'audit précité de la MMAI, la thématique de la gouvernance était évaluée et faisait l'objet de recommandations. En synthèse il était préconisé de désigner un directeur de projet responsable des domaines suivants : pilotage du projet, RH, budgétaire, suivi de la cohérence de la feuille de route et des projets connexes et suivi de la qualité des prestations externalisées en particulier du marché de réalisation. Même si la nomination d'un directeur de programme de la procédure civile numérique¹⁶⁶ avait pour vocation d'atteindre nombre de ces objectifs, force est de constater que ses responsabilités n'ont jamais été au-delà de celles dévolues à la direction des services judiciaires, si ce n'est la possibilité de remonter des alertes plus facilement aux comités des directeurs.

Le pilotage d'un programme constitué d'une équipe de plus de 100 personnes nécessite un directeur de programme à plein temps. La directrice de programme *Portalis* assure aujourd'hui d'autres fonctions et a délégué la direction du projet. La directrice du projet assure principalement la direction de projet de la maîtrise d'ouvrage (MOA) et ne pilote pas la partie maîtrise d'œuvre (MOE). Le pilotage est ainsi bicéphale. Inversement la MOE ne cherche pas à challenger les besoins fonctionnels à couvrir, engendrant des développements complexes et imparfaits. La gouvernance opérationnelle ne reflète pas celle définie initialement dans le PAQ. De nombreux comités se réunissent sans que les décisions ne soient prises. Le processus de décision n'est pas écrit et les arbitrages ne sont pas suffisamment éclairés.

Sur ce sujet, les alertes ont été remontées régulièrement sans que cela n'ait d'effet sur les mesures prises avant 2021. Par exemple, dans une note de la sous-direction de l'organisation des juridictions et de l'innovation (SDOJI) intitulée « proposition d'une gouvernance à la hauteur des enjeux du projet *Portalis* », la direction de programme constatait son incapacité à agir sur la maîtrise d'œuvre. La note souligne la nécessité pour *Portalis* de disposer d'une gouvernance unifiée pour assurer une vision et un pilotage global sur l'ensemble des composantes du projet. La note cosignée tardivement entre la DSJ, la DACS et le SG portant lettre de mission à la directrice du programme du projet « procédure civile numérique », définissant trois missions relatives au pilotage du projet, à la coordination des chantiers connexes et à la gestion de la gouvernance, n'a pas réellement été suivie d'effet.

Ce n'est qu'en septembre 2021 que la décision de réorganiser la gouvernance du projet, suite à un audit demandé par le ministère à la Dinum, a été prise. La nouvelle gouvernance, qui devrait être effective début 2022, reposera sur une équipe de projet limitée (au maximum 30 personnes) composée de personnel de la maîtrise d'ouvrage et de personnel de la maîtrise

¹⁶⁶ Note de mai 2019 cosignée entre la DSJ, la DACS et le secrétaire général adressée à l'adjointe au sous-directeur de l'organisation judiciaire et de l'innovation : lettre de mission pour la direction de programme du projet « procédure civile numérique ».

d'œuvre (« équipe intégrée ») et d'une direction assurée par un directeur issu du terrain (magistrat), secondé par un directeur technique (issu du Snum).

Les difficultés de gouvernance s'accompagnent également d'une articulation des ressources entre la MOA et la MOE atypique. L'effort MOA apparaît trois fois supérieur aux pratiques attendues (par rapport aux abaques de référence des effectifs de MOA rapportés aux effectifs de MOE). La MOA représente normalement 31 à 39 % de l'effort MOE, alors que pour le projet cet effort se situe aux environs de 90 %.

La gouvernance du projet est accaparée par des actions qui ne relèvent plus à proprement parler de la gestion de projet. La MOA a demandé dès le comité de pilotage de janvier 2020 à sortir la gestion du site justice.fr (V1 de *Portalis*) de la gestion de projet et les discussions doivent désormais aboutir avec la direction de la communication du ministère.

La gouvernance a également été bousculée par les méthodes de gestion de projet appliquées à *Portalis*. Ces méthodes ont fluctué et elles n'étaient pas maîtrisées par les équipes. Ces éléments ont été soulignés à la fois par l'audit Dinum et la revue de projet de novembre 2020 rappelait le besoin d'un pilotage global du projet et des ressources et la nécessité de former les parties prenantes à la gestion de projet et au SAFe¹⁶⁷.

La revue de projet *Portalis* mentionne une organisation globale du projet « agile à l'échelle » fondée sur une méthode de gestion de projet développée par le ministère de la justice, la méthode ERA. La revue de projet indique que cette méthode décrite dans le livre blanc comporte plusieurs manques : le cadrage amont est absent, l'intégration continue fait l'objet de divergences entre le ministère et le prestataire, enfin le MCO est absent du livre blanc, ERA traitant seulement du « build » (par opposition au « run »). Le positionnement du projet *Portalis* comme pilote de nouvelles méthodes au sein du ministère a pénalisé son déroulé (méthode agile, chaîne Devops codeo)

Illustration des fluctuations de gestion de projet sur un module de *Portalis*

Le développement du module de saisine du justiciable a commencé en novembre 2017 en cycle en V. En avril 2018, le ministère de la justice décide de tester l'utilisation du progiciel PEGA en mode agile, outil qui sera finalement abandonné en juillet 2018. Le mode de gestion de projet agile est toutefois maintenu ce qui a pour conséquence de retirer du comité opérationnel de suivi avec le prestataire le pilotage du chantier, sans qu'une instance dédiée soit mise en place. En avril 2019, l'arrêt des développements, budgétés dans la commande initiale a amené à un retour au cycle en V et un engagement calendaire sur le périmètre fonctionnel initial pour une mise en production du module fin 2019. Ce module a finalement été mis en production pour trois types de requêtes en avril 2021.

¹⁶⁷ *Scaled Agile Framework* ou l'*agile* à l'échelle.

