



REPUBLIQUE DU BURUNDI



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE,  
DU TRAVAIL ET DE LA SECURITE SOCIALE

# **RÉFORMER L'ADMINISTRATION BURUNDAISE**

*35 ACTIONS, SIMPLES OU PLUS COMPLEXES, POUR  
CHANGER L'ETAT.*

PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION.

Avril 2012

## Table des matières

RESUME.	5
<b><u>1. Rappel du diagnostic préalable à la formulation du PNRA.</u></b>	<b>8</b>
1.1 Les dysfonctionnements de l'État central.	8
1.1.1 Les faiblesses de l'organisation et des procédures.	8
1.1.2 L'état préoccupant de la Fonction publique.	10
1.1.3 Les freins au développement des technologies de l'information et de la communication (TIC).	11
1.2 Le développement de forces centrifuges.	12
<b><u>2. La stratégie globale du PNRA.</u></b>	<b>15</b>
2.1 Données d'environnement.	15
2.2 Principes d'action.	15
2.3 La stratégie du PNRA.	17
2.3.1 Restaurer la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais.	17
2.3.2 Restaurer des principes de gestion des agents publics autour de valeurs d'équité, de transparence et de performance.	18
2.3.3 Le service aux citoyens, un des fils directeurs essentiels de la réforme.	20
2.3.4 Créer les conditions du développement des TIC dans l'administration.	20
<b><u>3. AXE 1 : Restaurer la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais.</u></b>	<b>21</b>
3.1 <u>Objectif 1.1: renforcer la coordination du travail gouvernemental.</u>	22
3.1.1 Développer la structure et les outils de la coordination.	22
Action 1.1.1: Établir une procédure de travail interministériel.	22
Action 1.1.2: Renforcer le rôle et revoir la structure du SGG.	24
Action 1.1.3: Développer les habitudes et les outils de travail collaboratif.	26
3.1.2 Renforcer la coordination de la production des normes.	27
Action 1.1.4: Revoir le statut et le rôle du SNL.	28
Action 1.1.5: Instaurer et publier un calendrier du travail normatif.	29
Action 1.1.6: Développer des outils techniques de coordination.	30
3.2 <u>Objectif 1.2: rationaliser l'organisation de l'État.</u>	32
3.2.1 Combattre l'atomisation et les forces centrifuges dans l'organisation de l'État central.	33
Action 1.2.1: Réviser la Loi portant organisation générale de l'administration publique.	34
Action 1.2.2: Réduire le nombre des démembrements de l'État.	35
Action 1.2.3: Développer des directions de performance pour rationaliser les structures de l'administration centrale.	36
3.2.2 Engager une politique de déconcentration et de délégation.	38
Action 1.2.4: Rationaliser les structures locales autour des gouverneurs.	39
Action 1.2.5: Expérimenter la déconcentration de procédures de gestion.	

Action 1.2.6: Codifier une possibilité de délégation de signature. 42

Action 1.2.7: Fixer la hiérarchie des normes pour confier un pouvoir réglementaire dérivé mais propre aux ministres. 43

#### **4. AXE 2: restaurer les principes de gestion des agents publics autour de valeurs d'équité, de transparence et de performance.** 45

##### **4.1 Objectif 2.1: restaurer d'urgence les outils de gestion des effectifs et de la masse salariale.** 47

Action 2.1.1: remettre à niveau le centre informatique de gestion de la Fonction publique avant d'engager son développement. 47

Action 2.1.2: mettre à jour de la base de données paie du MFPTSS. 51

Action 2.1.3: poser les premières bases d'une stratégie de gestion des effectifs. 53

##### **4.2 Objectif 2.2: restaurer les principes de gouvernance de la Fonction publique.** 55

Action 2.2.1: refondre le statut général. 55

Action 2.2.2: poser les principes et les mécanismes du rétablissement de l'équité salariale. 63

