

La volonté des institutions publiques roumaines de faire preuve de transparence

Baloi Ionut-Cosmin
Faculté d'Économie et Administration des Affaires,
Université de Craiova,
 Craiova, Roumanie
 ionut.baloi@edu.ucv.ro,
<https://orcid.org/0000-0001-9069-3872>

Burlea-Schiopoiu Adriana
Faculté d'Économie et Administration des Affaires,
Université de Craiova,
 Craiova, Roumanie
 adriana.burlea@edu.ucv.ro

Résumé — Notre recherche a été conçue et menée comme une enquête expérimentale constituant la première étape d'une étude beaucoup plus vaste à l'échelle nationale. L'objectif principal était d'évaluer dans quelle mesure les institutions publiques respectent le droit des citoyens à l'information, comme le prévoit la loi n° 544/2001. La recherche menée auprès d'un échantillon de 80 institutions représentatives du département de Dolj a généré des résultats qui nous ont permis de classer les institutions publiques en trois catégories (institutions qui font preuve d'un haut degré de transparence, institutions qui font preuve d'un certain degré d'hésitation à fournir des informations d'intérêt public aux citoyens et institutions qui ne sont pas du tout disposées à fournir des informations).

Mots clés: — transparence, entités publiques, informations d'intérêt public, disponibilité des managers pour apporter des réponses

I. INTRODUCTION

Partant des particularités de la société roumaine en ce qui concerne la transparence de l'activité des institutions publiques, nous avons porté notre attention sur la vérification de l'image négative que les institutions publiques et leurs dirigeants ont parmi les citoyens et dans la société civile [1], [6].

Spindler [4] mentionne l'obligation des institutions publiques de fournir aux citoyens des informations d'intérêt public et définit la transparence comme « un principe fondamental de l'action publique : les individus sont désireux de participer aux décisions collectives, ils n'acceptent plus le secret qui entoure les régimes politiques, certes démocratiques, mais qu'ils trouvent trop distants des problèmes vécus au quotidien. Pourtant la transparence de la gestion publique, afin de la rendre plus performante, risque d'être plus opaque avec, d'une part, le recours à l'externalisation (A), et, d'autre part, la tendance à vouloir tout quantifier (B) ».

Parmi les critiques majeures des citoyens et des analystes, mais aussi des organismes externes indépendants (pour exemple, *Transparency International* ou les rapports *la Roumanie propre*), cela inclut également la réticence des institutions publiques à l'égard de la transparence et de l'ouverture aux citoyens.

Agacinski [3] estime que la transparence rendue accessible au public doit être dans la relation « avec les acteurs, notamment industriels, que sur sa méthode et les différentes étapes de son travail ». Comme nous l'avons apprécié dans une recherche précédente [2], la transparence peut agir comme un piston qui active et soutient la transformation. Ce sujet a suscité notre intérêt qui nous a amené à réaliser une étude préliminaire sur un nombre de 80 institutions publiques du département de Dolj, ayant comme but de vérifier la volonté de transparence des autorités publiques et des institutions qui devraient offrir,

selon leur statut, des services d'utilité publique, car ils sont financés par des sources publiques.

II. METHODE DE RECHERCHE

Nous avons structuré un échantillon hétérogène en termes de domaine d'activité, comprenant des pouvoirs publics, des prestataires locaux de services et d'utilités, des entités culturelles et éducatives, des prestataires de services médicaux et de transport, des tribunaux, des parcs industriels gérés par les autorités locales, des entités médias, institutions décentralisées subordonnées au Gouvernement, directions municipales et départementales et entreprises publiques etc. Même le diocèse orthodoxe d'Oltenie a été inclus dans l'échantillon auquel nous avons envoyé les demandes d'informations.

Nous avons formulé quelques questions que nous avons rassemblées dans une adresse formulée conformément à la loi 544/2001 et que nous avons initialement envoyées à l'e-mail officiel publié sur le site Internet de chaque institution publique. L'ensemble des questions que nous avons adressées à toutes les institutions qui gèrent de l'argent et d'autres types de ressources publiques était identique, se référant strictement à leur organisation et à leur activité:

- Quel est le nombre actuel d'employés selon l'état des fonctions et parmi elles, combien ont été nouvellement embauchées au cours des 20 derniers mois? Nous avons également demandé aux gestionnaires d'évaluer dans quelle mesure le dispositif d'effectifs est sous-dimensionné ou surdimensionné par rapport au volume d'activité de l'établissement public.

- Le mandat de la direction actuelle est-il obtenu par concours public ou par désignation/ nomination?

- Quel est le budget alloué au développement professionnel des salariés au cours de chacun des deux derniers exercices?

- Avez-vous mis en place une procédure de gestion des risques et existe-t-il un registre des risques à jour?