Enfin, les ressources ont manqué de stabilité et de compétence. L'expérience, les compétences et le dimensionnement des équipes du prestataire ont pendant longtemps été inadaptés au besoin. Certains postes internes ne sont pas pourvus, nécessitant le recours à des prestataires (le poste de directeur technique et de responsable du PMO / chef de projet transverse notamment). Les difficultés du projet ont occasionné un certain *turn over* dans les équipes et des difficultés à recruter. Ce *turn over* demande un effort important pour la montée en compétence des nouvelles équipes surtout du côté de la MOA. Côté MOE, le *turn over* est moins notable mais l'externalisation est massive, impliquant des difficultés d'encadrement du prestataire de réalisation. Par ailleurs les choix de recrutement apparaissent contestables. Pour justice.fr, la MOA intègre du personnel interne, mais la DSJ indique qu'il s'agit, pour la plupart, de personnel sorti de l'école nationale des greffes, qui était stagiaire à son arrivée.

2.4 - Un suivi budgétaire quasi inexistant menant à l'absence de maîtrise des coûts et des dispositifs contractuels

Le suivi budgétaire n'a fait l'objet depuis le début du projet que de très peu de communication en comité stratégique malgré les demandes réitérées de la maîtrise d'ouvrage. Dans le rapport de la MMAI, la thématique budgétaire était évaluée et faisait l'objet d'une recommandation.

Cette recommandation n'a été que très partiellement suivie. À partir de septembre 2016, un circuit et une instance de suivi budgétaire ont effectivement été mis en place. Au total neuf comités budgétaires ont été planifiés, le dernier ayant eu lieu en mai 2018, il n'a pas été possible de consulter les compte-rendu, dont l'existence demeure incertaine. Après cette date, aucun comité ne s'est tenu et aucun indicateur n'a pu être mis en place pour surveiller les dépassements, aucune revue de trajectoire n'a pu faire l'objet d'une évaluation budgétaire et permettre aux décideurs de procéder aux arbitrages.

Concernant la consommation excessive du budget, la maîtrise d'ouvrage du projet a cherché à expliquer les dérives calendaires et budgétaires lorsque cela lui était possible. Ainsi, suite à la mise à disposition de justice.fr, en octobre 2016, la note intitulée « *Portalis V1- le Portail du Justiciable – Justice.fr*, note détaillée relative à l'analyse d'écart budgétaire » a été circularisée et fait l'objet d'une présentation en comité stratégique restreint. Pour les autres versions et faute d'avoir accès aux éléments budgétaires, la maîtrise d'ouvrage n'a jamais pu renouveler cette analyse d'écart.

Écarts budgétaires de Portalis V1

Dans une note du 6 octobre 2016, le détail des écarts budgétaires sur la V1 de *Portalis* est analysé :

- un chiffrage estimé à 0,575 M€ en 2015 (lors de l'analyse de cadrage la première version du projet avait été estimée à 0,233 M€ avec le poste maintenance et support mais les évolutions fonctionnelles demandées ont conduit à réviser le chiffrage) ;
- au 30 juin 2016, budget consommé de 0,89 M€ en CP et 1,68 M€ en AE et un budget total estimé à 1,98 M€ en AE et 1,92 M€ en CP ;
- dans l'audit Dinum de décembre 2020, le coût de *Portalis V1* est de 4,3 M€ soit un coût multiplié par sept.

Cette augmentation s'explique par des fonctionnalités élargies par rapport au projet initial mais aussi des coûts induits par la contrainte calendaire (forte au début du projet qui a nécessité de recourir largement à des prestataires, trop faible avant la mise en service avec la décision de décaler l'ouverture du site tout en gardant les prestataires pour les mois d'écart), par une sous qualité chronique des livrables du prestataire de réalisation (un nombre significatif d'itérations générant du « rework », le choix du comité stratégique de déprioriser le déploiement du site de secours), une mauvaise appréhension du sujet de la sécurité, un marché de réalisation sous-évalué et des surcoûts liés au recours à des marchés UGAP. Enfin, l'absence d'abaques exploitables au sein du ministère pour fiabiliser l'estimation budgétaire de la construction d'un site internet.

Pour éviter que les choses se reproduisent, la direction de projet *Portalis* a établi un retour d'expérience et a proposé des solutions :

- pilotage budgétaire du programme : avec la mise en place d'un processus de pilotage budgétaire partagé MOE / MOA et l'instauration d'un comité budgétaire ;
- la gestion contractuelle des prestataires : les marchés doivent comprendre l'intégration de clauses d'engagement assorties de pénalités financières afin de pallier les difficultés générées par une sous-qualité des livrables du fournisseur. Le recours à des marchés publics propres au projet *Portalis* constitue un levier pour sécuriser le niveau de qualité des livrables (notamment à travers la formalisation et le suivi d'un PACQ, celui de SOPRA n'ayant pas été mis à jour depuis le 6 février 2017), pour négocier les devis ainsi que pour pérenniser les ressources opérationnelles externes affectées au projet

Ces deux solutions n'ont pas été mises en œuvre.

Dès mars 2017, note d'alerte sur le pilotage budgétaire du projet *Portalis* de la part de la MOA est établie avec le constat d'impossibilité pour la direction de projet, dans les conditions actuelles, d'assurer un pilotage budgétaire du projet au niveau de fiabilité requis :

- absence de pilotage prévisionnel des dépenses, conjoint MOE/MOA ;
- un processus de consolidation des consommations entièrement manuel ;
- l'absence d'exhaustivité des données suivies.

La MOA propose dans cette note de réduire son périmètre de responsabilité.