Position du problème. 63

Analyse de la situation et axes de réflexion. 64

Définition de principes et de normes d'action. 69

Suggestions d'actions et ressources nécessaires. 73

##### **4.3 Objectif 2.3: reconfigurer les structures de gestion de la Fonction publique.** 75

Action 2.3.1: réexaminer l'organisation et le rôle de la DGFP. 75

Action 2.3.2: réhabiliter les archives de la DGFP. 78

Action 2.3.3: déconcentrer la gestion des ressources humaines dans les ministères employeurs. 79

Action 2.3.4: former les gestionnaires des ressources humaines. 81

Action 2.3.5: élaborer des outils de base de la GRH. 84

##### **4.4 Objectif 2.4: introduire la formation comme levier du changement.** 86

Action 2.4.1: développer un plan triennal de formation interministérielle de base. 86

Action 2.4.2: Donner à l'ENA les moyens d'accompagner efficacement le processus de modernisation de l'administration publique burundaise. 89

#### **5. AXE 3: Mettre la performance de l'administration publique au service des citoyens.** 92

##### **5.1 Objectif 3.1: créer les conditions d'une amélioration rapide des performances de l'administration burundaise.** 93

Action 3.1.1: Créer un vivier de « Cadres Dirigeants pour le Développement ». 93

Action 3.1.2: Renforcer la qualité des plans d'action des ministères et les harmoniser. 94

##### **5.2 Objectif 3.2: faire du service aux citoyens un axe majeur d'amélioration du fonctionnement de l'administration.** 95

Action 3.2.1: expérimenter et généraliser le guichet unique provincial de

formalités.	95
Action 3.2.2: Informer, revoir et simplifier les formalités.	98
Action 3.2.3.: créer des directions de performance dans les services directs au citoyen.	99
<b><u>6. AXE 4: Créer les conditions du développement des TIC dans l'administration.</u></b>	
	100
Action 4.2: Développer les infrastructures	101
Action 4.3: Réviser le cadre institutionnel, légal et réglementaire.	102
Action 4.4: Évoluer vers le e-gouvernement	104
Action 4.5: équiper les ministères.	105
<b><u>7. Piloter la réforme administrative.</u></b>	107
<b><u>8. Conditions de mise en œuvre du Programme: chronologie et éléments budgétaires.</u></b>	110
8.1 Chronologie de mise en œuvre.	110
8.2 Estimations de coûts budgétaires.	113
<b><u>9. Conditions du succès de la réforme et facteurs de risques.</u></b>	116
9.1 Conditions de réussite.	116
9.1.1 Conditions en termes de conduite de la réforme.	117
9.1.2 Conditions en termes de partenariats.	118
9.1.3 Conditions en termes de méthode.	118
9.2 Analyse et gestion des risques.	120
ANNEXE 1: Tableau résumé des actions du PNRA et de leurs effets attendus.	123

## ● RESUME.

Jadis d'une qualité remarquée, l'administration burundaise souffre aujourd'hui des effets du conflit qui a affecté le pays. L'analyse des causes de la dégradation de ses capacités fait ressortir:

- Un dysfonctionnement de l'État burundais en tant que système administratif global. Ce dysfonctionnement est lui-même dû à une organisation peu rigoureuse, et à des procédures de coordination insuffisamment définies et installées. Les conséquences de cette situation sont aggravées par une excessive centralisation des processus de décision, comme par le nombre trop élevé des structures qui alourdit les charges de coordination et empêche, dans un environnement de rareté des ressources, de les doter convenablement des moyens nécessaires.
- Le développement consécutif de forces centrifuges, sous la pression de la recherche, en dehors d'un système global trop peu efficace, de solutions à des problèmes qu'il ne sait pas traiter. Ce développement de forces centrifuges a lui-même pour conséquence évidente d'affaiblir encore le système étatique, et constitue donc un phénomène cumulatif et auto-entretenu.
- Cette insuffisante capacité du système administratif à concevoir et piloter la mise en œuvre de politiques a eu des effets particulièrement dommageables sur la

Fonction publique du pays. La masse salariale élevée qu'elle mobilise a un effet d'éviction notable sur les moyens de fonctionnement courant de l'État, qui paupérise l'administration. Malgré ce niveau élevé de dépenses, les agents de l'État bénéficient en général de revenus trop faibles pour que le service public soit attractif. Ceci les a engagés dans un processus de recherche d'avantages catégoriels qui ont été accordés au coup par coup, sans politique définie. La Fonction publique en tant que système unitaire est ainsi elle-même sinistrée.