Nous précisons d'emblée que notre intention n'était pas d'analyser et d'interpréter le contenu des réponses reçues; de toute façon, les questions n'étaient pas très tendancieuses, mais elles ne demandaient pas ni d'informations confortable à offrir. Nous avons voulu tester concrètement la réactivité et la rapidité des réponses fournies par les entités publiques lorsqu'elles reçoivent des demandes d'information publique de la part des citoyens.

Parce que de nombreuses institutions publiques ont ignoré la demande que nous leur avions initialement communiquée par e-mail et n'ont pas répondu, nous avons eu recours à l'enregistrement physique de la demande, directement au siège de certaines institutions publiques, afin de "prendre le pouls" des répondants. Bien que certaines entités aient répondu aux demandes

physiquement livrées, nous n'avons pas été peu surpris de constater que quelques-unes ont montré la même indifférence à la suite de notre deuxième tentative.

L'ensemble du processus d'envoi de demandes personnalisées, d'appels insistants, de déplacements pour déposer les demandes au siège des entités et intercepter les réponses a pris plus de deux mois.

III. REMARQUES GENERALES

Des découvertes plutôt surprenantes ont émergé, même si elles ne sont pas totalement inattendues. Puisqu'il s'agit d'une obligation que toute entité utilisant des ressources publiques doit connaître et respecter depuis 2001 - quand la loi no. 544 a été créée -, il est décevant de constater que le sens des responsabilités n'est pas entré dans la pratique actuelle des responsables de ces institutions après plus de deux décennies de transition.

Une première remarque importante est qu'il existe des institutions publiques qui évitent de fournir des réponses transparentes, bien qu'elles remplissent leur rôle de prestataires de services d'utilité publique en faisant appel à la volonté de transparence d'autres institutions privées ou publiques (par exemple, la radio publique régionale qui procure l'information en invoquant la loi de la transparence). Et ceci dans les conditions où les rapports de suivi du Secrétariat général du Gouvernement de Roumanie affirment une augmentation du niveau de transparence <https://sgg.gov.ro/1/grad-de-transparenta-crescut-in-578-de-institutii-publice/>, Rapport consulté 10 septembre 2023.

Des institutions qui devraient juger et faire respecter la loi sur l'accès des citoyens à l'information d'intérêt public font partie de celles qui ne respectent pas la loi lorsqu'on leur demande des informations d'intérêt public (par exemple, elles nous ont fourni une réponse au-delà du délai imposé par la loi et ils nous ont invités à découvrir par nous-mêmes certaines informations cachées dans les coins du portail du tribunal concerné).

De notre point de vue, trop d'institutions n'ont pas respecté le droit du citoyen (celui d'être informé des ressources financières publiques), choisissant la voie de la défiance, car même après avoir physiquement enregistré

notre demande d'information d'intérêt, elles n'avaient pas l'amabilité de nous répondre et ainsi de respecter la loi.

Notre examen critique mais bien intentionné a également mis en évidence plusieurs cas d'institutions modèles qui ont répondu pleinement et rapidement à nos demandes adressées par courrier électronique.

Bien que la loi no. 544/2001 et les normes méthodologiques pour son application établissent l'obligation de réponse à tout citoyen dans un délai de 10 jours (ou 30 jours si l'information est difficile à préparer, mais avec l'obligation de l'institution de fournir une réponse dans les dix premiers jours pour annoncer le délai de prolongation), nous avons eu la bonne surprise que certaines institutions aient répondu dans un délai maximum de deux ou trois jours (par exemple l'AJOFM- Agence départementale pour l'emploi, l'ADR- Agence de Développement Régional du Sud-Ouest et le Musée d'Art).

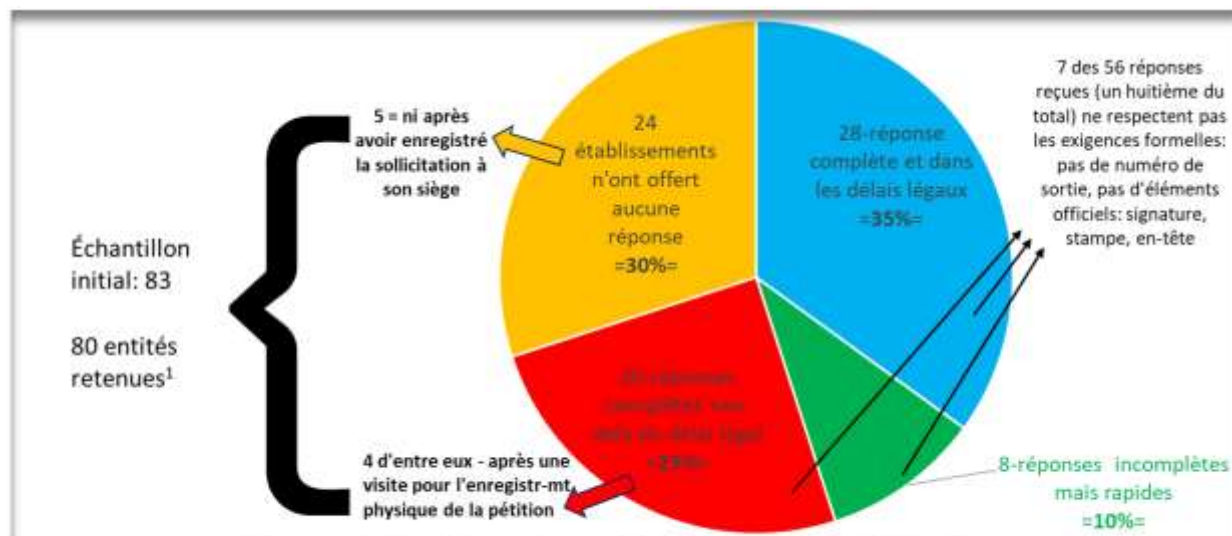
En analysant la situation synoptique de notre approche, nous distinguons trois modèles de comportement (MC):