Les demandes de suivi budgétaire en comité stratégique auquel participent le secrétaire général adjoint et le directeur des services judiciaires se sont égrenées au fil du temps :

- lors du comité stratégique du 26 septembre 2017, il a été demandé d'apporter des éléments budgétaires afin de mesurer un éventuel dépassement de l'enveloppe allouée ;
- lors du comité stratégique du 22 décembre 2017, aucun élément budgétaire n'a été présenté, ni lors des comités stratégiques de mars, juillet, octobre et décembre 2018 ;
- dans une note du 16 mai 2019, au sujet du développement du module saisine du *Portail du Justiciable*, permettant aux citoyens de saisir en ligne les juridictions et de transmettre par voie dématérialisée les pièces justificatives de leur requête, un point d'étape fait état de 19 % du périmètre fonctionnel réalisé pour une consommation budgétaire de 120 % sans que ces éléments ne puissent être expliqués faute de suivi budgétaire consolidé ;
- lors du comité stratégique du 24 avril 2019 et du 1er juillet 2019, il est indiqué, s'agissant des données budgétaires qu'« une présentation de ces éléments à chaque COSTRAT doit être envisagée ». Une présentation d'éléments budgétaires globaux a été faite au cours du comité stratégique du 7 octobre 2019. Il a été ainsi fait état d'une augmentation du budget

du projet *Portalis* passant de 45 à 81 M€ en AE. Il était annoncé qu'une prévision budgétaire plus fine serait faite afin d'identifier les fonctionnalités non encore financées. Une note devait être produite pour justifier l'augmentation du budget ;

- lors du comité stratégique du 5 février 2020, il était fait état d'une nouvelle présentation budgétaire qualifiée d'embryonnaire et qui devait être précisée. Il était évoqué des difficultés importantes à pouvoir prendre en compte un coût complet en raison de l'existence de coûts transverses et de difficultés comptables résultant de la formulation des commandes et de leur gestion dans *Chorus*. Une vision budgétaire plus fine devait être permise lorsque ces difficultés structurelles auraient été levées. Le secrétaire général adjoint et la directrice de programme procédure numérique civile ont manifesté le souhait de disposer d'une cellule de contrôle de gestion dédiée au programme *Portalis* ;
- lors du comité stratégique du 15 mai 2020, aucune précision budgétaire n'a été apportée ;
- lors de la bilatérale DSJ / Snum du 10 mai 2021, aucun tableau de bord budgétaire *Portalis* n'a été présenté.

Dans les calculs de coût de son audit, la Dinum indiquait que le nombre de lignes produites au regard du budget dépensé est anormalement faible. Pour la V1, elle constatait un coût de la ligne de 12 €, pour la V2 de 120 € et pour la V3 de 191 €. Les prix pratiqués généralement sur le marché sont entre 5 et 20 € la ligne.

L'élaboration du budget 2021 du projet témoigne des difficultés de la DSJ et du Snum à disposer d'une vision claire du suivi financier du projet :

- la revue DSJ/Snum du 19 octobre 2020 prévoit un montant de 1,8 M€ pour le premier trimestre 2021 (MOA et MOE) ;
- au CSTN du 14 décembre 2020, la trajectoire est estimée à 5 M€ donc 3,5 M€ éligible au plan de relance ;
- la réunion bilatérale DSJ/Snum du 28 avril 2021 fait état d'un financement de *Portalis* à hauteur de 10 M€ sur 2021 qui se fera *via* le plan de transformation numérique du ministère de la justice sans recours au plan de relance.

2.5 - Difficultés en matière de gestion des contrats

Le projet *Portalis* s'est appuyé sur de nombreux dispositifs contractuels. À partir de 2016, le ministère disposait de deux marchés principaux pour l'exécution du projet : un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec les sociétés SIA et TALAN et un marché de réalisation avec la société SOPRA STERIA GROUP.

L'exécution de ces contrats a rencontré de grandes difficultés tandis que des risques d'ordre juridique pèsent sur le pouvoir adjudicateur. La première difficulté tient à la rédaction du marché de réalisation, conçu selon une méthode classique de développement de projet informatique en cycle en V. Les modifications de méthodes de gestion de projet précédemment évoquées n'ont pas donné lieu à modification ou changement de contrat. Dès lors, les clauses prévues n'ont pu être suivies. Les modifications de trajectoire ont également rendu la rédaction du contrat inopérante.

En conséquence, les difficultés rencontrées par l'administration avec le prestataire n'ont pas pu faire l'objet d'exécution des clauses de pénalités en dépit de la qualité jugée médiocre de certaines prestations.

Absence de déclenchement de pénalités en dépit d'une prestation très insatisfaisante

Tout au long de l'exécution du marché, le ministère de la justice se montre très insatisfait des prestations réalisées par SOPRA STERIA GROUP et constate une dégradation progressive et continue de la qualité du travail livré :

- en 2019, 18 livraisons au lieu de 4 prévues. Sur les 18, 9 n'ont pas dépassé le stade de la recette (arrêt des tests et refus de livraison à partir de 10 anomalies bloquantes) ;
- important *turn over* et manque d'expérience, de compétence et de recul sur ce qui est livré / testé ;
- absence de devoir de conseil en matière d'architecture et de conception ;
- pas d'analyse du code en cas de détection d'anomalie sous prétexte d'impossibilité à reproduire : les équipes du ministère doivent investiguer elles-mêmes dans le code ;
- absence de compréhension du besoin métier malgré de nombreux ateliers pour s'en assurer ;
- perte de temps sur la conception de l'étude du fait de manque d'expérience ;
- certains tests ne sont pas réalisés en amont de livraisons et découverte de régressions applicatives quasi systématiquement lors d'une nouvelle livraison.

Pourtant, aucune pénalité n'est déclenchée. Lors du comité stratégique du 13 novembre 2020, à la question de la première présidente de la cour d'appel d'Orléans quant à l'application des pénalités de retard, la responsable du Snum précise que dans le marché actuel, ce levier n'est pas actionnable. Par ailleurs, de nombreux bons de commandes sont modifiés soit pour réévaluer la complexité à la hausse, soit pour décaler la date de livraison.

« Le ministère de la justice n'a jamais fait appel à des pénalités mais uniquement à des reports de livraison. Le ministère est très regardant sur le livrable. Ils ont souvent décalé la VPA car la qualité n'était pas présente. Il n'y a eu de mémoire qu'une seule lettre de mise en demeure concernant la saisine. La partie pénalité n'a jamais été activée et dans l'ancien CCTP la notion de pénalité n'était pas mise en évidence. »

Par ailleurs, le marché a été utilisé à travers une ligne du bordereau dont le tarif était prévu en jours homme. Cette utilisation a deux effets dommageables, outre ceux que la Cour pourrait relever du point de vue de la régularité : l'incapacité du pouvoir adjudicateur de piloter le prestataire à travers les objectifs mais seulement les moyens et le risque de dérapage des coûts.