- Les effets de cette situation ont été encore aggravés par l'octroi à certaines catégories de personnels publics d'avantages exorbitants par rapport au droit commun. Ce n'est pas tant le niveau de ces avantages qui augmente le malaise de la Fonction publique que le doute non levé sur les motifs et les conditions de leur dévolution.

Pour redresser ces situations, le Programme National de Réforme de l'Administration (PNRA) vise à capitaliser les acquis des réformes déjà engagées et à agir selon quatre axes, à savoir:

- Axe 1: restaurer la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais;
- Axe 2: restaurer les principes de gestion des agents publics autour des valeurs d'équité, de transparence et de performance;
- Axe 3: mettre la performance de l'administration publique au service des citoyens;
- Axe 4: créer les conditions du développement des TIC dans l'administration.

Les réformes déjà engagées ont été prises en compte et doivent continuer à l'être tout au long de la mise en œuvre du Programme, qu'il s'agisse des réformes de l'organisation de certains ministères sectoriels ou de celle, fondamentale, de la gestion des Finances publiques.

Dans ce contexte, le premier axe du Programme doit permettre la restauration de la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais à travers:

- des mesures destinées à renforcer la coordination du travail gouvernemental, et donc à améliorer le fonctionnement systémique de l'État;
- un effort de rationalisation de ses structures répondant à trois préoccupations:
- celle de la réduction de leur nombre pour faciliter leur coordination et leur dotation convenable;
- celle d'une réorganisation progressive, conduite en profondeur et centrée sur la recherche de la performance;
- celle de la déconcentration, tant au sein même du système central de pilotage de l'État que vers les Provinces.

Le second axe du PNRA vise à redresser la situation de la Fonction publique en recréant les conditions de la conduite d'une politique des ressources humaines de l'État d'une part, et en posant les principes d'un retour à une gestion plus

harmonieuse. Il doit permettre:

- de sécuriser d'urgence les outils de gestion informatique du personnel et de créer les conditions d'une connaissance minimale des paramètres de l'emploi public;
- de reconfigurer les outils de gestion des ressources humaines de l'État en rénovant la Direction générale de la Fonction publique, en déconcentrant dans les ministères employeurs la gestion de leurs ressources humaines, et en donnant aux acteurs du système une formation commune.
- De restaurer les principes de gouvernance de la Fonction publique, notamment par une refonte du statut général et par la mise en place des conditions de retour à des mécanismes de rémunérations novateurs et harmonisés.
- D'engager un effort significatif de formation des agents publics.

Le troisième axe du PNRA cherchera à donner l'impulsion initiale de la réforme, tout en installant le service rendu aux citoyens comme l'un de ses principaux fils conducteurs. Il s'agira d'engager celle-ci visiblement et sans délais:

- en s'appuyant sur le recrutement d'un encadrement de haut niveau qui permettra d'injecter les ressources humaines nécessaires à la réforme et de mettre en œuvre des plans d'action ministériels plus efficaces;
- en prenant d'emblée des initiatives simples mais visibles pour démontrer l'impact de la réforme sur la vie des citoyens, notamment à travers la mise en place de guichets de formalités dans les provinces et la simplification des procédures.

Enfin, le PNRA s'attachera à développer l'utilisation des TIC dans l'administration. Cependant, compte tenu de l'environnement général, cet objectif ne peut pas être atteint en dehors de la mise en œuvre d'une politique nationale d'ensemble. Un rapport sectoriel distinct du PNRA précise ce que celle-ci devrait être, et décline les objectifs spécifiques à l'administration publique: il est repris en résumé dans le présent rapport général.

Le PNRA prévoit en dernier lieu les conditions de son propre pilotage, en écartant la tentation de trop nombreuses structures ad hoc, alors qu'il a précisément pour ambition de restaurer une capacité générique de conduite des politiques publiques. Il définit en revanche les contours et les objectifs d'une structure de mise en œuvre qui doit en permettre le succès.

