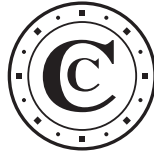


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

AUDIT FLASH RELATIF AU PROGRAMME SCRIBE

Exercices 2016 et suivants

AUDIT FLASH

Juillet 2022

SOMMAIRE

5	PROCÉDURES ET MÉTHODES
7	SYNTHÈSE
10	CONCLUSIONS PRINCIPALES DE L'AUDIT
11	RECOMMANDATIONS
12	I - UN PROJET AU CONTENU MAL DÉFINI AYANT FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS ALERTES AVANT L'ÉCHEC DE 2021
12	A - Présentation du programme
17	B - Une accumulation de failles stratégiques, fonctionnelles et techniques
23	C - Des alertes insuffisamment prises en considération
27	II - UNE GOUVERNANCE ÉCLATÉE AYANT CONDUIT À UNE DILUTION DES RESPONSABILITÉS
27	A - Une maîtrise d'ouvrage fragile et sous-dimensionnée
30	B - Une absence d'encadrement technique du projet par le ministère
33	C - Une comitologie défailante
35	III - UN BILAN COÛTEUX POUR UN PROJET ENCORE LOIN D'ÊTRE SÉCURISÉ
35	A - Un bilan coûteux
39	B - La mission d'appui de la Dinum (juillet 2021-janvier 2022) : un bilan coûteux pour un projet sans perspective définie

SOMMAIRE

- 41 IV - LES MARCHÉS : ENTRE SUPPORTS CONTRACTUELS INADAPTÉS ET CONTRÔLE DÉFAILLANT DES LIVRABLES
- 41 A - Un premier marché de tierce maintenance applicative et d'assistance à centre de services juridiquement et techniquement inadapté à la conduite du projet (2016-2019)
- 42 B - Le second marché conclu avec Capgemini (2020-2021) : un choix par défaut
- 46 LISTE DES ABRÉVIATIONS

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ 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 qui en résultent : 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.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*
**

Le présent audit a été conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics

PROCÉDURES ET MÉTHODES

à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet de dresser dans un délai resserré un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité. L'instruction a été menée de manière accélérée par la quatrième chambre et la durée de la contradiction réduite à deux semaines. Elle s'est déroulée sur la base d'entretiens avec les services du ministère de l'intérieur et l'entreprise Capgemini. Elle s'est appuyée sur les pièces et les réponses aux questionnaires transmises par les directions concernées du ministère et le prestataire.

*
**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 26 avril 2022, 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, MM. Rolland, Glimet et Frentz, conseillers maîtres et, en tant que rapporteurs, Mme Lucidi conseillère référendaire, Mme Di Ciccio, conseillère référendaire en service extraordinaire et Mme Schapira, vérificatrice, ainsi que, en tant que contre-rapporteur, M. Aufran, conseiller maître en service extraordinaire.

Il a été examiné le 10 mai 2022 par 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, Andréani, Charpy, Mme Podeur, M. Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Advielle, Lejeune, Mme Renet, présidents de chambre régionale des comptes, et M. Barichard, premier avocat général, représentant Mme Hirsch, Procureure générale, entendu en ses avis.

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

Lancé fin 2015 et gelé au printemps 2021 en raison de l'impossibilité du prestataire assistant à maîtrise d'œuvre de poursuivre plus avant les développements informatiques, Scribe – censé devenir le nouveau logiciel de rédaction des procédures de la police nationale – constitue l'exemple emblématique d'une conduite de projet défailante.

Bien que suivi à haut niveau, par le directeur général de la police nationale (DGPN) lui-même, le programme a cumulé une série de dysfonctionnements de nature organisationnelle, technique et juridique qui lui laissaient peu de chances d'aboutir.

Le nouvel outil de rédaction des procédures s'inscrit dans une évolution numérique plus large et complexe au sein de la police nationale. Il constitue en effet une brique essentielle de deux autres chantiers d'envergure : la mise en place du nouveau système d'information dédié à l'investigation (N2SI), visant à alimenter de manière automatisée les différentes applications et les fichiers de police, et le déploiement de la procédure pénale numérique (PPN), impliquant les ministères de l'intérieur et de la justice et consistant à mettre en place une procédure intégralement numérique tout au long de la chaîne pénale.

Une expression de besoins qui n'a jamais été stabilisée en six ans

Le futur logiciel de rédaction des procédures (LRP), dénommé « Scribe » seulement à compter de novembre 2017, devait initialement constituer un outil commun qui remplacerait les logiciels de rédaction des procédures de la police (LRPPN ou LRP3) et de la gendarmerie (LRPGN) au premier semestre 2020.

À l'issue de premiers travaux sur la définition de besoins fonctionnels communs, la gendarmerie s'est toutefois retirée du projet en novembre 2016, considérant la fusion des deux logiciels comme « risquée ». Cette décision de retrait n'a pas été formalisée par un document écrit. À compter de 2017, le projet Scribe a donc été piloté par la seule DGPN.

En dépit du retrait de la gendarmerie nationale, il n'a pas été redéfini. Le programme se caractérise, depuis ses débuts, par une absence de cadrage et une formalisation très insuffisante de l'expression des besoins. Six ans après son lancement, un prestataire extérieur, missionné par la DGPN en juillet 2021 pour dresser un état des lieux de la documentation fonctionnelle, a évalué à 36 % l'état d'avancement du cadrage initial du projet.

Le pilotage éclaté du projet a conduit à une dilution des responsabilités

Le programme a pâti d'un pilotage éclaté, qui a engendré une dilution des responsabilités entre les parties prenantes :

- L'équipe projet, responsable de la maîtrise d'ouvrage (MOA), rattachée directement au cabinet du directeur général de la police nationale, a été dirigée par des commissaires de police qui, pour deux d'entre eux, n'avaient pas d'expérience dans la conduite de projets informatiques, notamment en mode agile, alors que Scribe constituait le premier projet de la police nationale conduit selon ce mode. Elle est en outre restée longtemps sous-dotée et sa constitution n'a été finalisée qu'en septembre 2019 ;
- La maîtrise d'œuvre (MOE) a été attribuée au service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure ST(SI)². Cependant, ce service à disposition de la police et de la gendarmerie, hébergé au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), a très largement confié cette fonction à un prestataire externe ; il n'a affecté que deux agents au projet ;
- Le prestataire externe, missionné en tant qu'assistant à maîtrise d'œuvre (AMOE), a été très peu encadré par le ST(SI)². Il a lui-même reconnu avoir manqué à son « *devoir de conseil et d'alerte* ». Cependant, sa part dans l'échec du projet va bien au-delà, puisqu'il a perçu entre 2016 et 2021 plus de 8 M€ d'honoraires pour un outil non viable techniquement ;
- La direction du numérique (DNUM) du ministère de l'intérieur, qui venait d'être créée, s'est impliquée à la suite de l'avis très réservé rendu par la direction interministérielle du numérique (Dinum) sur le programme en octobre 2019. Son rôle a essentiellement consisté à diligenter, entre janvier et juin 2020, une mission dite « *de sécurisation* » du programme destinée à rassurer la Dinum, tout en formulant des recommandations visant à réorienter le programme sur le fond.

Un projet coûteux dont l'aboutissement est loin d'être sécurisé

Au total, 13,28 M€ ont été consacrés au programme Scribe entre 2016 et 2022, dont 8,66 M€ de prestations externes et 4,62 M€ de dépenses de personnel interne à l'administration.

La Dinum estime à 30 M€ le montant des dépenses supplémentaires de développement et de déploiement (formation) nécessaires pour doter la police nationale d'un nouvel outil de rédaction des procédures à horizon 2024. Ce chiffrage doit toutefois être pris avec beaucoup de précaution dans la mesure où la mission d'appui de la Dinum, réalisée à la demande du ministre de l'intérieur entre juillet 2021 et janvier 2022, n'a pas déterminé quelle était la part réutilisable des prestations réalisées dans le cadre du projet Scribe, tant par la maîtrise d'ouvrage que par la maîtrise d'œuvre.

Il conviendra d'identifier les travaux déjà conduits et pouvant être réutilisés lors de la relance du projet, préalablement à tout arbitrage et à tout chiffrage.

La Dinum a recommandé de passer un nouveau marché pour développer le nouveau LRP de la police, tout en laissant la porte ouverte à une « convergence à terme » des logiciels de la police et la gendarmerie. Cependant cette convergence, dont l'échéance n'est pas déterminée, apparaît artificielle.

Le scénario d'un LRP véritablement commun a été d'emblée écarté en raison de son délai d'exécution considéré comme « *réhibitoire* » et de « *son incompatibilité avec la trajectoire d'évolution de l'outil de la gendarmerie LRPNG* ». Aucune expertise fonctionnelle, technique et budgétaire n'a toutefois été réalisée pour étayer cette conclusion.

L'alternative consisterait à élaborer le socle technique du projet reconfiguré de logiciel de rédaction des procédures de la police nationale à partir de celui du logiciel développé par la gendarmerie nationale (LRPNG-NG). Ce scénario, qui permettrait de garantir effectivement la convergence technologique des deux logiciels, n'a pas été suffisamment analysé. Il présenterait pourtant l'intérêt d'éviter les coûts induits par la persistance de deux projets distincts et la dispersion des moyens internes qu'elle suscite, notamment au sein du ST(SI)². Ce scénario doit être rapidement expertisé dès lors que la nouvelle application devrait entrer en service en 2024. En tout état de cause, l'option retenue doit, à l'occasion de la relance du projet, tirer toutes les conséquences des défaillances constatées dans le cadre du présent rapport afin d'éviter qu'elles ne se reproduisent.

CONCLUSIONS PRINCIPALES DE L'AUDIT

Conclusions principales de l'audit

Le nouveau logiciel de rédaction des procédures de la police nationale est un outil très attendu pour améliorer le travail quotidien des enquêteurs et répondre aux enjeux de l'interconnexion des différents outils informatiques utilisés au sein de la police. Il s'inscrit dans le cadre du nouveau système d'information dédié à l'investigation (N2SI) ainsi que du déploiement de la procédure pénale numérique (PPN) qui embrasse l'ensemble de la chaîne pénale, impliquant également la gendarmerie nationale et le ministère de la justice.

Lancé en 2015, le programme Scribe, qui devait initialement constituer un outil commun à la police et à la gendarmerie, est un échec. Après six années et 13,28 M€ consacrés au programme, le projet a été gelé et aucun livrable n'a été produit.

Le projet a souffert de l'absence de réorientation du programme à l'issue du retrait, fin 2016, de la gendarmerie nationale, qui a poursuivi en parallèle le développement d'une nouvelle version de son propre outil de rédaction des procédures. Le contrôle de la Cour a également montré que l'expression des besoins avait été insuffisamment définie en amont et qu'à cette lacune initiale s'étaient ajoutés des dysfonctionnements organisationnels, techniques et juridiques, ainsi que l'absence de contrôle à tous les niveaux, notamment du prestataire assistant à maître d'œuvre, en dépit des systèmes d'alerte interministériels ou de missions de sécurisation.

Le budget additionnel pour mener à bien le projet est estimé à 30 M€. À l'aune de l'investissement à consentir, l'ensemble des options envisagées doivent être expertisées, notamment celle consistant à utiliser tout ou partie du socle technique du logiciel mis en œuvre par la gendarmerie.

En outre, le pilotage par l'État de ce projet informatique d'envergure doit être renforcé par le recours à des profils expérimentés, au risque de reproduire les défaillances constatées pour Scribe.

Enfin, la reprise de travaux communs entre la police la gendarmerie, qui permettrait de garantir effectivement la convergence technologique des deux logiciels, doit constituer l'un des objectifs de premier rang à l'occasion de la relance du projet.

RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** Soumettre le nouveau projet de rédaction des procédures à l'avis conforme de la Dinum, comme le prévoit l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019, et tenir compte dans la conception du nouveau projet des réserves et des recommandations que la Dinum avait émises sur Scribe (*ministère de l'intérieur*).
- **Recommandation 2** Confier les responsabilités des équipes fonctionnelles et techniques à un même directeur de projet, ayant une expérience confirmée en matière de pilotage de projets informatiques, et placer l'équipe projet, regroupant les différents utilisateurs, auprès d'une autorité de haut niveau (*ministère de l'intérieur*).
- **Recommandation 3** S'assurer que le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²), en charge de la maîtrise d'œuvre, affecte aux projets, dès leur lancement, les moyens suffisants pour encadrer les prestataires extérieurs (*ministère de l'intérieur*).
- **Recommandation 4** Intégrer dans les objectifs prioritaires du nouveau projet, dès son redémarrage, l'indispensable convergence technologique des deux logiciels de rédaction des procédures de la police et de la gendarmerie ; à cette fin, expertiser la solution d'un projet reconfiguré à partir du socle technique du logiciel développé par la gendarmerie nationale (LRPGN-NG) (*ministère de l'intérieur*).

I - UN PROJET AU CONTENU MAL DÉFINI AYANT FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS ALERTES AVANT L'ÉCHEC DE 2021

Lancé en décembre 2015, le futur logiciel de rédaction des procédures (LRP) – dénommé « Scribe » à compter de novembre 2017 – devait initialement remplacer les logiciels de rédaction des procédures de la police (LRPPN ou LRP3) et de la gendarmerie (LRPGN), à compter du premier semestre 2020, en les dotant d'un outil commun. La gendarmerie ayant abandonné le projet en novembre 2016, celui-ci est devenu, à compter de 2017, un projet piloté par la seule direction générale de la police nationale (DGPN), avec une maîtrise d'ouvrage directement rattachée au cabinet du DGPN et une maîtrise d'œuvre confiée au service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure ST(SI)² (service hébergé par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), à la disposition de la police et de la gendarmerie).

A - Présentation du programme

1 - Les principaux objectifs du programme

Dans un contexte de tension au sein des équipes chargées de rédiger quotidiennement des actes et des procès-verbaux d'enquête, un audit conjoint de l'IGA-IGPN-IGGN a été commandé en 2014. Parmi les préconisations faites dans ce rapport, plusieurs concernaient le logiciel de rédaction des procédures de la police (LRPPN), critiqué pour son manque notable d'intuitivité et sa rigidité².

Au-delà des problèmes d'ergonomie, la DGPN estimait alors que le système LRPPN était fondé sur une technologie et des versions logicielles obsolètes : « *les charges de traitement induites par les nombreuses connexions simultanées mettent à mal ces systèmes anciens et il en résulte de nombreuses interruptions de service qui peuvent perturber fortement l'activité des services. Les coûts de maintenance vont croissants* »³.

Le lancement d'un nouveau logiciel LRPPN4 a été décidé le 10 décembre 2015 par le comité de pilotage des systèmes d'information et de communication (COFIL SIC) de la police

nationale. Ce logiciel devait être commun à la police et à la gendarmerie et remplacer ainsi les systèmes LRPPN, LRPGN et PULSAR (cf. *infra*).

Le nouveau logiciel devait être utilisé par près de 95 000 policiers (cf. le tableau n° 1) et permettre de gérer environ 4 millions de procédures par an. Il a été développé dans le cadre du projet Scribe, qui visait quatre objectifs distincts :

- La simplification de l'outil de rédaction des procédures existant (LRP3), considéré comme techniquement obsolète et peu fonctionnel : il s'agissait de doter les rédacteurs de la procédure pénale d'un nouvel outil plus ergonomique et intuitif en automatisant au maximum les tâches à accomplir. À titre d'exemple, LRP3 ne dispose pas de correcteur orthographique et nécessite de nombreuses ressaisies de la part des agents ;
- L'alimentation de la documentation criminelle : l'objectif était de permettre des échanges avec les fichiers de documentation criminelle, en les alimentant mais également en exploitant les données y figurant pour faciliter le travail du rédacteur dans le cadre

2 Rapport sur la qualité des procédures judiciaires diligentées par les services de police et les unités de gendarmerie confrontés à la délinquance de masse, octobre 2014.

3 Fiche de présentation du dossier Scribe au titre de l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014, p. 3, 2019.

du Nouveau système d'information dédié à l'investigation NS2I (cf. le graphique n° 1 page 16) ;

- La production de statistiques : l'objectif était de fournir des données aux outils de mesures statistiques de la délinquance, sans occasionner de charge supplémentaire de travail pour les procéduriers. Il s'agissait de remodeler et simplifier le travail de renseignement, par l'enquêteur, des champs correspondants (considéré comme extrêmement laborieux dans le cadre de LRP3) et de repenser la manière dont étaient présentés les référentiels pour élaborer automatiquement ces statistiques ;
- La gestion de l'activité judiciaire : l'objectif était de permettre aux enquêteurs et chefs de service de répartir et de connaître leur charge de travail judiciaire en ayant accès à l'état des portefeuilles par affectataire, date, cadre d'enquête et ancienneté. Selon l'IGPN⁴, ce volet avait été mal appréhendé

lors de la conception de LRPPN, ce qui a conduit les unités à développer leurs propres outils de gestion des portefeuilles de procédure, suscitant une hétérogénéité des données disponibles. Le développement de cet outil de gestion des portefeuilles d'affaires a été confié dès le départ à une équipe de maîtrise d'ouvrage (MOA) distincte au sein de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Bien que partie intégrante du programme Scribe, le module correspondant, dénommé TIGRE, a donc été géré par une équipe de MOA et de maîtrise d'œuvre (MOE) distincte.

Le nouvel outil de rédaction des procédures devait, en outre, être totalement connecté avec les systèmes de plainte en ligne, dont le premier volet (le projet THESEE) porte sur les plaintes en ligne relatives à certaines escroqueries commises *via* Internet⁵. Bien que le projet THESEE soit considéré comme partie intégrante de Scribe, sa gestion a également été confiée initialement à une équipe de MOA distincte.

Tableau n° 1 : nombre d'utilisateurs par direction ou service (2020)

Direction ou service	Nombre d'utilisateurs	Part/total
Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)	51 012	54,2 %
Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) de la préfecture de police de Paris (PP)	14 740	15,7 %
Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)	10 284	10,9 %
Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)	7 817	8,3 %
Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la PP	5 009	5,3 %
Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)	3 836	4,1 %
Direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de la PP	1 290	1,4 %
Inspection générale de la police nationale (IGPN)	131	0,1 %
Direction de l'innovation, de la logistique et des technologies (DILT) de la PP	63	0,1 %
Total	94 182	100,0 %

Source : Ministère de l'intérieur

4 Mission d'évaluation sur la conduite du système d'information de la police nationale dédié à l'investigation, IGPN, 15 septembre 2020.

5 THESEE devra permettre à l'utilisateur qui se rend sur le site « Service Public » de saisir lui-même sa déclaration. Cette déclaration sera ensuite validée (ou rejetée) par un policier. En cas de validation, la déclaration sera transformée en plainte dématérialisée (document signé au format pdf) que l'utilisateur pourra récupérer sur son espace personnel de « Service Public ».

Quatre volets complémentaires du programme devaient être traités dans une seconde phase, à l'issue du déploiement de la première version de Scribe en 2020 :

- L'utilisation de l'application Scribe depuis un PC portable NOEMI, dans le cadre du déploiement par la DNUM de ce poste de travail en mobilité des policiers, permettant ainsi de procéder à une prise de plainte à domicile. Initialement envisagée, l'option de l'utilisation de Scribe sur le nouvel équipement opérationnel (NEO) a quant à elle été abandonnée ;
- Le développement d'un module « déclaration d'utilisateur » : ce volet, qui devait initialement être développé par l'équipe de Scribe, a finalement été confié à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), dans un souci de cohérence avec le projet de main courante de la police nationale (MCPN), piloté par cette direction, et parce que le calendrier prévisionnel de réalisation du module « déclaration d'utilisateur » ne coïncidait pas avec celui du nouveau logiciel de rédaction des procédures ;
- La rédaction des procédures administratives (étrangers en situation irrégulière, accidents, etc.) ;
- La rédaction des procédures disciplinaires.

Six ans après le lancement du programme Scribe, seul le module THESEE a pu être mené à bien. Le service de plainte en ligne a en effet été officiellement ouvert au public le 15 mars 2022.

2 - Une évolution du projet en six phases

Six phases principales ont marqué l'évolution du projet Scribe :

- Entre décembre 2015 et novembre 2016, les besoins d'évolution des outils de rédaction des procédures, apparus tant pour la police nationale que pour la gendarmerie, ont conduit les deux forces à engager une

réflexion commune sur la définition de besoins fonctionnels similaires, avant d'engager un projet d'outil commun à la police et la gendarmerie. Le prestataire externe missionné en tant qu'assistant à maîtrise d'œuvre (Capgemini) a indiqué que l'accent avait alors été mis sur la collecte des données par les deux forces et les échanges avec les systèmes tiers. À l'issue de ces premiers travaux, la gendarmerie a unilatéralement décidé de quitter le projet et de ne plus travailler sur des spécifications communes avec la police nationale. Elle a fait valoir que le projet de fusion des deux logiciels lui paraissait « risqué ». Sa décision n'a pas été officiellement formalisée dans un document écrit. Le programme s'est donc poursuivi avec la seule DGPN (cf. *infra*, le point I. B. 1.). Ce retrait de la DGGN a eu des implications notables dans la conduite du projet. En effet, l'obligation de travailler sur deux outils distincts a conduit le ST(SI)² à disperser ses forces et les développements réalisés en doublon ont suscité des coûts supplémentaires. Le programme n'a pas pour autant fait l'objet d'une redéfinition. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, Capgemini a reconnu avoir « manqué au devoir de conseil et d'alerte » en ne demandant pas que le projet soit révisé, notamment dans ses aspects techniques ;

- Entre novembre 2016 et juillet 2018, le projet a connu un développement très heurté, avec une maîtrise d'ouvrage réduite à la portion congrue (un chef de projet et deux agents non-initiés à la méthode agile). Le départ du chef de projet technique au sein du ST(SI)² fin 2016 a contraint la maîtrise d'ouvrage à piloter directement les travaux de l'assistant à maîtrise d'œuvre. Le remplacement d'une grande partie de l'équipe de Capgemini, intervenu en août 2017 à la demande du nouveau chef de projet technique du ST(SI)², puis le départ de la première chef de projet MOA, en mai 2018, ont également perturbé la réalisation du programme ;

- Entre juillet 2018 et octobre 2019, le projet a connu un début de reprise en main avec l'arrivée du second chef de projet MOA, qui a progressivement constitué une équipe, dont le nombre des membres a été porté à neuf personnes en septembre 2019. Avec trois ans de retard, la Dinum a alors été saisie pour rendre un avis sur le projet. Cet avis, produit en octobre 2019, a été assorti de nombreuses réserves et a exigé la réalisation d'une mission de sécurisation. Le projet a parallèlement fait l'objet d'une étude Mareva (méthode d'analyse et de remontée de valeur), ayant pour objet de mesurer la valeur des projets de système d'information ;
- Entre janvier et juin 2020, la mission de sécurisation, réalisée par la DNUM avec l'aide d'un cabinet spécialisé, a essentiellement consisté à produire des livrables pour répondre à la Dinum. Elle n'a pas eu d'impact notable sur la conduite du projet, qui s'est encore dégradée lors de la crise sanitaire. Capgemini a indiqué avoir poursuivi les développements informatiques pendant le confinement, sans obtenir de validation formelle de la MOA ou MOE sur les spécifications techniques du projet ;
- Entre juin 2020 et mars 2021, les relations de travail avec l'entreprise, désormais fondées sur un nouveau marché de tierce maintenance applicative, notifié le 15 mars 2020, se sont tendues. Le ST(SI)² estime que le nouveau marché a renforcé sa capacité de contrôle. Le prestataire fait valoir, de son côté, que les retards accumulés par la MOA/MOE dans la réalisation des tests ont suscité un nombre démesuré d'anomalies, dont certaines auraient dû être qualifiées de demandes d'évolution ;
- Depuis mars 2021 : à la suite de la réalisation d'un audit interne par Capgemini, qui a conclu en mars 2021 à l'impossibilité de poursuivre plus avant les développements

informatiques, le projet a été gelé avant d'être finalement abandonné à l'automne 2021. Le ministre de l'intérieur a demandé à la Dinum de réaliser une mission d'appui. En janvier 2022, la Dinum a rendu un rapport proposant cinq scénarios pour relancer le programme. Le ministre de l'intérieur a opté pour un scénario mixte, consistant à lancer un nouveau marché pour développer un LRP spécifique pour la police, avec toutefois une perspective de « convergence à terme » avec le logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale (LRPGN – cf. *infra*, le point III. B.).