Enfin, le suivi des marchés est lacunaire et a conduit à des dépassements des estimations initiales des marchés et à des ruptures contractuelles sans anticipation, ne permettant ni d'assurer la continuité des prestations, ni de procéder aux démarches de réversibilité entre prestataires.

Ainsi lors de la réunion bilatérale entre la DSJ et le Snum du 10 mai 2021, le Snum informe que le montant estimatif du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA) est dépassé et que la décision a été prise de ne plus passer de nouvelle commande sur ce marché, même au titre de la réversibilité. L'AMOA n'est donc plus reconduite à partir du 1^{er} juillet 2021. La DSJ ne peut que déplorer la non-anticipation sachant que le déploiement du CPH démarre début juin et qu'il est nécessaire de faire une réversibilité sur le marché. Lors du comité stratégique du 7 juin 2021, la décision est prise de déclencher une prestation d'AMOA par un bon de commande sur un marché de l'UGAP.

2.6 - L'ambition du projet n'a pas pu s'appuyer sur un cadrage technique rigoureux

L'architecture technique de *Portalis* manque de cohésion, ce qui complexifie son évolutivité et sa maintenabilité. Chaque version de *Portalis* est basée sur une architecture technique différente et le projet éditique est en difficulté du fait de la complexité du besoin métier et de l'architecture technique. Historiquement dans les marchés, il n'y avait pas de cadre de cohérence technique clair.

Pour la saisine¹⁶⁸, le cadrage technique de la réalisation a été élaboré en août 2018 au plus fort de la période estivale avec pour résultat l'absence de réalisation des prérequis techniques (les services en charge des sujets d'architecture commenceront à intervenir en début d'année 2019). Les travaux de développement sont conduits sans mise en perspective d'ensemble répondant aux exigences du ministère de la justice et sans validation technique.

L'outil d'édition connaît des difficultés techniques. Ainsi concernant les performances de l'outil éditique *BDOC* (outil choisi par le Snum en 2018), le Snum n'envisage de solution qu'à l'automne 2021. Plus largement ce sujet est un impensé du projet alors qu'il structure l'utilisation des outils. L'absence de visibilité de l'impact du sujet éditique sur le projet (la *task force* ne fournit pas non plus d'estimation en ce sens) peut constituer un risque important sur la réalisation du projet.

De plus, les travaux de mise à jour technique ne suivent pas le rythme des versions des outils utilisés. Ainsi, la migration technique en cours sur la V1 (justice.fr) suppose une réécriture de 40 % du code, un coût de 1 M€ et a déjà pris un an de retard. Cette migration technique ne permettra pas de mettre en œuvre la version de référence de l'outil Drupal (version 9), mais seulement la version 8 qui arrive par ailleurs en fin de support en novembre 2021. Le Portail du SAUJ est adossé à une technologie arrivant aussi en fin de support.

Au global, le projet *Portalis* a manqué d'une vision technique globale dès son lancement. La manque de remise en question des choix d'architecture technique du prestataire (par manque d'effectifs du Snum), la mise en œuvre tardive des mesures de conformités SSI et RGPD et l'absence de mesure de l'impact technique des divers changements de la priorisation métier ont montré que l'ampleur des chantiers d'architectures technique et fonctionnelle a été largement sous-estimée.

2.7 - Une prise en compte tardive des sujets de protection des données personnelles et de sécurité des systèmes d'information

L'aspect sécurité du système n'a été traité que tardivement. Les failles de sécurité identifiées par le RSSI sur *Portalis* V1 indiquent des manques dans l'appréciation de la sécurité. Les analyses d'impact (AIPD¹⁶⁹ et EBIOS¹⁷⁰) ont été produites ou validées tardivement : pour *Portalis* V1, elles ont été réfutées par le fonctionnaire ministériel de sécurité des systèmes d'information et, pour *Portalis* v2, la réforme de la loi « informatique et liberté » a nécessité de

¹⁶⁸ Les constats relatifs à la saisine sont tirés d'une note sur le développement de la saisine du justiciable (2017 – 2019) du 16 mai 2019, note conjointe SG/DSJ non signée.

¹⁶⁹ Analyse d'impact relative à la protection des données.

¹⁷⁰ La méthode EBIOS (expression des besoins et identification des objectifs de sécurité) est un outil de gestion des risques SSI créé par l'ANSSI.

reprendre les travaux nécessaires à ces analyses. Le plan d'action issu des AIPD réalisées en 2019 n'a pas pu être suivi faute de ressources dédiées. La conformité au RGPD est partielle et sera peut-être améliorée par la mise en place d'une gouvernance dédiée début 2021 avec un plan d'action associé. De nombreuses informations sont manquantes dans les registres des traitements.

Il n'est pas certain que l'utilisation des traitements soit conforme à la réglementation. Ainsi dans la délibération de la CNIL n°2018-135 du 12 avril 2018 portant avis sur le *Portail du Justiciable*, la commission rappelle que le justiciable peut retirer son consentement tout au long de la procédure en conservant la possibilité de se renseigner sur l'état d'avancement de son affaire auprès du greffe de la juridiction concernée ou des agents du SAUJ. Or il apparaît que, dans les faits, ce renoncement n'est pas possible.

En 2020, le secrétaire général du gouvernement a décidé de saisir la CNIL sur l'AIPD de *Portalis*. Lors du comité stratégique *Portalis* de février 2020, le SGA note que la saisine de la CNIL sur *Portalis* s'inscrit dans un contexte ministériel qui dépasse le projet : la dette technique du ministère est également une dette de sécurité alors même qu'il est demandé au ministère d'ouvrir exponentiellement des services exposés sur internet.

S'agissant de la SSI, le compte-rendu du comité de pilotage de septembre 2020 indique que deux prérequis demandés par l'ANSSI restent non remplis pour l'homologation et donc la généralisation du service de requête numérique :

- sonde ANSSI : les sondes doivent être activées pour permettre l'ouverture nationale du service ;
- gestion des failles critiques : le RSN de la DSJ indique qu'il s'agit d'un point de blocage en raison de la complexité de la mise en œuvre effective du processus de gestion des failles critiques.

