



HAL
open science

La dématérialisation des questions écrites des parlementaires au sein des directions générales ministérielles : un outil de performance au service du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques par le Parlement française ?

Laurent Léothier

► To cite this version:

Laurent Léothier. La dématérialisation des questions écrites des parlementaires au sein des directions générales ministérielles : un outil de performance au service du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques par le Parlement française ?. *L'État digital. Numérisation de l'administration publique et administration publique du numérique*, pp.78-91, 2022. halshs-03873450

HAL Id: halshs-03873450

<https://shs.hal.science/halshs-03873450v1>

Submitted on 24 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« La dématérialisation des questions écrites des parlementaires au sein des directions générales ministérielles : un outil de performance au service du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques par le Parlement française ? », in Belli (L.), Guglielmi (G.J.), *L'État digital. Numérisation de l'administration publique et administration publique du numérique*, coll. « Au fil du débat », éd. Berger Levrault, 2022, pp. 78-91

Laurent LÉOTHIER

Docteur en droit public, professeur certifié d'Histoire. ATER à l'Université Paris-Est Créteil.

Eugène Pierre écrivait dans la première édition de son célèbre *Traité de droit politique électoral et parlementaire* de 1893 que « le droit, pour les représentants du pays, de demander en séance des renseignements sur les affaires dont l'importance ne sollicite ni débat ni vote n'était pas inscrit dans les anciens règlements ; mais il était la conséquence naturelle du régime parlementaire »¹.

Cette affirmation qui a trouvé depuis lors une transcription dans les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat doit se comprendre au regard de son émergence pratique. Les parlementaires ont développé deux techniques pour interroger les ministres en exercice : d'une part, les questions orales sous leurs différentes formes – d'actualité, avec ou sans débat – qui ont comme soubassement politique l'exigence impérieuse de spontanéité. Ces dernières visent donc à faire vivre le débat démocratique dans l'enceinte parlementaire ainsi qu'à capter l'attention du destinataire, des commentateurs et du public qui bénéficient de leur exposition médiatique. D'autre part, les élus à l'Assemblée nationale et au Sénat font également usage de la seconde forme d'interrogation des ministres : les questions écrites. Inscrites à l'article 135 du règlement de l'Assemblée nationale et 74 de celui du Sénat, elles ne trouvent pas de définition dans ces dispositions réglementaires ; ou tout le moins sont-elles identifiées par leur auteur : un parlementaire, et par leur rédaction : sommaire, ne devant « contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ». La doctrine spécialisée en droit parlementaire – à l'instar d'Eugène Pierre – n'a jamais véritablement cerné une définition ce procédé dont l'objectif semble aller de soi, et sans qu'il soit nécessaire de relever une potentielle subtilité juridique derrière le mécanisme. La casuistique politique nous renseigne toutefois sur ce que les bénéficiaires de ce droit entendent par ce dernier. Ainsi, Charles Floquet, président de la chambre des députés (1885-1888 ; 1889-1893) définit, dans une séance à la chambre, la question comme

¹

E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1^{er} éd., 1893, p.687.

étant « le mot l'indique, (...) tout simplement une interrogation adressée à un ministre *sur un point de fait* »². Par conséquent, l'on pourrait définir le procédé par son destinataire et son contenu, comme étant une interrogation envoyée par un parlementaire à un ministre sur un point particulier de la politique conduite par le gouvernement.

Par-delà ces questions relatives aux difficultés de définition, la procédure des questions écrites – comme orales – est l'une des modalités de l'exercice du contrôle de l'activité du gouvernement et de son administration par le Parlement. Les réponses des ministres sont toujours attendues avec impatience par leurs auteurs, mais également par quelques citoyens informés voir, depuis quelques années, les cabinets d'avocat spécialisés. Les réponses aux questions écrites ont, en effet, acquis dans certaines conditions une valeur contraignante. La loi du 10 août 2018 *Pour une société de confiance* a étendu la nature des textes opposables à l'État et à ses différents services administratifs³. L'article 20 de la loi modifiant l'article L.312-3 du Code des relations entre le public et l'administration prévoit désormais que tous les documents publiés sur les sites internet désignés par décret peuvent être opposables par un administré. Ce régime, qui prévalait déjà pour les questions écrites de nature fiscale, a été étendu par une réponse du ministre chargé des relations avec le Parlement⁴, à l'ensemble des réponses apportées par les ministres tant que celles-ci donnent une interprétation de la règle de droit. En reconnaissant la valeur juridique des réponses aux questions, le chef du gouvernement met à mal une jurisprudence constante du Conseil d'État affirmant le contraire⁵. Cette nouvelle qualité juridique accordée aux réponses aux questions écrites est toutefois assortie de limites. Il n'en demeure que ce renforcement inédit d'un procédé de contrôle parlementaire⁶ encourage davantage les

² Chambre des députés, séance du 17 avril 1886, *Journal officiel débats parlementaires*, p.821.