- **MC1:** institutions (respectivement leur responsables internes) avec un solide engagement de transparence et de fidélité à l'égard de la population intéressée par les activités qu'elles mènent;
- **MC2:** des institutions hésitantes qui seraient disponibles à donner accès aux citoyens à l'information sur leur activité, mais suite à des demandes persistantes de leur part;
- **MC3:** institutions opaques qui n'ont pas le sentiment de rendre des comptes aux citoyens et ignorent complètement leurs demandes.

La dispersion des institutions analysées est équilibrée au sein des trois modèles (Figure 1).

Établissements inclus dans notre recherche : 80 (nous constatons que trois établissements ne disposent pas de site Internet, et nous n'avons pas non plus identifié d'adresse de contact ou numéro de téléphone).

Parmi les 80 institutions, 30% d'entre elles **n'ont offert aucune réponse : 23 entités** (dont 5 ni après la visite avec enregistrement de la demande sous forme physique, à leur siège): le Théâtre de Marionnettes, la Philharmonie, Direction agricole du comté, une station de radio publique et une unité hospitalière) et une institution qui a fourni un



numéro d'enregistrement à la pétition électronique, mais n'a ensuite envoyé aucune réponse.

16% des institutions n'ont pas fourni de réponses complètes à nos questions : 8 ont offert une réponse incomplète mais dans les délais, et 5 autres ont fourni une réponse incomplète, dépassant également le délai légal.

18 établissements n'ont pas fourni de numéro d'inscription au moment du dépôt électronique de la demande, mais ont envoyé une réponse (16 établissements par voie électronique, deux établissements par courrier). Les dispositions de plusieurs lois obligent les entités à enregistrer toute pétition et à fournir au pétitionnaire un numéro d'enregistrement.

Comme le montre la synthèse graphique, **7 institutions** nous ont fourni une réponse, mais **sans numéro d'enregistrement de la réponse / sans signatures / sans éléments formels requis par la loi**, la plupart d'entre elles étant assumées par une personne, mais contenant des informations écrites directement dans le texte de l'e-mail et **non comme document officiel** (signé, paraphé, à en-tête) et que **28 institutions (35%)** nous ont fourni **une réponse complète, dans le délai prévu par la loi**.

En ce qui concerne le délai maximum de 10 jours dans lequel les établissements sont tenus de répondre aux demandeurs, nous avons connu de fréquents dépassements, même du délai prolongé d'un mois (31 jours - Centre Multifonctionnel, ou 33 jours - Chambre des Comptes) et sans informer le bénéficiaire que la réponse sera être communiquée dans le délai prolongé. Nous avons eu le plaisir d'avoir des cas de réponse très rapide (un, maximum deux jours).

Le délai moyen nécessaire pour que toutes les réponses nous soient communiquées est de 9 jours et demi, la plupart des lettres de réponse contenant les informations demandées étant reçues 7 à 10 jours après la soumission des demandes.

IV. AU LIEU DE CONCLUSIONS, DES EXTRAVAGANCES CONSTATEES AU COURS DE L'ENQUETE

Près de 10% des responsables des institutions nous ont appelés par téléphone, en tant que pétitionnaires, pour des relations complémentaires et pour clarifier d'autres détails liés à notre pétition, même si les questions posées étaient très claires.

Les conversations étaient parfois ambiguës, par exemple, certains responsables voulaient savoir pourquoi nous avions besoin de ces informations et dans quel but elles seraient utilisées, d'autres interlocuteurs se montraient irrités, faisant semblant de ne pas comprendre le but de la demande, et d'autres demandaient si le demandeur souhaite une réponse envoyée par courrier ou par email (même si cette option a été clairement indiquée dans la demande).