La revue de projet TASMANE de novembre 2020 indique que les études EBIOS et AIPD sont lancées quelques mois avant la livraison, soit à une phase très avancée du projet. Il faut lancer ces études en cadrage/opportunité du projet normalement. Les contraintes soulevées par ces études seront difficilement prises en compte en raison des délais et de l'infrastructure de production du ministère qui ne prévoit pas les exigences de sécurité de base dans sa construction (site de secours, process de gestion de failles, chiffrement de bases de données, sondes anti-intrusion...).

L'homologation SSI du *Portail du Justiciable* signée le 24 décembre 2020 par le DSJ en tant qu'autorité qualifiée pour la sécurité des systèmes d'information (AQSSI) n'est valable qu'un an. En parallèle, un plan d'atténuation des risques issus de l'AIPD a été décidé en mars 2021.

Plan d'atténuation des risques issus de l'AIPD du 15 mars 2021 :

L'AIPD a identifié un ensemble de 12 risques, dont trois sont jugés inacceptables en l'état :

- accès illégitime aux données à caractère personnel des parties prenantes à l'affaire ;
- modification non désirée des données à caractère personnel des parties prenantes à l'affaire ;
- accès illégitime aux données à caractère personnel des représentants et personnes désignées.

Les mesures permettant d'atténuer les risques inacceptables sont les suivantes :

- « mesures prégnantes » : chiffrement des données au repos, processus de gestion des vulnérabilités, processus de gestion des incidents, gestion des traces, tests de restauration de sauvegarde, chiffrement des flux internes, processus gestion des rôles et responsabilités des administrateurs bases de données ;

- « mesures complémentaires » : vérifier l'intégrité des informations métier saisies dans les formulaires, mettre en place une authentification multi-facteurs au moyen de la carte agent afin de sécuriser la connexion, inclure un rappel des bonnes pratiques dans les formations dispensées aux utilisateurs et dans la documentation qui sera remise.

3 - Au-delà des difficultés de mise en œuvre, le résultat à date du projet n'apparaît pas à la hauteur des attentes et des coûts engagés

Par rapport à l'objectif premier du projet, avec une application en cours de réalisation sur huit, la refonte de la chaîne d'applications civile reste à faire. De la même manière, les perspectives du retour sur investissement évaluées au départ du projet ne peuvent pas être vérifiées du fait de l'absence de déploiement à ce stade. Le choix de ne pas effectuer de reprise de données des applications anciennes lors de la mise en service de *Portalis* est très problématique. Le maintien des applications amenées à être décommissionnées peut durer des années avec un risque technologique non évalué. Il nécessite aussi un accompagnement des utilisateurs qui seront amenés à travailler en même temps sur plusieurs outils, voire sur plusieurs terminaux.

S'agissant des modules déployés, les résultats apparaissent faibles au regard des crédits dépensés.

3.1 - Justice.fr

Le retour sur investissement du site *justice.fr* (V1 de *Portalis*) n'est pas à la hauteur des attentes au vu du faible nombre de connexions. En termes de popularité, le site est classé 162 309e (à titre de comparaison *justice.gouv.fr* est 95 000e et *service-public.fr* est 3 209e) – il est référencé par 620 autres sites (à titre de comparaison *justice.gouv.fr* est référencé par 1 800 sites et 4 800 sites pour *service-public.fr*). Le temps moyen passé sur le site est de une minute et 43 secondes (de l'ordre de trois minutes pour *justice.gouv.fr* et *service public.fr*). Un « agent conversationnel¹⁷¹ » était prévu mais n'a jamais vu le jour¹⁷².

La faible fréquentation du site avait été relevée par la maîtrise d'ouvrage dès la fin 2016 et une étude avait été diligentée en mars 2017 pour en comprendre les raisons et identifier les mesures correctives. Parmi les raisons de la faible fréquentation, le référencement naturel du site était apparu comme une des raisons principales car le contenu du site n'est pas unique (« duplicate content ») et majoritairement issu de *Service-public*, ce qui empêche les moteurs de recherche de le référencer naturellement et gratuitement. Parmi les actions proposées, l'achat de mots clés, de référencement et la création de landing pages avaient été préconisés. En ce qui concerne le référencement, la direction de la communication du ministère n'a pas accordé le budget pour réaliser les opérations préconisées.

¹⁷¹ Aussi nommé « *chatbot* », il s'agit d'un logiciel programmé pour simuler une conversation en langage naturel à partir d'une base de données autoapprenante.

¹⁷² Comité de pilotage de novembre 2019.

Les déplacements de la Cour en juridiction ont permis de constater que le site justice.fr était plutôt utilisé par les agents des juridictions, notamment au SAUJ, pour renseigner ensuite les justiciables. Toutefois, certains agents de greffe ont souligné des problèmes d'actualisation et l'absence des notices d'utilisation des formulaires CERFA disponibles sur le site, les conduisant à privilégier le site service-public.fr, jugé plus complet et à jour.

3.2 - Portail du justiciable et Portail du SAUJ

Déployés en mai 2019, le *Portail du Justiciable* (portail accessible au public) et le Portail du SAUJ (portail utilisé dans les tribunaux judiciaires par les services d'accueil unique du justiciable – SAUJ -) proposent peu de fonctionnalités au regard de leur coût important (22,5 M€).

Pour le *Portail du Justiciable*, le taux de dématérialisation, inférieur à 1 % sur l'ensemble des affaires civiles, apparaît très faible même sans communication nationale associée (sur plus d'une année de service, 16 487 personnes ont consenti à la dématérialisation de leur affaire). Pour ces 16 487 personnes, depuis l'ouverture du service, 6 909 affaires civiles sont actives sur les deux millions traitées par le ministère de la justice chaque année. En matière de consentements, l'objectif de 30 000 pour août 2020 n'était toujours pas atteint un an après puisqu'au 1er juillet 2021, leur nombre n'était que de 26 000.