³ Cette loi témoigne du renforcement de la place du numérique dans les relations entre les administrés et l'administration. V. B. DELAUNAY, « La dématérialisation des relations entre le public et l'Administration : quel encadrement juridique ? », *RDP*, septembre 2020, p.1131.

⁴ Réponse de Marc Fesneau, ministre auprès du Premier ministre chargé des relations avec le Parlement au sénateur Jean-Louis Masson, *Journal officiel Sénat*, 8 novembre 2018, p. 5748 : « Le ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, informe l'honorable parlementaire que des réponses aux questions écrites des parlementaires pourront également y être publiées si les ministres considèrent qu'elles donnent une interprétation de la règle de droit qui doit être rendue opposable à l'administration. Il appartiendra au ministre de décider soit de publier la réponse en tant que telle soit de publier une circulaire qu'il aura adressée aux services pour attirer leur attention sur l'interprétation retenue dans cette réponse. Il lui indique par conséquent que le régime d'opposabilité créé par la loi du 10 août 2018 précitée est ainsi susceptible de s'appliquer à l'ensemble des documents mentionnés à l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration, y compris aux réponses ministérielles faites aux questions écrites des parlementaires ».

⁵ CE, 20 avril 1956, *Sieur Lucard* : « les interprétations données par les ministres dans les réponses à des parlementaires ne s'imposent pas aux juridictions administratives ». Cette jurisprudence est confirmée par CE, 26 février 1969, *Duflocq* et CE, 16 décembre 2005, *SARL Friadent France*. Le Conseil d'État a toutefois opéré un revirement récent concernant les réponses aux questions orales, estimant que ces dernières pouvaient faire grief (CE, 6 février 2017, *Ligue de protection des oiseaux*).

⁶ T. EHRHARD, « L'élargissement de la portée juridique des réponses ministérielles aux questions écrites des parlementaires », *Constitutions, revue de droit constitutionnel appliqué*, 2019, n°1, p.47.

ministres à une plus grande sévérité à l'égard de leur contenu et le développement des ressources numériques de l'État aux services des citoyens⁷.

Les réponses ministérielles aux questions écrites constituent donc un moyen d'information utilisé par de nombreux acteurs de la vie économique et sociale, en ce sens qu'elles ont progressivement acquis une dimension contentieuse. Ainsi, le retard apporté dans leur traitement et leur publication ne peut qu'en affaiblir la portée. Pendant longtemps, les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat offraient aux ministres un délai d'un mois pour apporter une réponse à la question d'un parlementaire. Ce délai pouvait toutefois être prolongé d'un mois supplémentaire lorsque les ministres déclaraient « par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclamaient un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse ». Dans les faits, même sans faire usage de cette faculté garantie par les règlements des assemblées parlementaires, les ministres n'apportaient que très rarement de réponse en un mois. La moyenne se situant autour des quatre mois, mais de nombreuses questions restaient sans réponse. Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale (2012 – 2017) relevait à ce titre que « le taux de réponse [...] diminue fortement, de 96% sous la dixième législature à 68% depuis juin 2012, 24% des questions seulement obtiennent une réponse dans le délai réglementaire de deux mois (...). Déjà, à la fin de la treizième législature, plus de 22.000 questions écrites étaient sans réponses, ce qui traduit l'engorgement des ministères »⁸. Aussi, afin d'aligner les textes sur la pratique, et d'encourager les ministères à apporter des réponses aux questions des parlementaires dans les temps, l'Assemblée nationale et le Sénat ont modifié leur règlement respectif par deux résolutions (l'une en date du 28 novembre 2014⁹, l'autre en date du 18 juin 2019¹⁰) afin d'allonger le délai de réponse à deux mois, mais en supprimant la faculté du ministre interrogé de s'y soustraire en se réclamant de l'intérêt public ou de pouvoir réclamer un délai supplémentaire.

Afin d'améliorer le taux général de réponses et le taux de réponses apportées dans les temps aux questions écrites, une gestion électronique interministérielle de cette procédure a été envisagée, visant à raccourcir la chaîne de traitement, par un projet de dématérialisation des questions écrites. Ce dernier a occupé plusieurs acteurs du travail gouvernemental entre avril 2004 et septembre 2005, avant finalement d'être abandonné au profit d'une organisation propre à chaque ministère. Ce projet demeure une opportunité ratée de dématérialisation commune de l'administration centrale dans l'objectif d'améliorer leurs performances au service de la démocratie. Cela demeurant un enjeu de l'action gouvernementale et administrative.

⁷ P. TÜRK, « L'État plateforme numérique », *RDP*, sept. 2020, p. 1189

⁸ Exposé des motifs de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014.

⁹ Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, 28 novembre 2014.