Nous avons également été confrontés à une situation controversée : une des questions que nous avons posées portait sur la manière de pourvoir le poste de directeur de l'établissement (par concours ou par nomination/délégation). Nous notons qu'un employé s'est montré extrêmement méfiant et interrogateur tout au long de la conversation téléphonique. Plus tard, nous avons considéré les craintes et l'attitude non coopérative de ce responsable comme une conséquence du fait que quelques jours après l'appel téléphonique, le directeur de l'institution

qui avait occupé le poste en étant nommé par l'autorité locale a reçu un autre mandat temporaire.

Comme on pouvait s'y attendre, aucune réponse n'a révélé que le dispositif d'effectifs serait surdimensionné. Cependant, certaines réponses sont relativement équivoques : la réponse de quatre institutions était hésitante (« nous n'avons aucune analyse pour soutenir que le l'organigramme est sous-dimensionné/nous ne pouvons pas l'apprécier »), et 6 autres entités ont éludé la responsabilité d'une réponse, affirmant que le les états de fonctions sont autorisés par une autorité supérieure (ministère/autre ordonnateur de crédit).

Nous considérons que notre question exigeait une réponse qualitative basée sur l'évaluation subjective des managers, mais leurs hésitations démontrent l'évitement d'assumer la responsabilité de calibrer le système du personnel et d'évaluer sa fiabilité/ son dysfonctionnement.

Certaines institutions ont choisi, en manière prévisible, de ne fournir aucune réponse : par exemple, le diocèse orthodoxe (Mitropolie, en roumain) d'Olténie... nous avons donc considéré qu'il serait inutile de présenter la même demande en écrit; d'autres institutions ont fait preuve d'une opacité surprenante, si l'on considère qu'elles sont des prestataires de services publics aux citoyens, avec toutes leurs activités basées sur une interaction directe avec la population, et leur rôle statutaire étant celui de service public (par exemple, Commissariat Régional pour la Protection des Consommateurs).

La question des budgets alloués au développement professionnel des salariés a été ciblée, compte tenu des récents articles de presse dans lesquels ces décisions sont critiquées comme ayant très peu d'effet suite aux programmes de développement professionnel, qui ne seraient que prétextes à des vacances payées par l'employeur public.

Concernant la question de l'existence du Registre des Risques de l'Institution et d'une procédure de gestion des risques, toutes les institutions nous ont indiqué qu'elles disposent de ces outils. Curieusement, l'une des entités publiques nous a même envoyé les deux documents en pièce jointe, alors que nous voulions seulement savoir s'ils existaient.

Parmi les organismes qui ont bien voulu nous faire parvenir des réponses à nos demandes, la quasi-totalité a indiqué les paramètres quantitatifs liés aux budgets alloués au développement professionnel. À l'exception de deux institutions qui nous ont envoyé pour identifier les informations contenues dans les états budgétaires centralisés publiés sur le site, tous les répondants ont fourni une réponse claire, reprenant probablement sans aucune interprétation les valeurs de leurs documents comptables.

En conclusion, notre recherche a résumé certains éléments liés à la pratique de la transparence des institutions publiques. Même si la transparence est l'emblème d'une gouvernance responsable et est exigée par la loi, certaines institutions publiques ne s'y intéressent pas. Nos soupçons sur la réticence de certaines institutions à faire preuve d'ouverture et de transparence se sont confirmés. Nous précisons le fait que le siège de toutes les institutions ciblées était en milieu urbain, municipe et chef-lieu du comté. Par conséquent, dans les recherches futures, nous approfondirons les implications du manque d'intérêt pour la transparence et nous nous concentrerons sur les

méthodes et les outils qui conduiront à accroître la transparence des institutions publiques.

REFERENCES

- [1] A. Burlea-Schiopoiu, E. Tome, "Trust", in Encyclopedia of Corporate Social Responsibility, Samuel O. Idowu, Nicholas Capaldi, Liangrong Zu, Ananda das Gupta (Eds.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013.
- [2] A. Burlea-Schiopoiu, I.C. Băloi, "Les défis de la relation changement-transformation dans l'environnement universitaire roumain", Question (s) de management, n° 2 (21) / 2018, pp. 75-86, <https://doi.org/10.3917/qdm.182.0075>
- [3] D. Agacinski, "Expertise et démocratie - Faire avec la défiance", France Stratégie, 2018.
- [4] J. Spindler, "La transparence de la gestion publique : de la recherche d'un plus grand approfondissement à un risque d'opacité", Management public, GFP N° 6/ 2020, pp. 68-77. doi:10.3166/gfp.2020.6.010
- [5] Le Parlement de la Roumanie, Loi N° 544/12 octobre 2001, mise à jour et consolidée.
- T. Erkkila, "Transparency in Public Administration", Politics, 2020 <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1404>