Selon la DSJ, le faible taux de dématérialisation tient au fait qu'au moment de la conception de ce service, la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) n'a pas souhaité que le consentement soit opéré en ligne. La CNIL, dans la délibération précitée, n'apparaît pourtant pas opposée à la dématérialisation du recueil et de la révocation du consentement.

L'ergonomie du *Portail du Justiciable* peut paraître perfectible. Il n'est pas possible, par exemple, d'initier une requête à partir de son propre compte mais seulement d'en poursuivre une déjà existante. Pour initier une nouvelle requête, il faut à nouveau se placer sur le portail justice.fr.

Se pose également la question de la qualité de la donnée qui est fournie : lors de la réunion de la communauté *Portalis* du 13 février 2020, les participants ont évoqué le fait que le motif du renvoi d'une affaire n'est indiqué ni sur le *Portail du Justiciable*, ni sur le Portail du SAUJ. Les participants considèrent pourtant qu'il s'agit d'une information qui doit être communiquée au justiciable. Il en est de même en cas de prorogation de délibéré. L'équipe *Portalis* indique dans sa réponse travailler sur ce sujet. Il n'est, à ce jour, pas possible de faire remonter les motifs à défaut d'une base harmonisée. Les motifs du renvoi et du prorogé seront cependant renseignés sur le Portail des juridictions et remonteront dans le Portail du SAUJ et du justiciable.

La communication autour de ce nouveau service a donc été faite par les juridictions elles-mêmes. Les justiciables doivent passer en juridiction pour la première connexion. Il semble également que le *Portail du Justiciable* souffre d'un manque de notoriété. Lors du comité stratégique de février 2020, la cheffe de projet *Portalis* constate que malgré les efforts réalisés en termes de communication, certains agents ne connaissent toujours pas le *Portail du Justiciable* et la possibilité de proposer aux justiciables de suivre en ligne leur affaire. La Cour des comptes, lors de ses déplacements en juridiction, a pu constater ce défaut de notoriété auprès de magistrats et de personnel de greffe qu'elle a rencontrés.

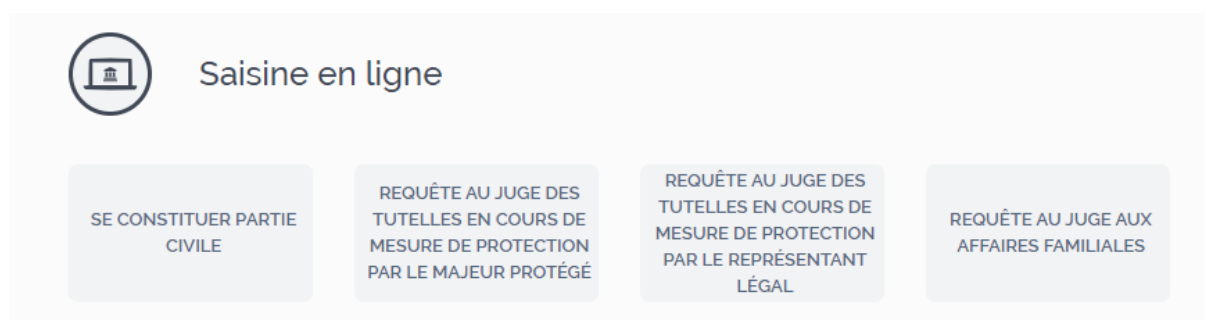
Il n'existe pas de statistiques automatisées sur l'utilisation du Portail du SAUJ permettant d'apprécier l'utilisation de ce service¹⁷³, toutefois, les déplacements en juridiction ont permis de constater que l'outil n'était pas utilisé dans les services d'accueil unique du justiciable. En effet, l'information disponible dans le portail est pauvre alors que les agents peuvent trouver directement dans les autres applicatifs une information complète et à jour. Par ailleurs, l'accès au service n'est pas possible dans les maisons de justice et du droit si un personnel de greffe n'est pas présent, celui-ci étant le seul habilité à accéder au portail.

Cette situation est d'autant plus dommageable que le Portail du SAUJ n'a été développé que pour permettre une ergonomie améliorée dans l'attente de la refonte des applications civiles et sera décommissionné à l'issue du déploiement de *Portalis*.

3.3 - Saisine en ligne

La saisine numérique de la justice est possible pour plusieurs contentieux civils spécifiques depuis janvier et avril 2021 au moyen du Portail des requêtes numériques.

Photo n° 1 : capture d'écran du Portail des requêtes numériques



Source : site internet justice.fr

Ces saisines sont néanmoins très rares au regard des requêtes effectivement déposées auprès des tribunaux judiciaires. Depuis le 4 janvier 2021, on dénombre 1001 requêtes envoyées sur les six premiers mois de l'année¹⁷⁴, réparties en 508 saisines pour le juge des affaires familiales (JAF), 200 pour la constitution de partie civile, 293 pour les tutelles et 200 pour les constitutions de partie civile. L'objectif rappelé lors du comité de pilotage de janvier 2020 de 120 000 saisines est donc très loin d'être atteint.

Enfin, sur l'ensemble des requêtes, un nombre conséquent sont considérées comme « hors périmètre », c'est-à-dire qu'elles ne permettent pas de saisir effectivement la juridiction, soit parce qu'elles sont incomplètes, soit parce qu'elles constituent une manière pour le justiciable de demander des informations ou de faire part de son mécontentement. La DSJ affirme en juillet 2021 que sur le millier de requêtes transmises, 46 étaient hors périmètre soit 4 requêtes sur 100. Les informations recueillies lors des déplacements laissent penser que ce chiffre est largement sous-estimé.

¹⁷³ Ce chantier, initialement intégré au portail d'administration, a été dépriorisé pour se consacrer au produit minimum viable. La cellule de supervision travaille actuellement sur la mise en œuvre automatisée de ces indicateurs en dehors du portail d'administration mais sans résultat à ce jour.

¹⁷⁴ Chiffres au 27 juin 2021.