¹⁰ Résolution visant à clarifier et actualiser le règlement du Sénat, 18 juin 2019.

Ainsi, l'on peut se demander, malgré l'échec d'un instrument commun de numérisation, dans quelle mesure le procédé de dématérialisation propre à chaque direction générale ministérielle des questions écrites des parlementaires conduit à un renforcement de l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques du Parlement ?

L'échec d'une dématérialisation commune à l'échelle ministérielle de la procédure des questions écrites au sein des administrations centrales (I°), a toutefois conduit à l'émergence d'une dématérialisation circonstancielle des questions écrites au sein des différents ministères (II°).

I° - L'échec d'une dématérialisation commune de la procédure des questions écrites au sein des administrations centrales

Malgré l'intention des organes centraux de coordination du travail interministériel de développer un instrument commun de traitement dématérialisé des questions écrites, ce dernier s'est heurté à différents obstacles rendant sa mise en place impossible au sein des directions générales (A°). Cet échec, malgré un contenu satisfaisant de l'instrument de gestion envisagé, conduit au renforcement des procédés numériques des assemblées dans le traitement des questions écrites (B°).

A° - Les obstacles à la dématérialisation des questions écrites des parlementaires aux ministres

Une note à l'attention du ministre chargé des relations avec le Parlement en date de novembre 2004¹¹ identifie quatre causes principales dans le traitement ralenti des réponses aux questions écrites des parlementaires. D'une part, la lenteur des transmissions entre les services, et la faible responsabilisation des multiples intervenants. Sur ce point, il revient à un membre du cabinet de chaque ministre et secrétaire d'État – souvent le conseiller parlementaire¹² – de relever les questions adressées à son ministre de tutelle. À la suite de quoi, les réponses nécessitant un apport technique ou juridique particulier sont commandées aux différentes directions générales

¹¹ Note du 26 novembre 2004, CB/IR/0101, archives personnelles de l'auteur.

¹² J. FRETTEL, J. MEIMON, « Les collaborateurs parlementaires. Un vivier pour les cabinets ministériels ? », in J-M EYMERI-DOUZANS, X. BIOY, S. MOUTON, *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, p. 550 : « La grande variété des profils rencontrés dans cette enquête interdit de dresser de l'assistant parlementaire un portrait type sans nuances, tant le décalage est grand entre les arrivants et ceux qui sont installés dans le métier depuis longtemps, entre les surdiplômés déployant une compétence technique et ceux qui n'ont pour seul bagage que leurs faits d'armes militants, entre les Parisiens et ceux de la circonscription (...) ».

sur lesquelles le ministre a autorité. Ce procédé dit *de remonté*¹³ connaît, sans aucun doute, des dysfonctionnements et des lenteurs en raison des transmissions effectuées à l'intérieur de la direction générale concernée (souvent vers les sous-directions ou un organe *ad hoc* chargés de rassembler les éléments de réponses et de proposer une première version avant publication). Comme l'identifie la note en question, l'ensemble des acteurs appelés à intervenir dans ce procédé connaissent un faible degré de responsabilisation, puisqu'aucun d'entre eux – à l'exception du conseiller au cabinet du ministre – n'est véritablement chargé de la maîtrise des délais de réponse.

D'autre part, deux autres causes de retard dans le traitement des questions écrites sont également identifiées : la charge des saisies multiples de textes et la difficulté de coordonner le travail des ministères, ainsi que l'absence d'outil de suivi des questions en cours de traitement. C'est à ces deux problèmes majeurs que l'outil interministériel de gestion des réponses vise à répondre. Afin d'identifier ces quatre difficultés, le cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement adressa un questionnaire¹⁴ à l'attention de ses homologues des autres ministères afin de connaître leur méthode de traitement des questions écrites. Ce document – non daté mais dont l'envoi remonte à la fin de l'année 2004 – permet d'identifier les acteurs en charge de cette tâche. Le questionnaire vise, tout d'abord à identifier l'autorité responsable du traitement des questions écrites, soit au sein du cabinet du ministre, soit au sein d'un bureau du Cabinet. Cet organe, dont l'existence varie en fonction de l'importance du ministère, est une cellule de soutien administratif et logistique du cabinet. Il est composé de fonctionnaires ou de contractuels de la fonction publique recrutés en qualité de chargés de mission, et a pour tâches la gestion des ressources humaines, la prise en charge du courrier, l'instruction de certains dossiers et l'organisation des réceptions et manifestations au ministère. Par la suite, l'interrogé est appelé à fournir des informations relatives à un éventuel traitement électronique des questions, à la présence d'un rédacteur spécialisé sur ce matériel, ainsi que sur les difficultés rencontrées lors du procédé.