3 - Le projet Scribe s'inscrit dans une évolution numérique complexe au sein de la police nationale

Le développement du nouveau logiciel de rédaction des procédures de la police nationale présente des liens étroits et doit donc être coordonné avec celui de deux autres projets de plus grande envergure : la mise en place d'un nouveau système d'information dédié à l'investigation (N2SI) et la numérisation de la procédure pénale (PPN).

a) Le N2SI : un système complexe d'interconnexions que doit maîtriser l'équipe en charge du nouveau LRPPN

Le NS2I est conçu pour alimenter de manière automatisée les différentes applications nationales de la police, ainsi que certaines applications internationales d'Interpol ou du système d'information Schengen au travers du FOVES (Fichier des Objets Volés et Signalés) ou du fichier des personnes recherchées (FPR).

L'objectif du NS2I, dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à la DCPJ, est ainsi de limiter les ressaisies, d'accélérer la mise à disposition des informations et donc de faciliter la tâche des enquêteurs.

Comme le montre le graphique ci-après, le logiciel de rédaction des procédures constitue le socle d'alimentation de toutes

les bases nationales et représente donc une pièce maîtresse du NS2I. Il en résulte que les applications utilisées par les policiers dépendent très majoritairement des premières données qui y sont déversées via le LRPPN.

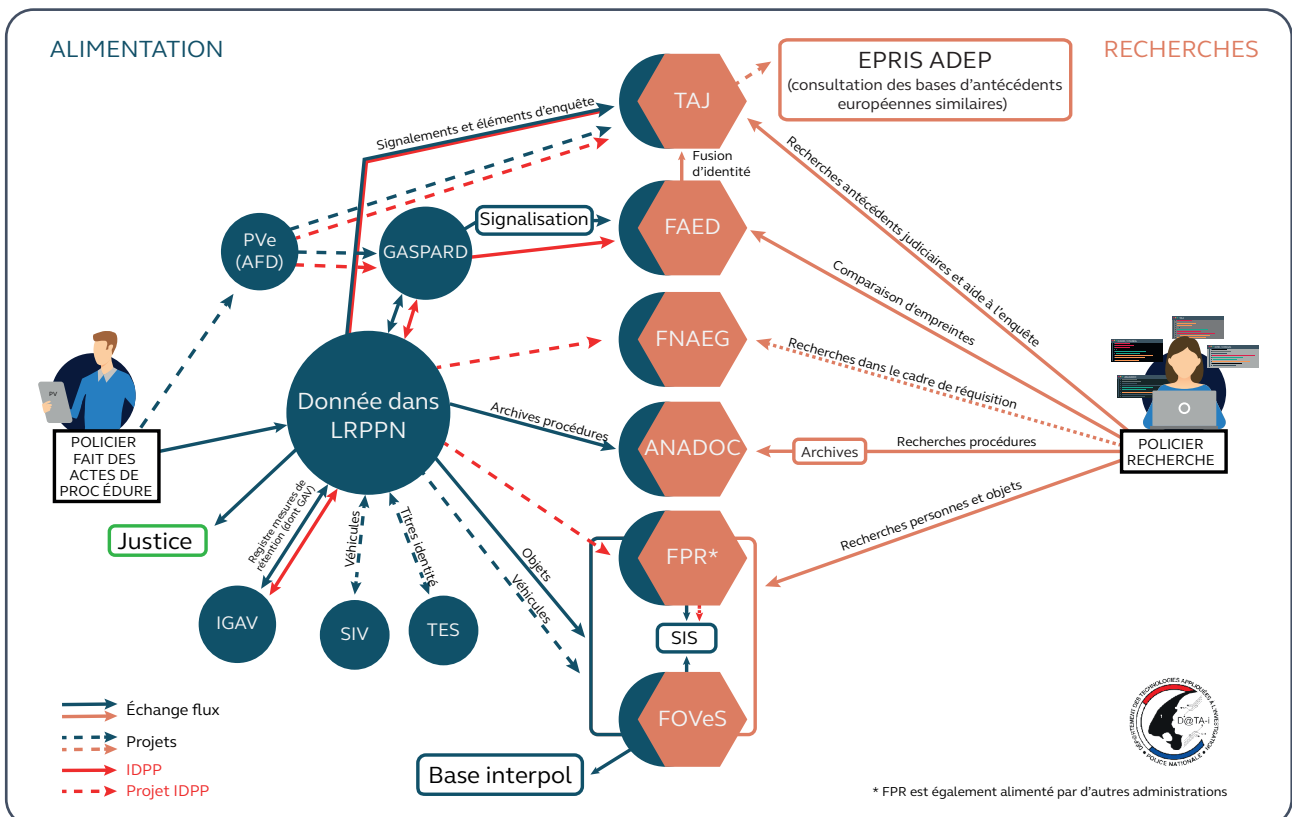
LRP3 met ainsi déjà en œuvre ou mettra en œuvre en 2022 des échanges avec les logiciels spécialisés suivants :

- IGAV pour la gestion dématérialisée des registres de gardes à vue ;
- GASPARD pour le recueil des signalements et des photographies anthropométriques des personnes suspectes dans une enquête judiciaire qualifiée de crime ou de délit (application utilisée par les personnels de la police technique et scientifique) ;
- Le FOVES uniquement pour les objets volés (pas pour les véhicules) ;

- Le TAJ (Traitement des Antécédents Judiciaires) ;
- ANADOC (Application nationale d'archivage de la documentation criminelle) pour l'archivage numérique des procédures judiciaires. Cette base doit permettre aux policiers de consulter au plan national des archives de procédures sans avoir besoin de solliciter les services régionaux de documentation criminelle ;
- ORUS, infocentre des statistiques de la délinquance comptabilisée par la police sur l'ensemble du territoire national.

Le fichier des personnes recherchées fait pour l'instant l'objet d'une alimentation exclusivement manuelle. La DCPJ a toutefois indiqué que l'alimentation de ce fichier à partir des données contenues dans les procédures du LRP était à l'étude.

Graphique n° 1 : le nouveau système d'information dédié à l'investigation (NS2I)



Source : le NS2I, un écosystème intégré et adaptable, décembre 2021, DCPJ

Dans son avis du 10 octobre 2019, la Dinum a souligné « *qu’aucun dispositif de synchronisation et d’arbitrage inter-projets n’était mis en place dans le cadre du NS2I* ». La multitude d’applications – dont certaines sont elles-mêmes en cours d’évolution – avec lesquelles Scribe devait être interfacé (y compris en dehors du champ de la police) a effectivement constitué une source importante de complexité, que l’équipe de MOA n’est pas parvenue à maîtriser.

b) Scribe au sein de la procédure pénale numérique

Codirigé par les ministères de l’intérieur et de la justice, le programme de la procédure pénale numérique (PPN) consiste à mettre en place, à droit constant, une procédure pénale intégralement numérique dès son origine. Ce programme 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 (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.

L’application du ministère de la justice CASSIOPEE (chaîne applicative supportant le système d’information opérationnel pour le pénal et les enfants) est alimentée par LRP3 s’agissant des données concernant l’infraction, la victime et l’auteur au moment de la transmission définitive de la procédure. Il est prévu à terme qu’un lien entre CASSIOPEE et la base de données des antécédents judiciaires (TAJ) soit établi dans le cadre du projet de numérisation de la procédure pénale. Actuellement, les mises à jour de la base TAJ sont faites manuellement par les services régionaux de documentation criminelle (SRDC, services déconcentrés de la DCPJ).

Selon le ministère de l’intérieur, LRP3 et la première version de Scribe devaient présenter le même niveau de fonctionnalités. L’arrêt du programme Scribe ne remettrait donc pas en cause l’avancement du programme de numérisation de la procédure pénale.

Il reste que l’échec du projet Scribe a placé le programme PPN en situation sous-optimale. Pour ne pas freiner sa mise en œuvre, le ministère de l’intérieur se trouve contraint de faire évoluer une application obsolète (LRP3) en finançant des développements qui auraient dû être directement intégrés à Scribe. Les dépenses réalisées à ce titre depuis 2018 ont atteint 2,62 M€.

B - Une accumulation de failles stratégiques, fonctionnelles et techniques

1 - Le choix très contestable d’une solution technique distincte entre police et gendarmerie

Le projet initial de développer un outil commun avec la gendarmerie a été très tôt abandonné. Le contrôle de la Cour n’a pas permis d’identifier les motifs de la décision prise en novembre 2016 par la DGGN d’y renoncer. Dans une note en date du 28 juillet 2020⁶, adressée au conseiller « technologies » du ministre de l’intérieur, le deuxième chef de projet Scribe a indiqué que « *le départ de la gendarmerie [n’était] pas documenté et ne [semblait] pas avoir été approuvé ou désapprouvé par la Mission de gouvernance ministérielle des systèmes d’information et de communication (MGMSIC) dont la DNUM a pris le relais* ».

Les notes consultées et les éléments recueillis par la Cour lors de l’instruction puis dans le cadre de la contradiction du présent rapport montrent qu’aucun des arguments invoqués n’est déterminant :

⁶ État des lieux et conséquences de la stratégie suivie en matière de logiciel de la rédaction pénale, note du chef de projet Scribe au conseiller technologies du ministre de l’intérieur, 28 juillet 2020.

- Le premier porte sur les différences qui caractérisent, sur le terrain, les organisations et méthodes de travail de la police et de la gendarmerie : le fait qu'une même procédure ne soit pas gérée de manière strictement identique en zone police ou en zone gendarmerie, notamment parce que la répartition des tâches n'est pas la même au sein des deux forces, n'implique pas d'avoir un outil différent. En particulier, l'argument selon lequel la réforme de l'organisation de la police nationale prévue pour 2023 avec la mise en place des directions départementales de la police nationale (DDPN) justifierait un outil spécifique n'est pas convaincant dès lors que la réorganisation vise notamment à créer une filière intégrée de l'investigation. Qu'il soit exercé au sein des services d'investigation de la police ou de la gendarmerie, le métier d'enquêteur, défini par l'article 14 du code de procédure pénale⁷, est le même ;
- Le fait que le volume des procédures enregistrées soit beaucoup plus important du côté de la police n'est pas plus convaincant : ce paramètre est sans effet sur l'outil employé ;
- Il en va de même de l'argument selon lequel les référentiels statistiques utilisés par la police et la gendarmerie sont distincts : la nature des *infractions* commises et le code de procédure pénale étant identiques, la création d'un outil unique offre au contraire une opportunité pour homogénéiser et fiabiliser les statistiques sur l'ensemble du territoire ;
- La gendarmerie invoque aussi le sentiment de ses représentants selon lequel le LRPNG, créé avec le concours d'agents de terrain et dont ils sont très satisfaits, aurait des

finalités différentes et présenterait des besoins d'évolution moindres que le LRP3 de la police. Cependant le fait que les gendarmes aient mis au point un outil qu'ils jugent efficace et ergonomique et qu'ils ont choisi de faire évoluer en parallèle du projet Scribe plaide au contraire pour que cette expérience réussie soit mise au service de l'instauration d'un outil commun ;

- La circonstance que, jusqu'à la création de la DNUM en 2020, les projets de systèmes d'information de la police et de la gendarmerie étaient financés sur leur budget respectif ne saurait non plus justifier la décision prise fin 2016 par la gendarmerie de renoncer au projet d'un LRP commun aux deux forces de sécurité intérieure.

