

Paris, le 10/11/2022

A Madame la secrétaire générale du ministère de la justice

Objet : Avis conforme sur le projet NED

Réf :

- Décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique
- Courrier de saisine reçu le 8 novembre 2021
- Demande d'informations complémentaires 2021-CMR-051 du 26 novembre 2021
- Fourniture des compléments d'information entre le 24 et le 31 octobre 2022

1. Présentation du projet

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi par courrier du 8 novembre 2021 pour avis concernant le projet du numérique en détention (NED).

Projet de transformation majeur porté par l'administration pénitentiaire, le NED vise à faciliter la gestion administrative de la détention pour les surveillants pénitentiaires et à dématérialiser des procédures au bénéfice des détenus et de leurs proches. Lancé en 2018, le projet regroupe en réalité trois portails de services. Le premier, appelé « portail grand public » permet la réservation des parloirs et fournit des informations utiles aux familles. Le deuxième, appelé « portail détenus » vise à dématérialiser les commandes réalisées par les personnes en détention pour ses besoins du quotidien, à transmettre des requêtes mais également à suivre des formations. Le « portail des agents » permet quant à lui l'administration du dispositif.

Si le « portail grand public » est en phase de généralisation, le déploiement du « portail détenus » est moins avancé. Celui-ci repose sur l'acquisition de plus de 67 000 terminaux à déployer dans les cellules et les salles d'activité des centres pénitentiaires. Leur déploiement généralisé est estimé à plus de trois années sur les sept que prévoit le projet. Depuis février 2021, une expérimentation est en cours auprès de deux établissements pénitentiaires pilotes (Dijon et Melun)¹.

¹ Une expérimentation avait également été lancée à la maison d'arrêt de Strasbourg mais celle-ci a été suspendue depuis.

Le programme porte des promesses de simplification que cela soit pour les détenus, leurs proches ou les agents pénitentiaires. Les premiers services ouverts font l'objet d'une réelle adhésion des acteurs, éprouvée par les premiers déploiements et expérimentations en conditions réelles. Le NED pose ainsi les bases d'une infrastructure inédite ouvrant de nouveaux horizons pour les détenus et leur relation avec les surveillants pénitentiaires.

Le coût complet² du projet est aujourd'hui estimé à 109,6 M€, soutenu par le FTAP à hauteur de 7,9 M€. Son coût de fonctionnement est estimé à 12,4 M€ par an.

2. Analyse et recommandations

Je tiens à souligner le caractère tardif et discontinu de la saisine (un délai de 11 mois s'est écoulé entre notre demande d'information complémentaire et sa réponse, ce qui a inévitablement provoqué une obsolescence partielle du dossier initial au moment de conclure l'analyse). La saisine de la DINUM doit intervenir « *dès que les options majeures du projet sont arrêtées, et avant toute phase de contractualisation* » conformément à l'arrêté³ d'application de la procédure « article 3 ». Une partie significative de NED étant déjà en production (le portail famille est effectif depuis 2021), les conclusions de cet avis se limitent de facto aux travaux à venir.

Sur la base de l'analyse de l'ensemble des pièces transmises et des échanges avec vos équipes, je souhaite partager ces constats :

1. Suite à l'expérimentation sur deux établissements du « portail détenus », le ministère souhaite initier dès 2023 la généralisation du déploiement. Cette généralisation concerne plus de 170 établissements répartis sur l'ensemble du territoire. A ce stade, **la stratégie de déploiement est réduite à une vision calendaire** (et financière). Les expérimentations menées n'ont pas permis de tester le déploiement sur un panel représentatif des établissements. Par conséquent, un grand nombre d'inconnus subsistent quant à la démarche de généralisation.

Afin de réussir le passage à l'échelle du projet, je vous recommande :

- a. **D'établir votre stratégie de déploiement.** Celle-ci doit s'appuyer sur une démarche par palier favorisant une montée en charge progressive. Votre stratégie devra mettre en évidence : l'ensemble des prérequis au déploiement selon la typologie des établissements (maisons d'arrêt ou établissements pour peines, mode de gestion déléguée, taille des effectifs...), l'organisation des équipes avec les tâches dévolues à chacune des parties, le phasage du déploiement (préparation, formation, paramétrage de la solution, travaux), la durée prévisionnelle et les risques encourus.
- b. **De finaliser tous les travaux techniques préalables à un déploiement généralisé.** Il s'agit d'abord de mener à bien des tirs de performance sur l'ensemble du périmètre projet et d'en tirer les conclusions sur les actions permettant de sécuriser les temps de réponse en fonction des paliers de déploiement. Il s'agit ensuite de mettre sur le chemin critique la correction des dernières failles de sécurité de niveaux « critiques » et « majeures » afin de se prémunir des risques de compromission.