À la lumière de ces enseignements, le ministère des relations avec le Parlement et le Secrétariat général du gouvernement entament, en avril 2004, la rédaction d'un cahier des charges destiné à lancer la consultation des prestataires informatiques. Achevé en novembre de la même année, ledit cahier est confié à l'Agence pour le développement de l'administration Électronique (ADAE), instituée par le décret n°2001-141 du 21 février 2003¹⁵, afin qu'elle agisse comme maître d'œuvre dans le lancement d'un appel d'offre. Le coût financier du projet est alors évalué entre 150.000 et 250.000 euros hors taxes¹⁶. Sa durée de mise en œuvre doit s'étaler sur quatorze mois, mais il est rapidement interrompu en raison d'un gel partiel de crédits budgétaires affectant

¹³ V. sur cet aspect G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *Pouvoirs*, janvier 1994, pp.31-44.

¹⁴ Questionnaire non daté, archives personnelles de l'auteur.

¹⁵ Décret n°2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'État, *JORF*, 22 février 2003, p. 3231.

¹⁶ Note du 8 avril 2005, CB/IR/0182, archives personnelles de l'auteur

l'Agence à la fin de l'année 2004. Une note du 30 mars 2005¹⁷ à l'attention du ministre chargé des relations avec le Parlement indique que le projet est suspendu, tant que le Secrétaire général du gouvernement – donneur d'ordres à l'ADAE – ne débloque pas les crédits manquants. Finalement, une nouvelle note à l'attention du ministre en date du 16 septembre 2005¹⁸ conclut au *statu quo*, et compte tenu de la durée de sa mise en œuvre, qu'il ne pourrait pas voir le jour avant la fin de la douzième législature. Le projet est tacitement abandonné au profit du développement des systèmes de référencement des assemblées parlementaires.

B° - Le recours aux systèmes de référencement des questions écrites développés par les assemblées parlementaires

Parallèlement au gouvernement et aux administrations centrales, le procédé de numérisation affecte aussi le fonctionnement des assemblées parlementaires. Lancé à la fin de l'année 1998, le site internet de l'Assemblée nationale intègre pour la première fois un moteur de recherche des questions écrites des députés adressées aux ministres lors d'une profonde refonte au début de l'année 2001. Lancé pour sa part au début de l'année 1997, le site internet du Sénat intègre également un système de référencement des questions écrites dès 1999. Précurseur par rapport à l'Assemblée nationale, le Sénat est la première institution à faire usage d'un outil numérique de contrôle parlementaire. Conscient du retard accumulé en la matière et de la dépendance envers les instruments des assemblées, le gouvernement souhaite à son tour se doter d'un outil informatique similaire.

Le cahier des charges établi de concert entre le Secrétariat général du gouvernement et le ministre délégué aux relations avec le Parlement prévoit que le logiciel doit permettre « (d') assurer la dématérialisation de la chaîne de traitement des réponses aux questions écrites »¹⁹. L'application sert à couvrir le parcours depuis l'émission de la question par le service de l'assemblée concernée jusqu'à la publication de la réponse. Dans un premier temps, il est prévu que le logiciel réceptionne la question à partir du serveur de l'assemblée concernée et la transmette au service du ministère interrogé. Par la suite, le développement de l'application doit permettre une couverture totale du processus. Le logiciel doit également instituer un mécanisme d'alerte, afin de permettre un rendu de la réponse dans les délais légaux instaurés par les règlements des assemblées. Il peut également suivre le procédé de réaffectation des questions, c'est-à-dire qu'au regard de l'objet de la question, le ministre interrogé préfère déléguer la réponse à un autre membre du gouvernement dont le portefeuille ministériel couvre le champ matériel de la question. Le cahier des charges souligne l'importance de l'aspect gestionnaire dont doit se

¹⁷ Note du 30 mars 2005, CB/IR/0173/NI/245, archives personnelles de l'auteur

¹⁸ Note du 16 septembre 2005, CB/IR/IV/284, archives personnelles de l'auteur

¹⁹ Note du 26 novembre 2004, CB/IR/0101, archives personnelles de l'auteur.

doter l'outil numérique. Ce dernier ne doit en effet pas être un simple outil de référencement, mais il doit permettre de mettre en place une véritable gestion managériale du procédé. Ainsi, il génère divers états synthétiques : liste des questions posées aux membres du gouvernement, listes des réponses en attente de signature, liste des réponses mises à la signature, liste des réponses transmises au *Journal officiel* ; ainsi que des tableaux de bord à destination de chaque ministère (nombre de questions posées et publiées, nombre de questions après retrait, nombre de réponses émises par les ministères, nombre de questions en attente de réponses, nombre de questions publiées et pourcentage par rapport aux questions non retirées, nombres de réponses publiées dans les délais et hors délais ainsi que les pourcentages correspondants). Le système fournit donc des rapports statistiques périodiques ou ponctuels permettant d'apprécier la durée des parcours et les délais écoulés entre chacune des étapes, les retards éventuels et leurs facteurs, ainsi que le volume de réponses à préparer.