## **Réformer l'Administration Burundaise**

*35 actions, simples ou plus complexes, pour changer l'État.*

- **1. Rappel du diagnostic préalable à la formulation du PNRA.**

Le Plan National de Réforme de l'Administration proposé ci-dessous est fondé sur un diagnostic attentif des conditions de fonctionnement des administrations de l'État burundais, qui peut se résumer en trois constatations:

- l'État burundais en tant que système administratif global ne fonctionne pas parce que ses fonctions centrales de pilotage et de direction sont elles-mêmes défaillantes.
  - Cette défaillance du centre entraîne, assez naturellement, des tendances centrifuges multiples, pour s'affranchir de la pesanteur et des difficultés qu'elle crée.
  - Cet enchaînement est cumulatif et constitutif d'un cercle vicieux, dans lequel moins les fonctions centrales sont efficaces, plus les tendances centrifuges sont fortes et affaiblissent ainsi les fonctions centrales, qui deviennent ainsi encore moins efficaces et justifient le renforcement des tendances centrifuges.
- **Les dysfonctionnements de l'État central.**
  - **Les faiblesses de l'organisation et des procédures.**

Les dysfonctionnements de l'État central s'expliquent d'abord par la faiblesse des structures, des outils et des procédures de coordination interministérielles. Comme l'ensemble de l'administration burundaise, la superstructure gouvernementale est organisée minutieusement par un ensemble de textes qui énumèrent surtout les différentes entités qui la composent, mais qui ne précisent pas les procédures qu'elle met en œuvre pour assurer sa mission constitutionnelle de coordination interministérielle. D'autre part, cette superstructure ne comporte pas effectivement d'entité administrative chargée d'assurer le soutien de haut niveau dont cette mission ne peut se passer, et d'incarner la continuité et la mémoire de l'État par delà les transitions politiques.

Au-delà des questions de structures et d'organisation, les habitudes de travail collaboratif et interministériel sont très faiblement ancrées dans les pratiques de l'administration burundaise, et elles ne peuvent donc pas compenser la faiblesse des structures, qui s'en trouvent plutôt aggravées.

Cette situation, vraie pour la conduite quotidienne des politiques gouvernementales, l'est aussi pour l'élaboration des textes normatifs qui souffrent de la même absence de travail interministériel, mais aussi d'une insuffisante rigueur juridique tout au long du processus de leur écriture et de leur adoption. De ce fait, la norme n'est pas toujours aisément compréhensible, ni toujours cohérente avec l'état du droit.

Cette faiblesse se retrouve encore dans le processus d'organisation des



administrations centrales en fonction de la structure du Gouvernement. D'une part, le décret qui porte organisation de ce Gouvernement est un texte inutilement long, complexe, et parfois confus, même si des efforts de clarification ont été entrepris entre ses deux dernières versions. Cet inconvénient est d'autant plus grave qu'il sert de référence à l'organisation de l'ensemble des administrations centrales. D'autre part, l'absence de conception simultanée des textes portant organisation interne des ministères et l'étalement de leur publication sur plusieurs années ne permet ni de corriger cette confusion, ni d'avoir une véritable vue d'ensemble de l'administration au moment de la composition du Gouvernement, ni enfin d'adapter précisément la répartition des services entre les ministères en fonction des compétences qui leur sont reconnues.

Cet inconvénient a des conséquences d'autant plus significatives que le nombre des directions générales et des directions d'administration centrale est inconsidérément élevé: on ne compte pas moins de 185 de ces entités pour les 17 ministères dont la structure transparaît dans le budget de l'État. Ce nombre paraît d'autant plus important qu'il n'est pas toujours possible de les doter des ressources humaines qui leur seraient nécessaires pour remplir correctement leur mission, voire pour avoir simplement une activité tangible. Il vient aussi renforcer les effets des habitudes de cloisonnement du travail de l'administration rappelées plus haut en émiettant les dossiers entre une multitude de structures qui sont de plus faiblement armées pour les traiter.