Ainsi, sur la base d'arguments dont aucun n'apparaît décisif, et en dépit des travaux initialement réalisés en commun par les deux forces pour définir conjointement leurs besoins fonctionnels, deux projets ont été conduits en parallèle (Scribe pour la police et LRPNG-NG pour la gendarmerie), gérés par des équipes MOA distinctes, avec des coûts de développement distincts, alors même que les objectifs afférents à ces deux outils sont très largement partagés par la police et la gendarmerie. Ils doivent en effet permettre de :

- Créer un outil de rédaction fluide et ergonomique ;
- Produire des statistiques homogènes aux deux forces à des fins institutionnelles ou opérationnelles à partir des données issues des procédures ;
- Assurer l'alimentation des mêmes applications tierces (CASSIOPEE, TAJ, FOVES, etc.).

⁷ La police judiciaire est chargée de « constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, tant qu'une information n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, elle exécute les délégations des juges d'instruction et défère à leurs réquisitions ».

Le choix fait en novembre 2016 par la gendarmerie nationale conduit à ce que de nombreuses fonctionnalités font l'objet de travaux conduits en doublon. C'est notamment le cas de :

- La connexion avec le système d'information du ministère de la justice ;
- Les liens avec l'application de dématérialisation des registres de garde à vue ;
- Les liens avec les systèmes de plainte en ligne développés par ailleurs ;
- La connexion avec le système de gestion des scellés ;
- La connexion avec les autres systèmes tiers (TAJ, FOVES, etc.).

Le retrait de la gendarmerie a eu trois autres conséquences préjudiciables à la conduite du projet Scribe.

En premier lieu, il a contribué au sous-dimensionnement initial de l'équipe projet MOA de Scribe que la DGPN s'est ensuite trouvée contrainte de renforcer : comme indiqué plus haut, le nombre de membres de l'équipe a été porté de trois en 2016 à neuf ETP en septembre 2019⁸.

En deuxième lieu, le retrait de la DGGN a mécaniquement réduit les capacités de pilotage des travaux techniques par la maîtrise d'œuvre : le ST(SI)², qui en était chargé, dispose règlementairement de liens fonctionnels avec la DGPN mais est de fait rattaché à la DGGN⁹. Le service a donc dû partager ses ressources entre les projets développés en parallèle par les deux forces de sécurité intérieure.

La décision de la gendarmerie a enfin mis en évidence la nécessité d'ouvrir un troisième chantier, visant à ce que les deux logiciels puissent communiquer. En effet, à la suite de la réalisation en 2019 d'une étude conduite par un cabinet spécialisé¹⁰, le ST(SI)² a proposé à la police et à la gendarmerie de mettre en place une plateforme d'interopérabilité permettant *a minima* qu'une procédure close par une force puisse être transférée à l'autre force. Sur le principe, tous les acteurs concernés (DGPN, DGGN, Dinum, DNUM) conviennent de la nécessité d'assurer l'interopérabilité des deux outils. Cependant les travaux à réaliser à ce titre ont constitué une priorité de second rang, la police nationale ayant souhaité d'abord mettre l'accent sur le développement d'une première version de Scribe.

Ce projet de plateforme d'interopérabilité a conduit le second chef de projet à recommander au conseiller des technologies de la sécurité intérieure du DGPN, dans une note du 28 juillet 2020, de demander au ministre d'imposer la solution d'un LRP commun : « *la police pourrait saisir la direction du numérique (DNUM) pour lui demander de mener une étude sérieuse et indépendante sur l'opportunité de maintenir deux projets parallèles et de soumettre aux décideurs politiques la proposition de remettre la GN et la PN sur une trajectoire commune pour affronter la transition numérique* ».

Il reste que, depuis 2017, la DGGN a développé une nouvelle version de son logiciel de rédaction des procédures (LRPGN, créé en 2005) selon une méthode agile associant les utilisateurs du

8 Voir la réponse produite le 28 mars 2022 par la DGPN dans le cadre de la contradiction.

9 Conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, « *le directeur général de la gendarmerie nationale dispose du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure, conjointement avec le directeur général de la police nationale. Cet organisme est partie intégrante de la direction générale de la gendarmerie nationale ; (...)* ».

10 Étude d'architecture du LRP, mai 2019, Octo Technology.

terrain. D'après les informations transmises à la Cour au stade de la contradiction du présent rapport, le nouveau système, dénommé LRPGN-NG, doit être prochainement livré. Le contrôle n'a pas permis de rassembler des éléments précis sur le calendrier de son déploiement, les dépenses déjà réalisées et les coûts prévisionnels du projet.

Les constats développés ci-dessus ainsi que l'absence d'éléments nouveaux apportés dans le cadre de la contradiction laissent penser que l'absence de réalisation d'un outil commun s'explique davantage par le peu d'attrait pour la mutualisation entre les deux forces de sécurité intérieure, que la Cour constate régulièrement, que par des arguments objectifs.

La solution d'un outil commun aux deux forces correspondait au scénario 2 présenté par la Dinum dans le rapport qu'elle a rendu en janvier 2022. Ce scénario a pourtant été écarté par les différents acteurs. L'une des principales raisons invoquées repose sur le fait que le nouvel outil LRPGN-NG étant sur le point d'être déployé, le développement d'un outil commun génèrerait de nouveaux coûts budgétaires.

L'absence de décision initiale portée par l'autorité politique en faveur du développement d'un outil commun entre les deux forces est regrettable. Aussi la reprise des échanges entre les deux équipes projet sur la convergence technologique et l'interopérabilité des deux outils, qui devra être assurée dans le cadre du déploiement de la PPN, constitue-elle un préalable indispensable à la relance du projet.

2 - L'absence de cadrage initial et une expression des besoins jamais stabilisée en six ans

Entre juillet et octobre 2021, alors que le projet était suspendu, SOPRA STERIA a été chargée par la DGPN de réaliser un rapport d'analyse de la documentation fonctionnelle existante et un plan d'action associé. Les dépenses réalisées à ce titre se sont élevées à 148 380 € TTC. Le rapport du prestataire a mis en lumière quatre principaux constats :

- Il montre tout d'abord qu'aucun cadrage initial des besoins métiers n'a été réalisé et que les « irritants » liés à l'utilisation de l'actuelle application LRP3 n'ont pas non plus fait l'objet d'un état des lieux formalisé. Ce premier constat rejoint celui du second chef de projet MOA, arrivé en juillet 2018, qui, dans une note de présentation du projet en date du 2 mai 2019, a indiqué que les besoins métiers identifiés par des groupes de travail, (procéduriers, plaintiers, gestionnaires) organisés entre mars et octobre 2016, n'étaient connus que « grâce aux notes prises par les fonctionnaires de la SDPIT, ancienne sous-direction de l'investigation judiciaire de la DSPAP. Les autres archives sur ces réunions ont disparu »¹¹ ;
- Le prestataire a également déploré l'absence totale de méthodologie de rédaction de l'équipe projet MOA s'agissant des spécifications fonctionnelles générales : il n'existait pas de modèle standardisé pour leur production, ce qui a conduit à leur grande hétérogénéité. Alors que certaines manquent de clarté dans la description du périmètre, des utilisateurs ou des profils, d'autres sont, au contraire, trop précises et empiètent sur les spécifications fonctionnelles détaillées. Ce constat est partagé par la société Capgemini

11 Note de présentation du projet Scribe, p. 10, 2 mai 2019, DGPN.

qui, dans une présentation réalisée pour la Cour, a indiqué avoir été confrontée à un « *manque de clarté du besoin métier* », avec des spécifications « *incomplètes* » et « *un niveau de détail très disparate, parfois très détaillées avec des débordements sur les aspects techniques, parfois pas assez détaillées* » ainsi qu'à une « *absence de vision globale du produit* »¹² ;

- Le rapport montre en troisième lieu que certaines spécifications fonctionnelles ont été rédigées rétroactivement, c'est-à-dire après la réalisation des développements informatiques ;
- Il met enfin en évidence les difficultés qu'a éprouvées l'assistant à maîtrise d'œuvre pour comprendre les besoins fonctionnels exprimés par la MOA. Le rapport souligne ainsi que « *les besoins exprimés ont été interprétés lors des développements. Il n'y avait pas de réalisation de maquettes permettant de stabiliser l'expérience utilisateur et de valider la compréhension du besoin exprimé dans les spécifications fonctionnelles générales, mais seulement une fiche navette avec des questions mises par écrit* ». Ce constat est corroboré par les informations recueillies par la Cour, dans le cadre du contrôle, auprès de l'assistant à maîtrise d'œuvre.

La société a d'ailleurs reconnu avoir procédé à certains développements sans avoir préalablement obtenu de validation formelle de la documentation fonctionnelle¹³.

Comme le montre le graphique ci-après, SOPRA STERIA a évalué le niveau d'avancement de la documentation du projet à :

- 36 % s'agissant du cadrage initial ;
- 33 % s'agissant de l'expression des besoins ;
- 46 % s'agissant des spécifications fonctionnelles générales.