En somme, bien plus qu'un simple outil de transfert, le projet de logiciel commandé par le gouvernement cherchait à assurer une gestion notariale du procédé de dématérialisation des questions écrites. L'application fournit donc, en plus des caractéristiques précédentes, un horodatage de chaque étape d'avancement des projets de réponses dans leur parcours de validation, les interventions dans les projets de diffusion de ces derniers, ainsi que l'archivage de version des questions traitées. Un droit d'accès serait également institué en fonction des utilisateurs, ce qui permettraient au Secrétaire général du gouvernement et au ministre chargé des relations avec le Parlement d'être les destinataires de toutes les informations.

Malgré les avantages indéniables présentés par le projet de logiciel de traitement des questions écrites, son principal défaut ayant eu raison de son existence réside dans la lenteur de sa mise en œuvre. En effet, la mise en service définitive de l'application, entraînant donc l'abandon de la procédure de traitement des questions écrites sur support papier, doit intervenir dans un délai de soixante-deux semaines après le lancement de la procédure de consultation. Ces délais sont principalement dus à la nécessité de suivre les procédures prévues par le Code des marchés publics en fonction du coût du projet. Au total, le cumul des délais conduit à obtenir un système fiable – sous réserve de la non-rupture du marché public au cours de la procédure d'installation – et donc à prévoir la mise en production définitive à environ quatorze mois après la décision de lancer la procédure de consultation des prestations sur le fondement du cahier des charges.

Ainsi, les difficultés logistiques et budgétaires rencontrées par le projet de dématérialisation des questions écrites portées par le Secrétariat général du gouvernement et le ministre délégué aux relations avec le Parlement mettent un terme au développement de ce procédé dont l'issue ne peut intervenir avant la fin du quinquennat. Ainsi, la disponibilité immédiate des outils numériques des assemblées parlementaires ainsi que l'organisation interne propre à chaque ministère a conduit à l'émergence d'une dématérialisation circonstancielle des questions écrites au sein des administrations centrales.

II° - L'émergence d'une dématérialisation circonstancielle des questions écrites au sein des administrations centrales

L'échec d'un processus interministériel de dématérialisation des questions écrites des parlementaires n'a toutefois pas entraîné un abandon de la numérisation de la procédure. Bien au contraire, ce procédé s'est développé de différentes manières et à différentes vitesses en fonction de chaque ministère (A°). Par ailleurs, le rôle d'assistance offert par le Secrétariat général du gouvernement et le ministre chargé des relations avec le Parlement est un véritable atout dans la gestion des procédés (B°).

A° - La mise en place de procédés singuliers au sein des différents ministères

Chaque ministère, et par extension chaque direction générales au sein de ces derniers, ont des coutumes et pratiques différentes relatives au traitement des questions écrites des parlementaires. Il est du rôle du Secrétariat général (lorsqu'il existe) d'harmoniser la méthode de fonctionnement en suivant les consignes émanant du cabinet du ministre, voire du ministre lui-même. Le rôle de mémoire institutionnelle incarné par le secrétaire général conduit souvent à ce que les pratiques anciennes demeurent, et que seul un cabinet aux élans très réformateurs décide de modifier des procédés établis de longue date. En matière de numérisation des questions écrites, le ministère de l'Économie et des Finances est précurseur. Ce dernier s'est doté, dès le début des années 2000, d'une application informatique baptisée *Harmonie* destinée aux directions générales, au secrétariat général ainsi qu'aux cabinets des ministres et secrétaires d'État rattachés à Bercy. Le développement d'un tel logiciel au sein du ministère de l'Économie et des Finances n'est sans doute pas étranger au fait qu'il détient un nombre important de moyens tant humains que matériels et financiers, et notamment une compétence informatique acquise dès l'émergence du Plan Calcul de 1966 qui a permis une concentration d'ingénieurs informatiques comme dans aucun autre ministère français. À ce titre, une note du 29 juin 2004²⁰, souligne cette expertise de Bercy en matière de numérisation des questions écrites et propose que le projet « (d') outil commun interministériel permettant la dématérialisation et la supervision du traitement des questions écrites » prenne comme base l'application informatique *Harmonie*.