Au surplus, comme cette administration est excessivement centralisée dans ces processus de décision, cette myriade de structures est souvent noyée sous des tâches de gestion répétitives et fastidieuses qu'elle est au demeurant mal équipée pour traiter. Faute de temps disponible et de ressources humaines adaptées, elle est donc souvent inapte à jouer le rôle stratégique qui devrait normalement être le sien, et qui n'est de ce fait assumé par personne.

Cette centralisation joue d'ailleurs à tous les niveaux de l'administration burundaise. D'abord entre les administrations centrales et les services déconcentrés dans les Provinces, les premières ne laissant aux seconds que des marges de manœuvre et des capacités d'action et de décision la plupart du temps extrêmement faibles. Il y a ainsi un paradoxe, qui est que les ministères souhaitent développer leur présence sur le terrain, sans pour autant que les structures qu'ils créent aient une réelle capacité d'action, ni qu'ils soient prêts à la lui concéder.

Mais la centralisation joue aussi au sein même des administrations centrales, avec un nombre très restreint de personnes investies d'un réel pouvoir de décision, y compris sur des affaires mineures et qui pourraient sans dommage être déléguées à des échelons inférieurs. Il est significatif à cet égard qu'il n'existe aucun texte sur le principe et le fonctionnement des délégations de signature, et que celles-ci semblent ainsi laissées au bon vouloir des délégants, ce qui crée d'ailleurs des risques juridiques considérables. Le flou qui entoure la hiérarchie des normes réglementaires et l'incertitude sur l'existence d'un réel pouvoir réglementaire délégué des ministres est aussi symptomatique de cette situation.

Cet état de fait a, entre autres conséquences, celle de participer à la démotivation des fonctionnaires, et notamment des cadres supérieurs et intermédiaires, dont il vide les fonctions de beaucoup de leur intérêt, et chez qui il entretient des habitudes de passivité et de recul devant les initiatives. Or, il n'y aura pas de modernisation possible de l'administration sans l'implication de cet encadrement. Ce facteur n'est toutefois qu'un des éléments, et sans doute pas le principal, de l'état préoccupant de la Fonction publique.

- **L'état préoccupant de la Fonction publique.**

Les causes de cet état peuvent se résumer dans le constat d'une absence quasi complète de politique des ressources humaines de l'État burundais, qui a renoncé à avoir une stratégie et une conception d'ensemble dans ce domaine. Cela est en grande partie imputable aux conditions de fonctionnement de la Direction Générale de la Fonction Publique, qui incarne de manière exemplaire la plupart des maux de l'administration centrale burundaise tels qu'ils ont été décrits ci-dessus. Elle est en effet:

- excessivement centralisatrice, puisqu'elle tend à vouloir prendre en charge l'ensemble des agents de la Fonction publique, en produisant (théoriquement au moins) la totalité des actes de gestion les concernant, du recrutement au départ à la retraite.
- Très mal équipée pour répondre à cette ambition, dans la mesure où l'essentiel de la gestion des agents reste manuelle, et où la direction générale est ainsi submergée sous une charge de gestion qu'elle ne parvient pas à assumer convenablement, en dépit d'effectifs pour le moins plantureux.
- Et donc incapable de jouer le rôle qui devrait prioritairement lui revenir d'être le pôle de conception d'une **stratégie** de long terme de recrutement, de formation et de gestion des ressources humaines de l'État.

A cette carence majeure s'ajoute une pratique salariale dont l'ensemble des parties prenantes conviennent qu'elle ne contribue en rien à motiver les personnels de l'État. Le poids croissant de la masse salariale (estimé à 11,8 % du PIB 2011 pour la Fonction publique et les Forces de défense et de sécurité) et la faible productivité de l'administration obtenue en retour rognent les marges de manœuvre du Gouvernement pour parvenir à servir à la grande majorité des fonctionnaires des salaires simplement décents. La préoccupation d'un nombre non négligeable d'agents publics est ainsi davantage de subvenir par d'autres moyens aux besoins de leurs familles que de s'investir dans la bonne marche des services dont ils ont la charge.