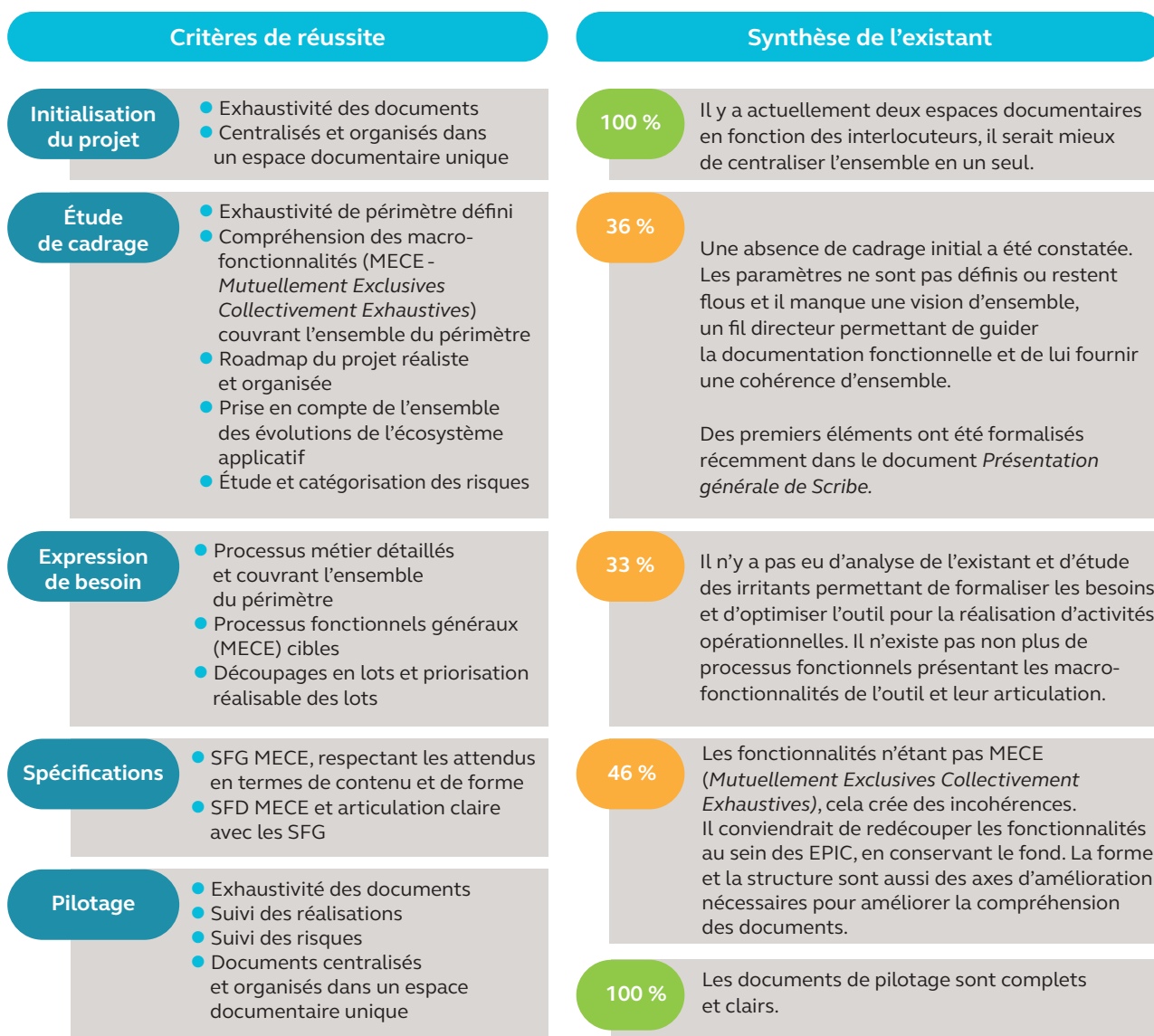
En l'absence d'information concernant le niveau de documentation cible sur le fondement duquel ces évaluations ont été réalisées, il convient de les considérer avec prudence. Elles attestent toutefois du fait que la documentation fonctionnelle produite par la MOA en six ans était manifestement incomplète.

Cette carence aurait dû logiquement conduire le ST(SI)² et son assistant à maîtrise d'œuvre à ne pas engager ou, à tout le moins, à très vite interrompre les développements informatiques, qui avaient toutes les chances de ne pas répondre aux attentes de la MOA. Les travaux se sont néanmoins poursuivis, ce qui montre que le ST(SI)² a assuré un contrôle limité sur le travail réalisé par le prestataire. Leur absence d'interruption met également en évidence le défaut de conseil et d'alerte de ce dernier, qui a continué à entreprendre des développements informatiques en sachant qu'ils reposaient sur une interprétation parfois hasardeuse de la documentation fonctionnelle (cf. le point II sur la gouvernance et le point IV sur les marchés).

12 Présentation de l'assistant à la maîtrise d'œuvre, 4 février 2022, p. 5.

13 Entretien du 4 février 2022 avec l'assistant à maîtrise d'œuvre.

Schéma n° 1 : état de réalisation de la documentation fonctionnelle – rapport SOPRA STERIA



Source : rapport sur la documentation fonctionnelle et l'appui au pilotage de Scribe, SOPRA STERIA, septembre 2021, p. 14

3 - Une stratégie de déploiement restée à l'état embryonnaire

Dans son avis du 10 octobre 2019, la Dinum a relevé que la stratégie de déploiement de Scribe n'avait pas encore été définie au-delà de trois sites pilotes (commissariats de Conflans Sainte-Honorine, du 14^{ème} arrondissement de Paris et de Metz) et que le budget associé au déploiement n'avait pas été intégré dans l'étude Mareva. Elle a donc recommandé de « *définir une stratégie de déploiement intégrant au préalable une phase de tests de Scribe mettant en œuvre*

davantage de sites pilotes afin d'assurer l'adhésion des utilisateurs et la prise en compte de leur retour avant la généralisation de son déploiement (...) et d'intégrer le décommissionnement de LRP3 dans la stratégie de déploiement ».

Alors que, dans le dernier calendrier officiellement disponible, le déploiement de la première version de Scribe était attendu pour mi-2021, aucun document n'a détaillé les modalités de déploiement du nouveau système sur le territoire, ni défini le plan de formation des 95 000 utilisateurs potentiels de l'application.

Le compte rendu de la dernière réunion du comité stratégique, en date du 8 juillet 2020, indique que « *l'économie générale d'un dispositif équilibré de formation a pu être arrêtée. Il fera largement appel à la e-formation mais également à des formateurs certifiés pour les enquêteurs, ainsi qu'à l'école nationale supérieure de la police (ENSP) pour sensibiliser les cadres au pilotage de l'activité judiciaire à l'aide des outils numériques. La direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN) doit poursuivre la réflexion et établir un plan complet de ce dispositif qui permettra de cadencer le déploiement de Scribe* ». À l'époque, seules avaient été définies, dans les grandes lignes, les modalités de formation des 57 000 rédacteurs « *voie publique* », dans un cadre exclusivement dématérialisé (ce qui peut poser question), ainsi que des « *procéduriers* » et managers, selon un mode pour partie présentiel, pour partie dématérialisé. Les modalités de formation des agents des secrétariats judiciaires restaient à établir.

Le compte rendu de la réunion du comité de pilotage du 22 janvier 2021 (dernier compte rendu disponible) indique que, six mois plus tard, il était « *nécessaire de mettre en place un groupe de travail spécifique pour aboutir à un plan détaillé à l'échelle nationale* ». Il en ressort également qu'il restait alors encore à « *s'assurer que Scribe dispose de toutes les homologations, particulièrement juridiques, avant de commencer le déploiement* »¹⁴ du système, ce qui témoigne du faible degré d'avancement de ce chantier.

Ces éléments montrent que, même si l'outil avait été techniquement viable, la DGPN n'aurait pas été en mesure d'assurer son déploiement dans les délais prévus.

C - Des alertes insuffisamment prises en considération

1 - L'avis très réservé émis par la Dinsic en octobre 2019

Conformément à l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État, un avis conforme du Dinsic (aujourd'hui Dinum) devait être sollicité - au stade du lancement des études de conception ou du cahier des charges fonctionnel - pour tout projet relatif à un système d'information ou de communication dont le montant prévisionnel global était égal ou supérieur à 9 M€. Aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 14 novembre 2014 pris pour son application, devaient être pris en considération les coûts du projet ainsi que les coûts récurrents des deux premières années de fonctionnement.

Alors que le coût prévisionnel de Scribe s'établissait à 15,1 M€¹⁵ (en prenant en compte deux années de fonctionnement) et dépassait donc largement le seuil de 9 M€, l'avis conforme de la Dinsic n'a pas été sollicité en amont du lancement du programme. Saisie avec plus de trois ans de retard, le 20 août 2019, elle a rendu le 10 octobre 2019 un avis conforme, qui était toutefois assorti de plusieurs réserves substantielles.

Le courrier en date du 10 octobre 2019 par lequel le directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État a produit son avis a mis en évidence plusieurs lacunes majeures dans la conduite du programme (lacunes d'autant plus préoccupantes que, selon le directeur, l'avis de la Dinsic ne résultait pas d'un audit approfondi du programme) :

14 Compte rendu de la réunion du COPIL du 22 janvier 2021, pp. 3 et 4.

15 11,3 M€ de coût de développement (8,7 M€ hors T2 et 2,6 M€ T2) auxquels s'ajoutaient 2 x 1,9 M€ de coût de fonctionnement annuel.

- Le directeur a ainsi souligné que le planning de réalisation du projet était sous-évalué, avec un taux d'avancement opérationnel évalué à 35 % et un taux d'exécution budgétaire de 68 %, impliquant des risques de décalage calendaires et budgétaires importants ;

L'avis rendu a aussi mis en évidence l'absence de stratégie de déploiement de Scribe au-delà des sites pilotes et de budgétisation des dépenses associées (cf. *supra*) ;

- Il a également déploré l'absence de vision claire sur l'articulation du projet Scribe avec les projets de Nouveau système d'information dédié à l'investigation (N2SI) et de numérisation de la procédure pénale (PPN).

Afin de lever ces réserves, la Dinsic a demandé que soit lancée une mission dite « de sécurisation » visant à :

- Renforcer le pilotage du programme autour des objectifs métiers partagés et d'un planning opérationnel détaillant le rôle et la responsabilité de chacun ;
- Améliorer le suivi et le contrôle contractuels des prestataires ;
- Garantir la bonne application de la méthode agile en faisant intervenir un coach spécialiste de cette méthode et en consolidant la documentation du programme ;
- Identifier un ensemble cohérent de Scribe comme produit minimum viable dans l'hypothèse où le planning de réalisation du projet s'avérerait trop ambitieux.

2 - Une mission de sécurisation par la DNUM en 2020 restée sans effet sur la conduite du programme

La mission dite « de sécurisation » du projet Scribe demandée par la Dinsic a été confiée en janvier 2020 à la direction du numérique (DNUM) du ministère de l'intérieur. Ce service, qui venait d'être créé et de reprendre le suivi budgétaire

du projet (cf. *infra*), en a sous-traité la réalisation à un prestataire extérieur. Les dépenses correspondantes se sont élevées à 249 892 € TTC.

Selon une note du directeur du numérique au directeur général de la police nationale en date du 11 juin 2020, la mission avait pour objet « *d'identifier et aider au traitement des difficultés rencontrées par le projet et permettre de répondre aux interrogations et demandes de précisions de la Dinum* ».

À l'issue de six mois de travail, le DNUM a adressé au directeur interministériel du numérique une note lui indiquant que le projet était désormais « *sécurisé et maîtrisé* ». Il a appuyé cette affirmation en mettant en avant trois progrès :

- La définition d'une « *V1 cohérente fonctionnellement au sein de laquelle les fonctionnalités du produit minimum viable ont été identifiées* » ;
- La redéfinition de la stratégie de réalisation du projet afin de « *mieux formaliser et partager les principes de la méthodologie AGILE* ». La note précisait que l'équipe projet avait été « *pleinement constituée* » et fonctionnait « *désormais en mode nominal* » ;
- Le renouvellement du cadre contractuel avec l'assistant à maîtrise d'œuvre.

La mission d'appui s'est traduite par la production de trois livrables et la formulation de recommandations visant à réorienter le programme sur le fond. Elles n'ont toutefois pas eu d'effet notable sur la conduite du projet, comme en témoigne l'absence de redéfinition du calendrier de réalisation du programme (cf. ci- après, le point I.C.3). Les livrables ont pris la forme d'un plan de management, d'une feuille de route technico-fonctionnelle et d'un document stratégique qui se contentait de fixer les grands principes de déploiement du nouveau système. Le recours à un prestataire externe n'a servi qu'à formaliser la réponse de la DNUM à la Dinum (ex. Dinsic).

Le récent contrôle de la mise en œuvre du plan de transformation numérique (PTN) du ministère de la justice a montré que les systèmes d'alerte interministériels ne permettaient pas de réorienter rapidement et de replacer efficacement sur une trajectoire vertueuse les projets en difficulté¹⁶. La Cour a ainsi constaté que le projet du ministère de la justice Portalis avait fait l'objet en 2015 d'alertes de la Dinsic, qui n'ont pas non plus permis de réorienter le projet, ce qui a conduit le garde des Sceaux à demander à la Dinum de réaliser un nouvel audit en 2020.