À partir de l'expérience de Bercy, chaque ministère a développé à son rythme un schéma d'organisation des réponses aux questions écrites des parlementaires dont « l'objet est d'informer (...) de l'action conduite par le gouvernement »²¹ ainsi qu'un procédé de numérisation. On peut regrouper les différents procédés de traitement en trois types :

²⁰ Note du chef du bureau des cabinets sur le projet « AGORA » du 29 juin 2004, archives personnelles de l'auteur

²¹ J-J URVOAS, *Le Sénat*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2019, p.106

1° *La gestion centralisée par le cabinet du ministre.* Il s'agit du procédé de gestion le plus direct et sollicitant le moins d'intervenants. En effet, une ou deux personnes du cabinet du ministre – généralement un conseiller technique – sont chargées de rédiger les réponses aux questions à partir des éléments de réponses fournis par les directions générales. Il leur appartient également de solliciter les fonctionnaires susceptibles de pouvoirs rassembler la matière politique et juridique nécessaire à la réponse. Cette organisation se retrouve dans les « petits » ministères, c'est-à-dire les ministères de mission n'ayant pas la charge de déterminer et de conduire une politique publique et par conséquent n'ayant pas d'administration sous leurs ordres (porte-parolat, relations avec le Parlement ...), ainsi que les ministères chargés d'une politique publique matériellement succincte et disposant de quelques administrations – généralement n'ayant pas un rang d'administration centrale – placées sous l'autorité d'un autre ministre de tutelle (protection de l'enfance, affaires européennes, numérique ...). Les titulaires de ces portefeuilles ministériels ont généralement un rang protocolaire assez peu élevé dans la hiérarchie gouvernementale ; ils sont souvent secrétaire d'État ou ministre délégué, ce qui entraîne un faible effectif au sein de leur cabinet en raison des dispositions décrétales réglementant la composition des cabinets²², ainsi qu'en principe, l'absence de bureau du cabinet. Ces contraintes organiques justifient le recours à une solution centralisée de la gestion des réponses aux questions écrites, ce qui implique que le ministère ne dispose généralement pas d'outil numérique de traitement.

2° *La gestion déconcentrée par le bureau du cabinet du ministre.* Les ministères aux compétences plus élargies, c'est-à-dire ceux chargés de l'établissement et de la conduite d'une politique publique thématique, disposent de moyens humains, matériels et financiers plus importants. Ces derniers sont donc en mesure de développer des outils et des organisations internes afin d'assurer le traitement des questions écrites. Dans ces ministères, un bureau du cabinet est généralement chargé de traiter des questions des parlementaires. Composés de fonctionnaires ainsi que d'agents contractuels de la fonction publique placés sous l'autorité du cabinet du ministre, ils réceptionnent par l'intermédiaire des instruments numériques des assemblées, les questions des députés et des sénateurs, puis ils sollicitent par le biais de canaux internes (application ou échanges par mail), les personnels dédiés ou chargés de cette tâche dans les directions générales. La mission du bureau du cabinet est alors triple : il réceptionne les questions, il sollicite les fonctionnaires détenteurs des réponses, puis il centralise les éléments et propose un projet de réponse, modifié et validé selon un circuit déterminé au sein du cabinet du ministre. Ceux-ci peuvent également proposer une réaffectation de la question à un autre ministre lorsque l'objet de la demande ne semble pas convenir aux attributions du ministre interrogé.

3° *La gestion déconcentrée par un organe spécialisé sous l'autorité du bureau du cabinet.* Quelques rares ministères se sont dotés d'un organe *ad hoc* spécialement chargé des questions écrites, considéré comme un prolongement du bureau du cabinet. Cette *antenne thématique* est, selon le ministère, directement rattachée au bureau du cabinet du ministre ou au cabinet d'une direction

22

Décret n°2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels, modifié par le décret n°2020-1380 du 13 novembre 2020, *JORF* du 15 novembre 2020.

générale. Ainsi, soit un conseiller du cabinet du ministre ou le directeur de cabinet du directeur général est placé à la tête de cet organe, dirigé par un fonctionnaire détaché ou une personnalité extérieure recrutée pour l'occasion. On retrouve dans cette *antenne*, une dizaine de collaborateurs spécialement en charge des questions écrites. Par conséquent, toutes les étapes de la procédure, de la réception à la validation, se passent à l'échelle d'un seul organe. Lorsque les différentes directions générales se dotent d'un tel organe, elles rentrent directement en relation avec le cabinet du ministre ou son bureau afin de répondre aux commandes relatives au contenu de la question.

Selon le schéma d'organisation adopté au sein de chaque ministère et/ou au sein de chaque direction générale, la mise en place d'un outil de dématérialisation est plus ou moins requise. Le schéma centralisé, est celui qui se passe généralement de tout instrument numérique en raison de faible nombre d'acteurs impliqués, mais cela n'empêche pas qu'un membre du cabinet développe un procédé singulier, qui se limite généralement à un simple tableau informatique²³, pour gérer le traitement des réponses écrites. Les ministères au périmètre de compétences large développent souvent quant à eux un outil numérique de communication entre le personnel. Ce dernier qui peut prendre différentes appellations (bureau virtuel, messagerie intraministérielle, système intranet ...) intègre pour certains un dispositif de traitement des questions écrites, ou tout le moins, un processus pour faciliter les échanges entre les différents intervenants sur le modèle du dispositif *Harmonie*. Ces différents procédés n'ont toutefois pas pu lever le principal obstacle de la procédure de traitement : la réaffectation des questions entre ministres. Cela dépend encore largement de l'intervention du Secrétariat général du gouvernement, ainsi que du ministre chargé des relations avec le Parlement, et nécessite parfois l'arbitrage du Premier ministre.