Tableau n° 27 : saisines en ligne dans quelques juridictions

	Nombre de saisines	Dont hors périmètre (HP)	Part des HP
<i>TJ de Bordeaux – saisine JAF</i>	Moins de 10	2	1/5
<i>TJ – Bordeaux – constitution de partie civile</i>	2	1	1/2
<i>TJ de Dieppe – toutes saisines confondues</i>	1	0	0
<i>TJ de Paris – saisine JAF</i>	14	8	4/7
<i>TJ de Paris – tutelles</i>	12	2	1/6
<i>TJ de Chartres – saisine JAF</i>	3 à 5 par mois	n.c	
<i>TJ de Chartres – tutelles</i>	4	4	4/4

Source : données recueillies lors des déplacements de la Cour des comptes dans les juridictions

Par ailleurs, le délai moyen d'enregistrement augmente. Il était de six jours en avril et de sept en juin 2021.

Le Portail des requêtes numériques souffre de plusieurs difficultés :

- il ne permet la saisine que par une seule personne physique. Or le recours à un avocat ou dans le cas des tutelles, à une personne morale ou plusieurs personnes physiques, rend la démarche inadaptée ;
- le traitement des saisines en ligne allonge les délais de traitement. En effet, faute d'interface avec les outils de la chaîne civile, il ne permet pas de gagner du temps et oblige le personnel de greffe à effectuer un copier/coller dans les logiciels existants et par ailleurs, il allonge le temps de traitement obligeant le greffe à rematérialiser la requête (pour le JAF par exemple cette rematérialisation est indispensable afin d'aviser le défendeur). Dès lors le personnel de greffe n'incite pas les justiciables à effectuer leurs démarches en ligne.

Ces difficultés illustrent le choix contestable de développer le « front office » de *Portalis* avant le « back office ». Face à ces débuts peu encourageants, la décision conjointe du garde des sceaux et de la ministre de la transformation de l'action publique de développer en priorité les saisines est dommageable. Faute de possibilité technique rapide sur le portail des requêtes existants, les nouvelles saisines seront développées dans un nouvel outil conduisant à la coexistence de deux portails à consulter pour le greffe. Cette démarche dénommée « quickwins » ou gains rapides n'a fait l'objet d'aucune évaluation du gain réellement attendu. Il est probable que les difficultés précédemment évoquées soient aggravées par la démarche.

À ce stade, l'objectif assigné au projet *Portalis* de facilitation du travail des greffes, magistrats et auxiliaires de justice est loin d'être atteint.

3.4 - Le Portail des juridictions

Le Portail des juridictions doit être l'outil de remplacement des applications civiles existantes. À ce stade, seule une partie de l'outil pour le contentieux des conseils de prud'hommes est testée au tribunal judiciaire de Bordeaux. Doté d'une ergonomie modernisée et d'un cheminement intuitif, il laisse néanmoins en suspens plusieurs questions et notamment le sujet de l'éditique (seules les convocations ont pu être consultées).

Par ailleurs, le projet *Portalis* a été conçu sans reprise des données ce qui peut se révéler problématique pour certains contentieux et notamment les tutelles. Les travaux de la *task force* semblent ne pas avoir analysé précisément cette question. En repartant du calendrier proposé par la *task force* et la durée moyenne d'une affaire en contentieux civile qui peut être estimée à deux ans, les outils *WinCI* seraient à maintenir en condition opérationnelle jusqu'en 2027. Le coût de ce maintien en condition opérationnelle est estimé pour l'année 2021 à 1,06 M€. En outre, le marché de maintenance de *WinCI* devait se terminer le 22 juin 2021 et a été prolongé pour seulement six mois.

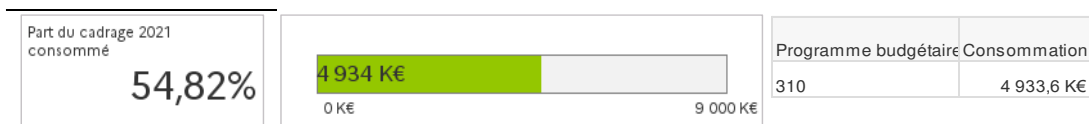
Annexe n° 7 : L'outil de comptabilité analytique mis en place par le Snum¹⁷⁵

Tableau n° 28 : référentiel CIGREF sur lequel s'adosse la comptabilité analytique

<i>Build</i>	<i>Enable</i>	<i>Run</i>
<i>Agile</i> <i>Cycle en V</i> <i>Transverse Build</i>	Gouvernance du SI Encadrement management Urbanisation, architecture et veille technologique Qualité Gestion administrative	Infrastructures Logiciels Exploitation Gestion des données Sécurité Réseau Maintenance et support Services utilisateurs

Schéma n° 4 : vue des coûts du TOP 12 des projets *via* l'outil de comptabilité analytique

ASTREA



CASSIOPEE



GENESIS



¹⁷⁵ Source Snum

Schéma n° 5 : vue globale de l'ensemble des demandes d'achat déversées selon les activités CIGREF