Tant l'absence d'une politique des ressources humaines que l'effet d'éviction produit par le poids de la masse salariale expliquent l'absence quasi-totale de formation des agents publics, en dehors des initiatives prises par les bailleurs de

fonds dans tel ou tel secteur, et au bénéfice de telle ou telle catégorie d'agents. Ni le ministère chargé de la Fonction publique, ni aucun des autres départements ne dispose d'un budget ou d'un plan de formation. De ce fait l'École Nationale d'Administration, qui devrait être l'instrument privilégié de la formation des agents publics, est livrée à elle-même pour développer des stratégies de survie qui ne rencontreront pas nécessairement les besoins à long terme de l'État burundais.

Ces manques en matière de formation expliquent, au moins en partie, pourquoi l'introduction dans les ministères des plans d'action n'apporte pas tout ce que l'on pourrait en attendre. Ils constituent cependant une avancée dans la bonne direction, et cette démarche mérite d'être consolidée et améliorée.

Dans ce contexte général peu encourageant, l'absence d'implication stratégique de la DGFP contribue à expliquer pourquoi la Fonction publique tend à se fragmenter en une multitude de situations spéciales, chaque individu, chaque groupe ou chaque filière professionnelle cherchant à se procurer quelques avantages spécifiques. Qu'ils soient obtenus ou non alimentera inévitablement la frustration, soit des demandeurs s'ils ne le sont pas, soit des autres individus, groupes ou filières professionnelles s'ils le sont.

On peut considérer que cet environnement rend l'attractivité de la Fonction publique quasi nulle, au moins pour ses collaborateurs potentiels les plus efficaces. Ceux-ci trouveront sans peine à s'employer auprès d'organisations privées ou d'institutions ou associations étrangères, dans des conditions pécuniaires et d'environnement de travail incomparablement meilleures. Certes, quoique faible, le revenu moyen d'un fonctionnaire reste sensiblement plus élevé que le revenu par habitant. Néanmoins il est certain que, sauf exception, cet avantage relatif n'est pas suffisant, en valeur absolue, pour attirer vers l'emploi public les ressources humaines de haut niveau qui lui sont indispensables pour assurer l'efficacité minimale de l'État.

Le fonctionnement de l'État central burundais est donc caractérisé d'une part par la fragilité de son organisation et de ses procédures, et d'autre part par la faible attractivité et la faible productivité de son administration. La conséquence majeure de cette situation est le développement de forces centrifuges qui, à leur tour, contribuent à saper les bases de l'administration publique.

- **Les freins au développement des technologies de l'information et de la communication (TIC).**

Le développement des TIC dans l'administration burundaise est freiné par un ensemble de facteurs défavorables, dont certains sont cependant en passe d'être levés:

- Il est d'abord ralenti par l'environnement général des TIC au Burundi, marqué par:

- la formulation d'une succession abondante de stratégies ou de documents de politique dans ce domaine, avec peu de réalisations pratiques;
- un cadre institutionnel, légal et réglementaire qui ne s'est pas adapté au rythme élevé des changements techniques, et est de ce fait devenu obsolète;
- une faible capacité collective à maîtriser ces techniques, faute de ressources humaines de haut niveau en nombre suffisant;
- l'absence d'infrastructures à haut débit, tant dans l'ensemble du pays que dans la capitale;

Ce dernier obstacle est toutefois en passe d'être levé avec les deux projets de déploiement de fibres optiques en cours de réalisation: d'une part la création du réseau métropolitain de BUJUMBURA, et d'autre part la construction d'une dorsale nationale (« *backbone* »).

- Ces difficultés ont naturellement leur impact dans l'administration comme dans la société burundaise en général. Elles s'ajoutent au manque d'équipements quasi absolu pour permettre de considérer que tout est à construire dans ce domaine.

- **Le développement de forces centrifuges.**

Ces dysfonctionnements de l'État central en tant que système administratif expliquent le développement, par tous les acteurs, de stratégies de contournement, d'évitement ou de marginalisation de ses structures.