Dans son rapport de juillet 2020 sur la conduite des grands projets numériques de l'État¹⁷, la Cour avait déjà relevé que l'intervention souvent tardive de la Dinum, bien après le lancement des études de conception, rendait difficile la remise en cause de la conception et de l'ambition de projets numériques, lorsque ceux-ci, comme dans le cas du projet Scribe, étaient déjà engagés et faisaient l'objet de réserves substantielles.

Tout projet numérique recueillant des réserves majeures au titre de la procédure d'avis conforme sur les grands projets numériques prévue à l'article 3 du décret susmentionné du 25 octobre 2019, même formulées trois ans après le lancement du projet, ne doit être poursuivi que si la Dinum reçoit de la part du porteur de projet des garanties suffisantes pour les lever. Au-delà de la procédure d'avis conforme, la Dinum propose également aux administrations une offre de conseil facultative, afin de prévenir le plus en amont possible les risques de glissement budgétaire et calendaire des grands projets, en application de l'article 6-11° du même décret.

Ces procédures devront être strictement suivies dans le cadre du nouveau projet de LRP de la police nationale. Par ailleurs, les réserves et recommandations déjà formulées par la Dinsic

(désormais Dinum) sur Scribe, dans son avis du 10 octobre 2019 et dans son rapport de recommandations de janvier 2022, devront être prises en compte dans la conception et le développement du nouveau système.

3 - Un calendrier irréaliste jamais révisé en profondeur

Le calendrier initial de réalisation du projet prévoyait un début de déploiement de l'application à compter de « *mi-2020* ».

Lors de la deuxième réunion du comité stratégique (Costrat), le 14 décembre 2018, des doutes sur la tenue de ce calendrier avaient déjà été exprimés. Le document présenté aux membres du Constrat indiquait que la livraison de Scribe pourrait avoir lieu « *au premier semestre 2020 sous réserve d'apporter les ressources RH au programme* ».

Lors de sa troisième réunion, le 1^{er} juillet 2019, le comité stratégique a été informé que le déploiement du nouveau LRP avait été décalé de six mois (de juin 2020 à début 2021) et le directeur général de la police nationale a acté le fait que la première version de Scribe reprendrait les fonctionnalités de LRP3 à l'identique. Dans un courrier adressé le 18 juillet 2019 à l'ensemble des directions et services participant au projet, le DGPN a précisé « *que pour que l'échéance symbolique soit tenue* », il avait décidé de « *circonscrire le périmètre de la version déployée (version n° 1) à l'identique des fonctionnalités fournies actuellement par le LRP3. Les demandes d'évolution qui attestent d'un réel engouement sur les premières bases de ce logiciel, seront inventoriées, priorisées et réalisées dans un second temps* ».

Dans son avis du 10 octobre 2019, la Dinum estimait le degré d'avancement du projet à 35 % et jugeait les « *échéances irréalistes* ». La mission

¹⁶ 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, p. 130.

¹⁷ Cour des comptes, [La conduite des grands projets numériques de l'État](#), communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020, p. 53.

de sécurisation réalisée à sa demande n'a pas pour autant conduit à une révision en profondeur du calendrier prévisionnel de réalisation du projet (cf. le point I.C.3 ci-après). Dans la réponse adressée au Dinum le 10 juin 2020, le directeur du numérique du ministère de l'intérieur estimait en effet qu'un début de déploiement en juillet 2021 était « *plausible* » dès lors que les efforts se concentraient sur le développement d'une première version permettant d'aboutir à un « *Produit Minimum Viable* » (PMV) et que l'extension du champ fonctionnel de Scribe interviendrait dans un deuxième temps. Le délai nécessaire pour assurer cette extension

était estimé à seulement six mois, dont deux étaient considérés comme imputables à la crise sanitaire. La date prévisionnelle de mise en service du nouveau système n'était donc repoussée que de janvier à juillet 2021.

Au total, entre 2016 et 2020, la date prévisionnelle de déploiement du nouveau LRP de la police nationale n'a été décalée que d'une année (de mi-2020 à mi-2021). Le contrôle a toutefois montré que, même si l'assistant à maîtrise d'œuvre avait pu continuer à assurer les développements techniques, cette échéance était irréaliste.

II - UNE GOUVERNANCE ÉCLATÉE AYANT CONDUIT À UNE DILUTION DES RESPONSABILITÉS

De 2016 à 2021, le pilotage du programme Scribe a relevé de trois entités distinctes, auxquelles se sont ajoutés plusieurs prestataires externes, au premier rang desquels l'entreprise retenue comme assistante au maître d'œuvre. Le pilotage du projet était donc éclaté entre :

- Un chef de projet chargé de la maîtrise d'ouvrage, directement rattaché au cabinet du directeur de la police nationale, qui s'est appuyé sur une équipe initialement composée de deux agents seulement, restée sous-dimensionnée jusqu'en septembre 2019. Ce poste stratégique a fait l'objet d'un important renouvellement. Trois chefs de projet se sont en effet succédé depuis le lancement du programme Scribe en 2016. Le dernier, recruté en septembre 2021, a annoncé dès janvier 2022 qu'il souhaitait quitter son poste ;
- Un chef de projet technique assurant la maîtrise d'œuvre au sein du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²), service hébergé au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), direction qui a quitté le projet en novembre 2016 ;
- La direction du numérique du ministère de l'intérieur (DNUM), qui est chargée du suivi budgétaire du projet depuis sa création en janvier 2020 ;
- La société Capgemini, chargée d'une mission d'assistance à maîtrise d'œuvre par le ST(SI)². L'entreprise a mis en place une équipe dédiée au projet, qui a compté jusqu'à 14 personnes. Cette équipe a été entièrement renouvelée en août 2017.

A - Une maîtrise d'ouvrage fragile et sous-dimensionnée

1 - Le positionnement problématique de la maîtrise d'ouvrage auprès du cabinet du DGPN

De mars 2016 à septembre 2021, l'équipe en charge de la maîtrise d'ouvrage du programme Scribe a été directement rattachée au conseiller chargé des technologies de sécurité intérieure du directeur général de la police nationale. Conscient du caractère singulier de ce positionnement, le DGPN a, en novembre 2019, confié à l'inspection générale de la police nationale (IGPN) une mission portant sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage à adopter à l'issue du déploiement effectif du nouveau LRP¹⁸. L'objectif était, une fois la première version de l'application déployée, « d'établir les responsabilités de chacun des acteurs potentiels ainsi qu'un partage des compétences clairement établi et efficient ».

« Choix opportuniste (...) ayant entraîné des difficultés RH notables pour la constitution de l'équipe projet en termes de dimensionnement et de statut », le positionnement de l'équipe projet au sein du cabinet du DGPN aurait, selon l'IGPN¹⁹, résulté « d'un désaccord profond » entre la DCPJ et la DCSP sur la conduite du projet et d'une « absence de volonté réelle de leur part d'en prendre la responsabilité ».

Partant du constat que la vocation de la DGPN est de fixer la stratégie et les orientations plutôt que de piloter opérationnellement un projet, l'IGPN a recommandé de confier à la DCPJ la conduite du programme à l'issue du déploiement

18 Courrier du DGPN à la cheffe de l'inspection de la police nationale (IGPN) relatif à la mission d'évaluation sur la conduite du système d'information de la police nationale dédiée à l'investigation, 8 novembre 2019.

19 Mission d'évaluation sur la conduite du système d'information de la police nationale dédié à l'investigation, Jean-Louis Chaluleau et Pascal Gérard, IGPN, 15 septembre 2020.

de la première version de Scribe. Le rapport qu'elle a produit en septembre 2020 invoquait trois raisons à l'appui de cette proposition :

- L'insuffisance des moyens de la DCSP, dont le projet de main courante de police nationale (MCPN) représentait déjà « une grosse contrainte en termes d'investissement et d'efforts », ainsi que le manque de visibilité de cette direction sur les connexions à établir entre Scribe et les autres applications de la police nationale dédiées à l'investigation ;
- L'expérience ancienne de la DCPJ dans la conduite des projets informatiques appliqués au judiciaire (depuis le fichier des personnes recherchées en 1969). L'IGPN mettait également en exergue son rôle de maître d'ouvrage de plusieurs projets informatiques, parties intégrantes de Scribe (comme le module de gestion de portefeuille d'affaires TIGRE) ou devant interagir avec le nouveau LRP de la police nationale, comme THESEE (système de plainte en ligne en matière d'escroquerie par internet) ou ANADOC (Application nationale d'archivage de la documentation criminelle), ainsi que son rôle de maître d'ouvrage délégué de l'actuel logiciel LRP3 de rédaction des procédures de la police nationale ;
- Le rapport de l'IGPN soulignait en troisième lieu la nécessité que le pilote du projet ait une connaissance globale et cohérente du Nouveau système d'information dédié à l'investigation (NS2I), dans lequel Scribe devait jouer un rôle prééminent comme base de données alimentant les fichiers tiers. Or la DCPJ est précisément chargée du pilotage du projet NS2I.

Suivant les recommandations de l'IGPN, le DGPN a donc décidé, par courrier en date du 8 février 2021²⁰, de transférer le pilotage de la seconde phase du projet à la DCPJ, « en

cohérence avec le suivi de l'ensemble des logiciels participant aux missions judiciaires ».

Le déploiement de la première version de Scribe, censée offrir les mêmes fonctionnalités que le LRP3 actuellement en service, n'étant jamais intervenu, la DGPN a, au cours d'une réunion en date du 15 avril 2021 – dont il n'existe pas de compte rendu écrit – décidé que la DCPJ reprendrait l'intégralité du projet. Ce transfert s'est concrétisé par l'affectation du nouveau chef de projet au sein du département des technologies appliquées à l'investigation (D@TA-i) de la DCPJ, à compter du 15 septembre 2021. Par ailleurs, plusieurs actions ont été mises en œuvre par la DGPN pour sécuriser le redémarrage de Scribe, parmi lesquelles le renforcement technique de l'équipe (ouverture de deux postes d'ingénieurs, formation de l'équipe MOA). À la date d'achèvement du contrôle dont a résulté le présent rapport, les effets escomptés de ces mesures n'étaient pas mesurables.

Dès le début du projet, il avait été prévu que le maintien en condition opérationnelle (MCO) de Scribe serait confié à une équipe de la DCPJ, basée à Écully (Rhône) qui assure déjà le MCO de l'application LRP3.

2 - La succession rapide des chefs de projet

Entre 2016 et 2021, trois chefs de projet – tous trois commissaires de police – se sont succédé.

Seul le premier chef de projet (en fonction de mars 2016 à mars 2018) a été destinataire d'une lettre de mission par le DGPN le 26 mars 2016. Le second chef de projet, recruté en juillet 2018 après une vacance du poste de quatre mois, n'a pas reçu de lettre de mission malgré les difficultés auxquelles faisait déjà face le programme. La lettre de mission du troisième chef de projet, recruté le 15 septembre 2021, était en cours de validation lorsque le contrôle dont est issu le présent rapport a pris fin. Un projet a été adressé

20 Courrier du DGPN au DCPJ relatif à l'attribution des projets Scribe et IGAV à la DCPJ, 8 février 2021.

au DGPN par le DCPJ le 13 janvier 2022. La DCPJ indique avoir souhaité attendre que la nouvelle mission d'appui de la Dinum (cf. *infra*), sollicitée par le ministre de l'intérieur en juillet 2021, soit terminée avant de procéder à sa rédaction.

S'agissant du profil des chefs de projet, dans une note en date du 23 juin 2021 adressée au directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, le DGPN a indiqué que le pilotage du projet avait été « *confié successivement à deux commissaires de police ayant une très bonne connaissance du métier mais n'ayant pas d'expérience en matière de conduite de projet informatique* ». L'absence d'expérience en matière informatique était d'autant plus problématique que Scribe constituait le premier projet de la police conduit en mode agile.