² Coûts d'investissement et de deux années de maintenance

³ Arrêté du 5 juin 2020 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique

2. Le dossier présente **une externalisation massive des ressources** : 3,7 ETP internes pour 21,5 ETP externes (les préconisations de la DINUM sont de ne pas être en deçà de 1 interne pour 3 externes). Seules 2 ressources internes sont dédiées au projet (le chef de projet MOA et MOE). Ce déséquilibre structurel constitue un risque majeur au moment où la généralisation nécessite un pilotage renforcé, notamment en cas d'absence ponctuelle ou de mobilité des rares ressources internes dédiées.

La future généralisation couplée à la montée en puissance du fonctionnement courant doit être l'occasion de mettre en œuvre un plan d'internalisation des compétences. Je vous encourage donc à **renforcer la direction de projet en ciblant en priorité les postes de chef de projet déploiement et de Product Owner⁴**.

3. **La feuille de route applicative du NED pour les années post-2023 n'est pas décrite**. Le dossier présente un besoin d'évolution applicatif de 2023 à 2028 sans périmètre ni objectif clairement définis. Du fait de la durée du projet, certaines briques applicatives déployées présentent déjà des signes d'obsolescence tandis que de nouveaux besoins ont pu émerger.

Je vous demande de **formaliser au plus tôt le futur planning** sur la période 2023-2026. Il devra comporter a minima la planification du traitement de l'obsolescence matérielle et logicielle et les liens entre les paliers de déploiement et la mise en production d'évolutions pré-requises.

4. Depuis les premiers travaux portés à la connaissance de la DINUM, **le budget a été décuplé pour atteindre 109,6M€** aujourd'hui. Le principal constat est que ce budget s'est toujours construit par additions successives, du fait de difficultés structurelles à établir des hypothèses et des projections sur l'ensemble du périmètre du projet.

Les compléments d'information communiqués, même s'ils intègrent pour la première fois une estimation du déploiement des équipements, présente **des zones d'ombre ou des choix contestables du point de vue de la valorisation des coûts** :

- **l'estimation de la charge des équipes locales** pour le déploiement (soit le coût indirect supporté par les départements des systèmes d'information mais aussi les surveillants dans le cadre de la préparation au déploiement et de la formation) est manquante ;
- **le montant des provisions pour risques retenu est réduit** au regard des contextes différenciés de déploiement qui restent à éprouver. Ainsi, des difficultés d'accès aux cellules, ou la disponibilité des équipes locales, pourraient remettre en question les moyens nécessaires pour tenir un rythme de déploiement fixé à 12 tablettes par jour par établissement. En outre, des risques de surcoût de développement (l'interfaçage avec les systèmes d'information externes pour la gestion déléguée n'ayant pas encore été spécifié) ne peuvent être écartés à ce stade ;
- **l'absence de prise en compte du besoin de renouvellement des tablettes** (hors casse) n'est pas conforme aux pratiques comptables établies pour ce type d'équipement.

⁴ Le Product Owner est responsable de la définition du produit ou du service numérique.

Afin de sécuriser l'estimation des besoins en ressources à mobiliser, je vous recommande :

- a. **De réévaluer les investissements et coûts de fonctionnement** à venir tenant compte de votre future stratégie de déploiement ainsi que de la mobilisation des équipes locales ;
- b. **D'affiner le budget prévisionnel d'1M€ par an pour les évolutions** du système d'information en adéquation avec la feuille de route applicative 2023-2026 (implémentation des nouvelles fonctionnalités, bascule dans le cloud) ;
- c. **D'identifier l'ensemble des risques du projet**, au niveau du déploiement et de la conception du système d'information, qui peuvent avoir un impact sur le budget. Cela doit permettre d'affiner le montant de provision pour risque ;
- d. **D'établir une stratégie de renouvellement du parc** et de le répercuter dans votre budget.

3. Conclusion

Au vu de ces éléments, mon analyse me conduit à émettre un **avis conforme défavorable sur la généralisation du NED**. A date, j'estime que les conditions de succès d'un déploiement généralisé ne sont pas réunies.

La généralisation du projet NED est suspendue tant que vous n'aurez pas présenté à mes équipes un nouveau dossier complet et actualisé présentant une stratégie complète de déploiement progressif, une feuille de route applicative 2023-2026, un plan de renforcement de vos équipes avec la désignation d'un chef de projet interne en charge du déploiement à temps complet, une nouvelle évaluation financière du programme intégrant les nouvelles hypothèses de déploiement, une nouvelle provision pour risques du projet et une stratégie de renouvellement du parc.

Mes équipes se tiennent à votre disposition pour vous aider à préparer le futur dossier en vue d'une nouvelle saisine.

Conformément au décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Stéphanie SCHAER

Directrice interministérielle du numérique

Copie :

Madame la Première ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale du gouvernement

Monsieur le ministre de la justice

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le directeur de l'administration pénitentiaire du Ministère de la justice
- Madame la Cheffe du service du numérique du Ministère de la justice

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice du budget

Monsieur le ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le directeur interministériel de la transformation publique