B° - Le recours aux agents de liaison interministériels comme palliatif à l'absence de procédé de dématérialisation commun

Si chaque ministère a la charge de répondre aux questions écrites des parlementaires posées à leurs ministres respectifs, il appartient au Secrétariat général du gouvernement ainsi qu'au ministre chargé des relations avec le Parlement de veiller au respect des délais et, si besoin est, de rappeler l'interroger à l'ordre.

Le Secrétariat général du gouvernement (SGG) est une cellule administrative permanente des services du Premier ministre. Cet organisme a pour mission de pallier l'existence temporaire des cabinets ministériels, il est ainsi l'instance qui assure la continuité entre les équipes

²³

Un conseiller technique établit le plus généralement un tableau Excel afin de suivre le traitement des questions et le délai buttoir.

gouvernementales ainsi qu'une certaine indépendance et rigueur juridique²⁴. Recrutés généralement au sein du Conseil d'État, le Secrétaire général du gouvernement et son adjoint direct, le directeur du service législatif, demeurent à leurs postes respectifs pendant de longues années. Cela ayant pour objectif d'assurer une certaine stabilité à l'institution. Parmi ses missions, le SSG participe activement à l'organisation du travail gouvernemental dans ses multiples facettes, ce qui implique une participation à l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques exercée par les assemblées. À ce titre, le Secrétariat assure une mission de vigie en matière d'application des lois en s'assurant que les décrets soient régulièrement publiés permettant une mise en œuvre de la loi. Longtemps, le SSG a été seul à assurer cette tâche, or depuis le début des années 2010 et l'implication de plusieurs ministres, cette mission s'est progressivement retrouvée rattachée au portefeuille du ministre chargé des relations avec le Parlement ainsi que dans l'ensemble des cabinets ministériels avec l'apparition de conseillers chargés du *suivi de l'exécution des réformes*²⁵. En parallèle de cette activité, le SGG s'implique également dans le traitement des questions écrites. Son intervention peut être relevée à deux niveaux : d'une part, il participe, grâce aux applications développées par les assemblées parlementaires, au référencement et à la maîtrise des délais de réponse ; d'autre part, il intervient dans le processus des réaffectations des questions lorsque celles-ci ont été sciemment ou involontairement mal orientées par son auteur. En effet, il fait souvent des propositions de réaffectation afin de correspondre au mieux aux portefeuilles ministériels des différents ministres ainsi qu'aux éventuelles lettres de mission – non publiées en dehors d'un cercle restreint d'individus - adressées par le Premier ministre aux membres du gouvernement. Cette intervention du SGG est souvent regardée comme un argument de poids emportant l'adhésion des ministres concernés qui, en cas de désaccord persistant, doit s'en remettre à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre. Ce dernier suscite souvent l'hostilité des membres du gouvernement et de leur cabinet. Il est la cellule de commandement dont les ordres ne peuvent être remis en cause, sauf à obtenir l'aval des conseillers du président de la République. Ainsi l'organisation dyarchique de la V^e République conduit à ce que chaque cabinet ministériel essaie d'avoir ses entrées au cabinet présidentiel afin, lorsque cela est nécessaire, court-circuiter le cabinet de Matignon. À l'inverse le SGG est souvent perçu comme une entité technique et administrative à laquelle on peut lui reprocher un certain agacement en ce qu'il lui arrive de retarder, voire d'enrayer les décisions.

Au côté du Secrétariat général du gouvernement, les parlementaires auteurs de questions écrites trouvent dans le ministre chargé des relations avec le Parlement un véritable allier. Bien que ce dernier fasse partie du pouvoir exécutif, sa proximité permanente avec les assemblées parlementaires ainsi que l'objet de sa mission qui est d'assurer des relations fluides et cordiales

²⁴ M.C. KESSLER, « Les structures interministérielles », in J.-L. QUERMONNE et F. de BAECQUES (dirs.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982, p. 73.

²⁵ Décret n°2019-1012 du 2 octobre 2019 modifiant le décret n°2017-1063 du mai 2017 relatif aux cabinets ministériels.

entre les membres de la majorité parlementaire et de l'opposition, l'obligent à veiller à ce que toute initiative des élus auprès des ministres trouve un écho. Aussi, étant donné que les questions écrites sont publiées au *Journal officiel* il est nécessaire que les ministres auxquels elles s'adressent y apportent une réponse. Par conséquent, le rôle du ministre chargé des relations avec le Parlement à l'égard de leur réception apparaît comme minime. Il n'est pas, en principe, chargé de centraliser les questions transmises par les services des assemblées qui, soit les transmettent aux ministres auxquels elles sont adressées, soit les publient sur leur site internet, à charge du conseiller parlementaire de chaque membre du gouvernement de vérifier si le ministre pour lequel il officie ne fait l'objet d'une demande. Toutefois, le ministre chargé des relations avec le Parlement ne peut se tenir à l'écart de cette procédure pour une première raison de fond et une seconde palliative.