Le troisième chef de projet semblait avoir un profil plus adapté aux enjeux du programme en raison de son expérience dans la conduite des projets informatiques²¹. Cependant il a fait part de son souhait de quitter son poste cinq mois seulement après son arrivée. En vue du lancement d'un nouvel outil et à la suite du départ du dernier chef de projet, la DGPN souhaite désormais privilégier des profils externes ayant une expérience confirmée en matière de conduite de grands programmes informatiques.

S'agissant des missions assignées au chef de projet, deux évolutions notables ont été proposées par la DCPJ dans la lettre de mission élaborée en janvier 2022. Elles consistent à lui confier expressément le suivi budgétaire et le suivi technique du projet, ce qui n'était pas le cas antérieurement. L'absence de rattachement fonctionnel de l'équipe technique au chef de projet, couplée à l'absence de responsable budgétaire au sein de l'équipe de MOA, ont effectivement conduit les deux premiers titulaires du poste à n'assurer qu'un pilotage très incomplet du projet.

S'agissant des objectifs calendaires assignés au chef de projet, la première lettre de mission n'avait fixé aucune échéance précise mais demandait à ce que soit mis en place un « *dispositif d'alerte en cas de dérive calendaire* ». Le projet de lettre de mission du troisième chef de projet fixait une unique échéance, la réalisation d'un cadrage fonctionnel pour fin mars 2022.

S'agissant du positionnement du chef de projet, son rattachement direct au cabinet du DGPN – dont la mission est traditionnellement plus stratégique qu'opérationnelle – a sans doute conduit à un moindre investissement des trois principales directions métiers concernées (direction centrale de la sécurité publique, direction centrale de la police judiciaire, direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne), notamment lors des mises à disposition de personnel (cf. *supra*). Des postes ont été effectivement ouverts par ces directions au sein de l'équipe projet sans que des actions aient été entreprises pour les rendre attractifs et faciliter les affectations.

3 - Une équipe de maîtrise d'ouvrage longtemps sous-dimensionnée

Comme le montre le tableau ci-après, il a fallu attendre fin 2019 pour que l'équipe de MOA soit pleinement constituée. C'est ce qu'a confirmé le DGPN dans une note adressée le 26 juin 2021 au directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, dans laquelle il a reconnu que « *l'équipe projet [n'avait] pas [été] correctement dimensionnée au lancement du projet (...). Fin 2018, compte tenu du périmètre fonctionnel cible et de l'importance du projet, il avait été décidé de renforcer l'équipe projet, passant de trois à neuf ETP. Toutefois, ces renforts sont arrivés progressivement au gré des mouvements RH et l'équipe de maîtrise d'ouvrage est pleinement installée depuis septembre 2019 seulement* ».

21 Au sein de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) et du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²).

Tableau n° 2 : évolution des effectifs et des coûts associés de l'équipe projet de MOA entre 2016 et 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MOA (ETP dédiés)	1	1	3	9	9	9
Réservistes (ETP)	-	3	3	2	2	
Coût (en milliers d'euros)	175	198	514	719	486	644

Source : comité stratégique Scribe juillet 2020 – chefferie de projet. Pour l'année 2021, le coût complet moyen par ETP retenu est de 71,59 K€ (repris de l'étude MAREVA)

Les risques liés au sous-dimensionnement de l'équipe de maîtrise d'ouvrage projet avaient déjà été identifiés lors de la deuxième réunion du comité stratégique, le 14 décembre 2018. Alors que le chef de projet estimait que huit ETP étaient nécessaires à la conduite du programme, seuls trois ETP (dont le chef de projet lui-même) lui étaient dédiés, auxquels s'ajoutaient trois réservistes.

Ainsi, à cette date, aucune ressource n'était affectée à certains volets du programme, comme celui relatif aux outils statistiques. D'autres, concernant notamment les échanges de données entre Scribe et les autres fichiers de la police nationale ou l'homologation juridique de l'application, n'étaient suivis que par un unique réserviste.

Lors de la troisième réunion du comité stratégique, le 1^{er} juillet 2019, il a été indiqué que « les ressources RH demandées pour concevoir le projet [seraient] à niveau en septembre 2019, que cela ne permettrait pas de rattraper le retard initial du projet mais de le réaliser, ce qui n'aurait pas été possible avec simplement une MOA à trois personnes. Les renforts sont arrivés progressivement à compter d'avril 2019 ».

Dans le rapport relatif à la conduite des grands projets numériques de l'État, la Cour avait émis deux recommandations générales²² visant, d'une part, à s'assurer de la désignation d'un responsable unique ayant l'autorité pour prendre les décisions et les faire appliquer par l'ensemble des équipes engagées dans le projet et, d'autre part, à respecter des ratios minimaux de ressources humaines internes nécessaires au pilotage et à la réalisation des projets. Les dysfonctionnements constatés dans la gestion du projet Scribe mettent en évidence la nécessité de mettre en œuvre ces bonnes pratiques pour la poursuite de ce projet.

B - Une absence d'encadrement technique du projet par le ministère

Service « mis à disposition conjointe » de la DGPN et de la DGGN mais rattaché à la DGGN, dont il fait partie intégrante, le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure ST(SI)² a été chargé de la maîtrise d'œuvre du programme Scribe au moment où le projet était encore commun à la police et la gendarmerie.

1 - La faiblesse des moyens dévolus à Scribe par le ST(SI)²

Selon le ST(SI)², outre l'appui de la hiérarchie du service, le projet²³ a bénéficié de l'affectation à temps plein de deux ETP : le chef de projet technique (agent du service) et son adjoint (salarié d'un prestataire extérieur recruté sur une mission d'appui à maîtrise d'œuvre pour un montant total de 446 000 € entre 2019 et 2021). Jusqu'au recrutement de l'adjoint par le ST(SI)² en 2021, seul un agent interne à l'administration était donc chargé, à temps plein, de la maîtrise d'œuvre et, partant, du contrôle de la société retenue comme assistante à maîtrise d'œuvre.

22 Cour des comptes, *La conduite des grands projets numériques de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020, p 75.

23 Entretien du 20 janvier 2022 avec le chef de service du ST(SI)² et l'adjoint au chef de service du ST(SI)².

Le ST(SI)² a évalué l'apport susmentionné de la hiérarchie en 2020 et en 2021 à deux ETP, répartis sur cinq agents à raison de 0,3 à 0,5 ETP chacun. La Cour n'est pas été en mesure de vérifier l'exactitude des données communiquées²⁴.

Tableau n° 3 : effectifs et coûts associés de l'équipe de MOE entre 2016 et 2021 – effectifs de l'équipe de l'assistant à maîtrise d'œuvre sur la même période

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MOE (ETP dédiés)	2	2,5	3	3,5	4	4
Coût (en milliers d'euros)	149	174	279	385	338	556
Capgemini (ETP)	6,8	9	10,1	13,4	16	9,5

Source : ST(SI)² - Capgemini

La faiblesse des moyens internes dévolus au projet par le ST(SI)² semble contradictoire avec les supports contractuels choisis par ce service pour la réalisation du projet. Le premier marché, notifié le 22 décembre 2015, antérieurement au lancement du programme, comme le second marché, notifié le 15 mars 2020, sont tous deux des marchés de tierce maintenance applicative (TMA). Outre qu'ils sont inadaptés au développement d'une nouvelle application (cf. la quatrième partie relative aux marchés), leur mise en œuvre confère au ST(SI)² un rôle central. Le

cahier des clauses techniques particulières du premier marché mentionnait même la « stratégie de réinternalisation » du service²⁵.

Interrogé sur les raisons du recours à un marché de TMA, le ST(SI)² a indiqué « qu'il [convenait] de rappeler qu'à l'origine, le nouveau LRP était envisagé comme un projet commun PN/GN. La DGGN disposant de développeurs internes, le rattachement initial de Scribe [au marché de TMA] peut également s'envisager sous cet angle. La DGGN a quitté le projet commun fin 2016 et Scribe est devenu un projet seulement PN ensuite, à partir de 2017 ». Le retrait de la gendarmerie nationale du programme en novembre 2016 a ainsi pu contribuer à revoir à la baisse la part des moyens internes du ST(SI)² dévolus au programme qui aurait dû logiquement monter en puissance en 2017.

2 - La faible maîtrise par le ST (SI)² des technologies proposées par Capgemini

Dans son avis du 10 octobre 2019, la Dinum a signalé « un risque de sous-réalisation des tests attendus et de mauvaise qualité du produit informatique » et recommandé « d'analyser la cohérence des technologies utilisées dans le cadre du projet Scribe avec les technologies utilisées par le ST(SI)² » (recommandation 10b).

En effet, comme le montre le tableau ci-après, le niveau de maîtrise interne par le ST(SI)² des technologies utilisées pour le développement de l'application était globalement faible.

24 CNE PN (chef de section) : 0,4 ETP ; LTCol GN (chef de bureau) : 0,5 ETP ; CDT PN (adjoint CB) : 0,5 ETP ; GAL GN (SDSI) : 0,3 ETP ; CD PN (adjoint SDSI) : 0,3 ETP.

25 Cahier des clauses techniques particulières, p. 11 : « Le ST(SI)² poursuivant sa stratégie de réinternalisation tout en bénéficiant d'un partenariat industriel de haute valeur ajoutée, le présent projet consiste donc à la fois en une prestation de tierce maintenance mutualisée mais aussi et surtout en une prestation d'assistance à centre de service ».

Tableau n° 4 : description synthétique des technologies envisagées et de leur niveau de maîtrise par le ST(SI)²

Solution technique	Niveau de maîtrise
Infrastructure serveurs et stockage	
Stockage HDFS (Cloudera)	Internalisé, maîtrise moyenne
Serveur Redis	Maîtrise externe
Serveur de messages Kafka	Maîtrise externe
Bus Spark	Maîtrise externe
Indexation SolR	Maîtrise externe
Bus d'entreprise Talend ESB	Totalement maîtrisé en interne
Langage de développement	
Java/Scala	Maîtrise externe
Javascript, librairie ReactJS	Maîtrise externe

Source : fiche de présentation de Scribe à la Dinsic au titre de l'article 3 du décret n° 2014-879, p. 9

Le constat d'un faible contrôle par le ST(SI)² de son assistant à maîtrise d'œuvre a été signalé dans le rapport produit à l'été 2021 par SOPRA STERIA sur la documentation fonctionnelle et l'appui au pilotage de Scribe : « *récemment, avant l'arrêt des développements, la maîtrise d'œuvre a commencé à réaliser un suivi des travaux de l'assistance à maîtrise d'œuvre, révélant des retards récurrents et conséquents par rapport aux délais initialement estimés. Cependant, ce pilotage a été mis en œuvre tardivement dans le projet et n'a donc pas pu prendre en compte les développements précédents. En conséquence, la maîtrise d'œuvre a rapporté qu'il était impossible d'avoir une vision précise sur les développements réalisés ainsi que sur les tests passés* »²⁶.

Face aux difficultés techniques rencontrées et au ralentissement du paiement de ses prestations, l'assistant à maîtrise d'œuvre a réalisé un audit interne en janvier et février 2021. Cet audit l'a conduit à proposer de nombreux changements concernant l'architecture technique ainsi que certains composants logiciels, afin de pouvoir continuer le développement de l'application.