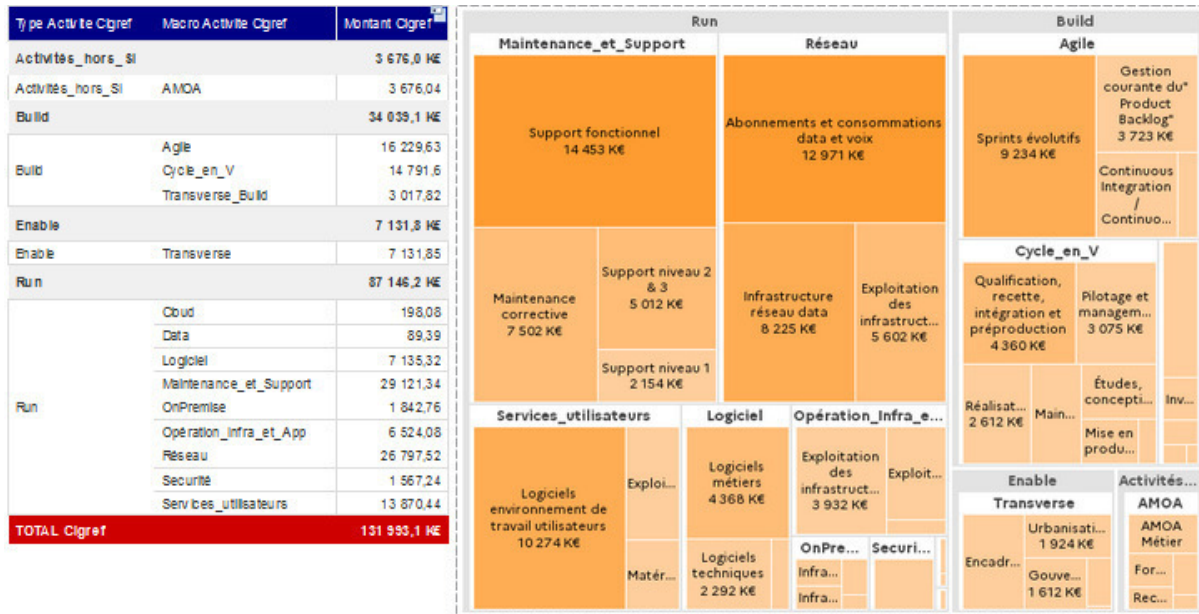


Schéma n° 6 : vue par projet dans l'outil de comptabilité analytique selon les activités CIGREF

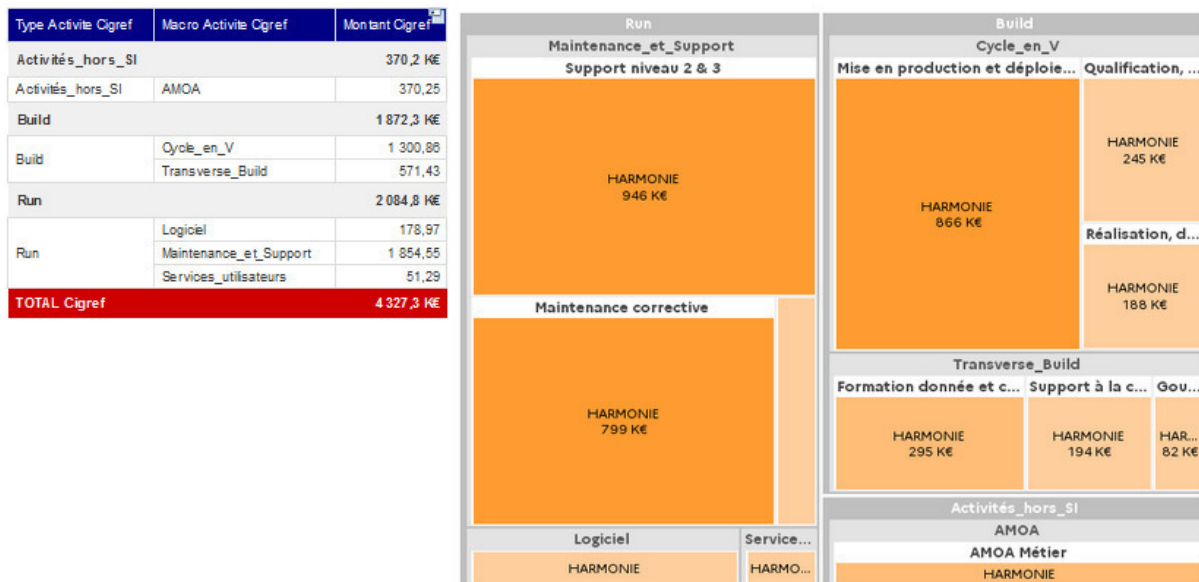


Schéma n° 7 : vue globale de l'ensemble des demandes d'achat déversées selon les activités CIGREF

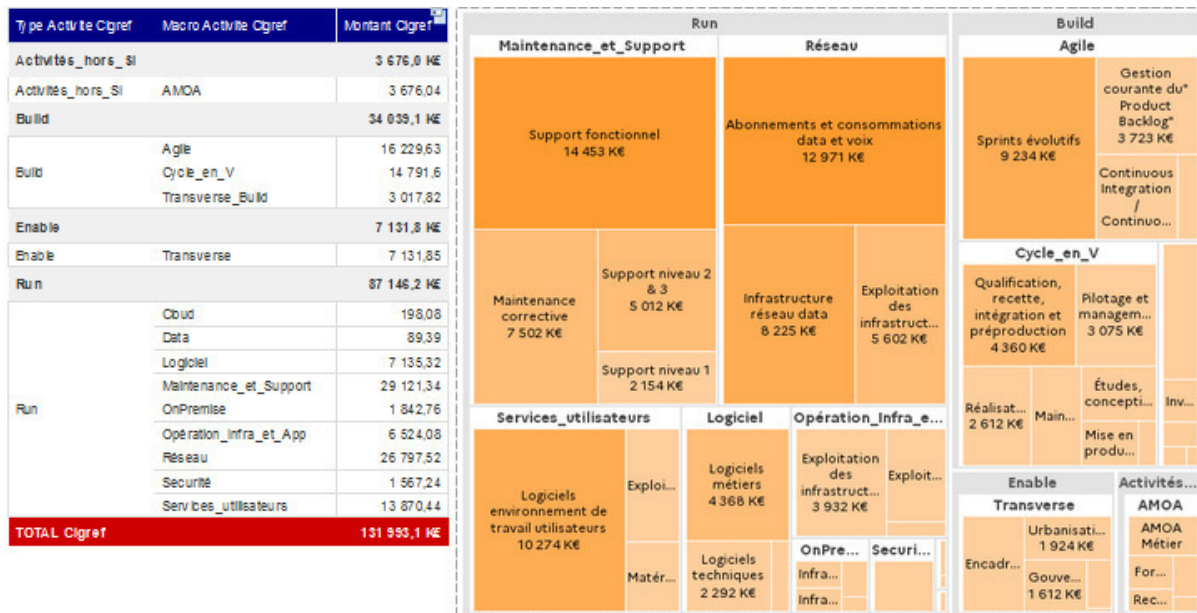


Schéma n° 8 : vue par projet dans l'outil de comptabilité analytique selon les activités CIGREF