Le ministre chargé des relations avec le Parlement doit, tout d'abord, veiller à ce qu'aucune des questions écrites ne lui soit personnellement adressée. Bien que cela soit très rare²⁶, le ministre peut faire l'objet de demande de la part des parlementaires. De plus, ce dernier doit prendre garde à ce que l'ensemble des questions écrites soit parvenu aux destinataires. Ainsi, l'absence d'instrument numérique de traitement des questions écrites, a conduit le ministre à analyser les causes du dépassement des délais légaux de réponse, ainsi que de dégager une procédure optimale de réception et de traitement des questions écrites²⁷, sans toutefois parvenir à la généraliser à l'ensemble des services des cabinets et des ministères.

Les interventions du SGG et du ministre chargé des relations avec le Parlement en soutien aux cabinets ministériels chargés de rédiger les réponses demeurent toutefois insuffisantes au regard des retards accumulés par les services ministériels dans les réponses aux questions écrites. L'absence d'un outil numérique de traitement interministériel de la procédure est sans doute un des éléments expliquant les dysfonctionnements persistants.

²⁶ A titre d'exemple, depuis le commencement de la XV^e Législature, à peine dix questions écrites ont été adressées au ministre chargé des relations avec le Parlement. Alors que le ministre de l'Intérieur s'est vu adresser plus de 2.000 questions écrites. D'une manière générale, les questions écrites adressées aux différents ministres chargés des relations avec le Parlement ne dépassent pas la vingtaine au cours d'une même Législature.

²⁷ A ce titre, plusieurs ministres chargés des relations avec le Parlement ont adressé un questionnaire visant à établir leur fonctionnement interne de réception et de traitement des questions (V. par ex. Enquête sur le traitement des questions écrites à l'intention de Mesdames et Messieurs les directeurs de cabinet des ministres et secrétaire d'État, 2 septembre 1987, IM/IM ; Note du chef du bureau des cabinets, 29 juin 2004, CB/IR/0143).

*

En somme, à titre de conclusion, il apparaît difficile de pouvoir répondre à la question posée dans le titre de cette contribution. En effet, la numérisation de la procédure de traitement des questions écrites des parlementaires dépend de chaque ministère et de son fonctionnement interne. Bien qu'il soit louable de souligner la prise en compte de l'importance que constituaient les questions écrites parmi les mécanismes de contrôle et d'évaluation de l'action gouvernementale, notamment en mettant en place des organes spécifiques chargés de leur traitement, elles n'ont pas encore trouvé un véritable écho dans l'organisation générale du travail gouvernemental à l'exception des traditionnelles circulaires de travail adressées par tout Premier ministre lors de sa prise de fonction²⁸. L'échec du projet commun de dématérialisation des questions écrites au milieu des années 2000 est sans aucun doute préjudiciable à l'activité du contrôle parlementaire. Le développement prochain d'un tel outil numérique n'est certainement pas une priorité tant au regard de ses difficultés de mise en œuvre, qui demeurent sensiblement similaires à celles que nous avons soulignées, que de son coût de production important.

Il semble alors judicieux de se demander si l'on peut espérer un renouveau des relations entre les parlementaires et les ministres à l'aune de la numérisation massive prévue par la stratégie gouvernementale « Action publique 2022 »²⁹. Lancé le 13 octobre 2017, ce programme vise dans un premier temps à dématérialiser l'ensemble des démarches administratives à l'horizon 2022. Ce plan ne vise que les rapports entre les administrés et l'administration³⁰, et délaisse entièrement les opérations et les moyens numériques internes aux administrations. Or ces derniers, bien qu'invisibles du public, sont essentiels pour un fonctionnement régulier du service public³¹. Sans doute que le développement d'une stratégie de coopération entre les institutions publiques davantage axée sur le numérique est à suivre à l'aune d'une dématérialisation générale du service public.

²⁸ V. la circulaire du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace, *JORF* du 25 mai 2017.

²⁹ H. OBERDORFF, « La transformation numérique de l'administration publique », *RDP*, sept. 2020, p. 1173.

³⁰ P. IDOUX, « L'ambivalence du développement des téléservices : de nouveaux services publics ou des services publics numérisés ? », *RDP*, septembre 2020, p. 1145.

³¹ En témoigne les bugs, dysfonctionnements et tentative d'hacking sur les Environnements numériques de travail à la disposition des élèves et des étudiants durant la période de fermeture des écoles et université.