Le ST(SI)² a ensuite confié à un prestataire externe, la société Octo Technology (filiale d'Accenture) la mission d'évaluer l'audit ainsi réalisé par l'assistant à maîtrise d'œuvre (AMOÉ). L'objectif de cette mission, facturée 134 984 €, était, selon le ST(SI)², de savoir s'il pouvait « *repartir avec confiance sur la nouvelle architecture technique proposée* » par l'assistant à maîtrise d'ouvrage. À ce titre, le prestataire a plus particulièrement été prié d'identifier d'éventuels « *points d'achoppement technique* » et « *problématiques de compétences* »²⁷.

Cet épisode confirme l'insuffisance des moyens dévolus par la maîtrise d'œuvre au suivi technique du programme. Sur le plan des principes, le choix fait par le ST(SI)² de confier à la filiale d'un concurrent de l'AMOÉ le soin de contre-expertiser son offre apparaît pour le moins discutable. L'audit, que le prestataire a lui-même qualifié de « *rapide* », s'est résumé à l'organisation, entre le 2 et le 12 juillet 2021, de quatre ateliers associant des représentants de la MOA, de la MOE et de l'AMOÉ.

26 Rapport d'étonnement, assistance à maîtrise d'ouvrage sur la documentation fonctionnelle et l'appui au pilotage du projet Scribe, SOPRA STERIA, p. 5.

27 Présentation réalisée par Octo technology, p. 5.

Il reste que ses conclusions sont, à juste titre, très critiques envers l'assistant à maîtrise d'œuvre, dont il met en cause la capacité à mener à bien le projet (« *une appropriation du métier et du fonctionnel par l'AMOE qui laisse à désirer et ne leur permet pas de s'impliquer et trouver des solutions techniques pertinentes* »)²⁸. Les recommandations²⁹ adressées au ST(SI)² témoignent également des faiblesses du maître d'œuvre : « *Le ST(SI)² doit être en mesure de reprendre à son compte l'application à l'issue de la phase de delivery. Cela suppose :*

- *De mettre à disposition des développeurs internes qui acquerront la connaissance du produit sous ses différents aspects (front, back, etc.) ;*
- *De participer et de suivre les décisions techniques, afin de garder une connaissance de l'historique tout au long du projet (« Architecture Decision Record ») ;*
- *D'identifier un développeur senior interne pour accompagner le Tech Lead de l'AMOE, qui sera là pour l'accompagner dans une perspective de reprise à terme de ce rôle ».*

Dans un courrier du 21 octobre 2021³⁰, le chef du ST(SI)² a recommandé au DGPN de ne pas poursuivre avec l'assistant à maîtrise d'œuvre. Il a toutefois relevé que la « *nouvelle architecture technique proposée par [l'entreprise] était davantage en ligne avec le cadre de cohérence technique du ST(SI)² »*, notamment parce que l'AMOE recommandait désormais « *l'utilisation de la base de données Couchbase retenue pour l'architecture du nouveau LRPGN* ».

Il est étonnant que, dès le début du programme, le ST(SI)² n'ait pas imposé à son prestataire le recours à des technologies qu'il maîtrisait.

Dans son rapport susmentionné sur la conduite des grands projets numériques de l'État³¹, la Cour a souligné la nécessité que les responsables de programme assurent avec une vigilance particulière le contrôle des prestataires extérieurs auxquels ils ont recours. Elle a également recommandé que les responsables de programme identifient leurs besoins en la matière dès la conception du projet et tout au long de son développement.

C - Une comitologie défaillante

Selon la fiche de présentation du programme adressée à la Dinum en 2019, la comitologie du projet devait s'articuler autour de quatre instances :

- Un comité stratégique (Costrat), semestriel, présidé par le DGPN lui-même et animé par le chef de la maîtrise d'ouvrage, qui devait fixer les grandes orientations et rendre les arbitrages nécessaires à la conduite du projet, en matière de ressources humaines notamment. Toutes les directions de police, futures utilisatrices y étaient représentées ainsi que le chef du ST(SI)² ;
- Un comité de pilotage (Copil), trimestriel, présidé par le chef de la maîtrise d'ouvrage, chargé de faire le point sur l'avancement du projet et les actions à mener avec les représentants des directions utilisatrices ainsi que les directeurs de programme des modules THESEE et TIGRE ;
- Un comité de coordination (Cocord), mensuel, présidé par le chef de la maîtrise d'ouvrage, auquel il incombait de valider le bilan mensuel et de hiérarchiser les tâches avec les représentants de la maîtrise

28 Présentation réalisée par Octo technology, p. 13.

29 Présentation réalisée par Octo technologies, p. 74.

30 Lettre du chef du service du ST(SI)² au directeur général de la police nationale, 21 octobre 2021.

31 Cour des comptes, [La conduite des grands projets numériques de l'État](#), communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020, p. 65-66 et p. 72-73.

d'ouvrage de Scribe, de THESEE et de TIGRE, les représentants de la maîtrise d'œuvre ST(SI)², l'AMOE, la DCPJ et, le cas échéant, des personnalités extérieures (chef(s) de circonscription des sites pilotes, par exemple) ;

- Un comité de projet (Coproj), hebdomadaire, censé faire le point sur l'état d'avancement des actions à mener, le traitement des risques identifiés au sein de l'équipe projet de la maîtrise d'ouvrage, et leur évolution.

Sauf en ce qui concerne le comité stratégique, la documentation disponible sur la période de 2016 à 2021 est très lacunaire et ne permet pas de rendre compte de la périodicité réelle des réunions, ni du contenu des sujets traités par ces divers comités :

- Le comité stratégique s'est réuni à cinq reprises³². Le compte rendu de sa première séance n'a pu être retrouvé. Il ne s'est pas réuni en 2021, sa dernière séance de travail remontant à juillet 2020 ;
- Les travaux du comité de pilotage ont débuté en 2017. Seuls sept comptes rendus de réunion³³ ont pu être retrouvés ;
- Deux comptes rendus des séances du comité de coordination ont pu être retrouvés, datant tous deux de 2019 ;
- Aucun compte rendu de réunion du comité de projet n'a pu être transmis.

32 1^{er} Costrat (date inconnue) ; 2^e Costrat (14 décembre 2018) ; 3^e Costrat (1^{er} juillet 2019) ; 4^e Costrat (5 février 2020) ; 5^e Costrat (8 juillet 2020).

33 17 mai 2017 ; 18 décembre 2017 ; 9 février 2018 ; 12 juin 2019 ; 23 septembre 2019 ; 25 juin 2020 ; 22 janvier 2021.

III - UN BILAN COÛTEUX POUR UN PROJET ENCORE LOIN D'ÊTRE SÉCURISÉ

A - Un bilan coûteux

1 - Un budget d'investissement dépassé de 500 000 € par rapport aux prévisions pour un outil inachevé et non viable techniquement

Comme le montre le tableau n° 5, l'étude Mareva, réalisée avec retard en 2019, a estimé le coût d'investissement direct (hors RH) du

projet à 8,13 M€, dont 7,79 M€ correspondent à la rémunération du prestataire chargé de développer l'application.

Le contrôle n'a pas permis d'établir avec précision la décomposition du budget dévolu au projet Scribe avant cette date.

Tableau n° 5 : coûts d'investissement prévisionnels du projet Scribe en milliers d'euros

Coût direct HT2	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Achats relatifs aux infrastructures, serveurs		25				25
Prestations de développement	1 515	1 757	1 713	1 800	1 000	7 785
Prestations d'assistance MOA/MOE		62	85	47		194
Licences logiciel		25	25	25	25	100
Homologation SSI				30		30
Total	1 515	1 869	1 823	1 902	1 025	8 134

Source : étude Mareva, mai 2019

Entre 2016 et 2021, 9,03 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 8,66 M€ en crédits de paiement (CP) ont été consacrés au projet Scribe, dont près de 93 % pour rémunérer le prestataire Capgemini (8,04 M€ sur un

total de 8,66 M€ en CP). Si l'on se réfère à l'étude Mareva, le budget d'investissement prévisionnel a donc été dépassé de 523 000 €, pour un produit non terminé et non viable techniquement.

Tableau n° 6 : échéancier des paiements 2016-2021 réellement imputés à Scribe, en milliers d'euros

	AE	Dont marchés Capgemini	CP	Dont marchés Capgemini
2016	679,07	679,07	125,04	125,04
2017	1 779,61	1 717,13	1 425,02	1 425,02
2018	1 875,36	1 742,74	1 529,36	1 443,65
2019	2 151,15	1 960,45	2 033,72	1 842,76
2020	1 850,81	1 755,05	2 066,13	1 861,54
2021	695,92	267,75	1 477,96	1 341,81
Total	9 031,92	8 122,19	8 657,23	8 039,81

Source : ministère de l'intérieur, retraitements Cour des comptes

Comme le montre le tableau n° 7 ci-après, le projet Scribe a fait l'objet d'un changement de portage budgétaire en 2020. D'abord imputés sur le programme 176 *Police nationale* de la mission *Sécurités*, les crédits qui y sont consacrés ont été portés, à compter de 2020,

par le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)*. Cette évolution a fait suite à la création de la direction du numérique (DNUM) le 1^{er} janvier 2020.

Tableau n° 7 : échéancier des paiements entre 2016 et 2021 du programme Scribe par programme budgétaire (en milliers d'euros)

	Programme 176		Programme 216		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2016	679,07	125,04	-	-	679,07	125,04
2017	1 779,61	1 425,02	-	-	1 779,61	1 425,02
2018	1 875,36	1 529,36	-	-	1 875,36	1 529,36
2019	2 151,15	2 033,72	-	-	2 151,15	2 033,72
2020	-	1 371,76	1 850,81	694,37	1 850,81	2 066,13
2021	148,44		547,48	1 477,91	695,92	1 477,91
Total	6 633,63	6 484,89	2 398,29	2 172,27	9 031,92	8 657,18

Source : ministère de l'intérieur, retraitement Cour des comptes

Depuis 2016, le projet Scribe n'a fait l'objet d'aucune information de nature budgétaire dans les projets annuels de performance (PAP) de la mission *Sécurités*. Y figurent seulement trois évocations très succinctes³⁴, dont la mention manifestement erronée d'un coût annuel de 250 000 € dans le projet annuel de performance (PAP) 2019. Les réponses très sommaires fournies par la DGPN à la

commission des lois du Sénat en réponse aux questions parlementaires³⁵ n'ont pas non plus comporté d'informations précises sur l'avancement du projet, ni sur le dépassement du budget qui lui avait été alloué. Ce manque d'information à l'endroit du Parlement est d'autant plus critiquable que le programme Scribe faisait partie des 50 grands projets informatiques suivis au niveau interministériel.

34 « Expérimenté depuis le 2 juillet 2018, le logiciel "Scribe" (250 k€ en 2019) sera progressivement déployé sur l'ensemble du territoire national au cours des années 2019 et 2020 » (PAP 2019 mission *Sécurités*, P 176, p. 17). « La police nationale continuera d'exploiter le potentiel de l'innovation technologique dans le cadre du développement de la procédure pénale numérique. La poursuite du déploiement du nouveau logiciel de rédaction des procédures "Scribe" en constitue l'un des préalables » (PAP 2020, mission *sécurités*, programme 176, p. 5). « Le logiciel de rédaction et de pilotage des procédures (Scribe), actuellement en cours de développement et attendu pour la fin de l'année 2021. Outre sa facilité d'utilisation, Scribe simplifie le travail de saisie des policiers en permettant les connexions et les échanges avec les autres applications du système d'information et d'investigation de la police nationale. Le logiciel Scribe inclura également des outils de gestion des portefeuilles d'enquêtes, sera parfaitement interconnecté avec la plateforme numérique THÉSÉE et sera compatible avec le programme de procédure pénale numérique. » (PAP 2021, mission *sécurités*, programme 176, p. 5).

35 Voir l'exemple de réponse au questionnaire parlementaire du PLF 2019 transmis par la DGPN dans sa réponse le 8 avril 2022.