Ces stratégies sont d'abord le fait de l'État lui-même, soit qu'il les suscite, soit qu'il les accepte. Il tente ainsi d'échapper à sa propre impuissance par le développement de structures périphériques aux finalités multiples. Il peut s'agir de rechercher une efficacité que ne permet pas l'environnement aujourd'hui sclérosé des cadres normaux de l'administration. Un bon exemple de cette stratégie de pure recherche de la performance a été la création de l'Office Burundais des Recettes (OBR), qui échappe de fait tant aux cadres classiques de l'administration centrale (il s'agit d'un Établissement public) que, surtout, aux règles applicables à la Fonction publique (l'OBR fonctionne avec un système d'emplois et non de carrières, et dispose d'une entière liberté de gestion de son personnel). La pertinence de ce choix est ici attestée par la progression de la collecte des recettes fiscales et parafiscales par rapport à la situation antérieure.

Mais la création de structures particulières peut aussi répondre à des préoccupations moins tranchées: celle de procurer par exemple des avantages pécuniaires spécifiques à telle ou telle catégorie de personnels, sans doute dans l'espoir d'obtenir d'eux une meilleure productivité et une meilleure implication dans le fonctionnement du service public. La création sous la forme d'Administrations Personnalisées de l'État (APE) de services dont aucune préoccupation de nature budgétaire ou opérationnelle ne semble justifier qu'ils ne soient pas intégrés aux cadres normaux de l'administration (ainsi, par exemple, du Service national de législation ou de la Direction générale de l'administration pénitentiaire au ministère

de la Justice), relève sans doute de cette préoccupation.

C'est parfois au sein même des structures étatiques que sont créés ou sollicités jusqu'à leur plus extrême logique des régimes dérogatoires pour permettre d'échapper au cadre jugé excessivement rigide de l'environnement ordinaire. On voit ainsi, non sans paradoxe, le ministère chargé de la Bonne Gouvernance n'employer que des personnels placés en dehors du régime de la Fonction publique pour assurer la tutelle de services à statuts spéciaux, l'ensemble des collaborateurs échappant ainsi aux règles de gestion, et surtout de rémunération, de la Fonction publique. L'argument de la nécessité de les payer décevantement pour les faire échapper à la tentation de la corruption n'est pas sans portée, mais il illustre *a contrario* les faiblesses et les limites du cadre général.

La mise en place de structures de coordination interministérielle spécifiques peut constituer une autre expression de ces forces centrifuges suscitées ou acceptées par l'État lui-même, pour échapper à la difficulté qu'il rencontre à remplir cette fonction de manière générale, même lorsqu'il l'a explicitement confiée à un département ministériel spécifique. Ainsi, alors que l'ancien ministère chargé du Plan était expressément responsable de la coordination de l'élaboration du Cadre national de lutte contre la pauvreté, un « secrétariat permanent » chargé de la Réforme économique et sociale (SP/REFES) remplit de fait ce rôle. De même, alors qu'il semble (et que figure expressément) dans les attributions normales du ministère des Finances et de celui chargé de la Coopération internationale de piloter la coordination des relations avec les bailleurs de fonds, il a cependant été jugé utile de créer un « Comité national de coordination des aides », lui-même doté d'un secrétariat permanent.

On voit à travers ce dernier exemple que les partenaires internationaux de l'État burundais ont également leur part de responsabilité dans le développement de ces stratégies centrifuges. Nombre de ces structures à vocation de coordination sont en effet créées avec leur appui, ou au minimum à leur instigation, comme une condition de leur soutien. Il s'agit là encore d'échapper aux dysfonctionnements du système étatique en tentant de créer, sur ses marges, des mécanismes de substitution à ses institutions défaillantes, au risque de ne jamais redresser les défaillances en question.

Au-delà de ces enjeux de coordination, ce sont les stratégies sectorielles des partenaires internationaux qui encouragent également les forces centrifuges qui minent l'État burundais en tant que système. Faute d'une capacité d'appropriation institutionnelle suffisante, qui s'exprimerait notamment à travers une forte capacité de pilotage national et qui permettrait une vision stratégique nationale à long terme, ce sont en effet souvent les stratégies, les processus et les objectifs des bailleurs de fonds qui viennent tenir lieu de politique nationale. L'exemple ultime de cette situation est fourni par la participation de ces derniers à la rémunération des personnels du ministère de la Santé sous la forme d'une « rémunération basée sur la performance ». Elle présente certes les avantages notables de dynamiser le système de santé burundais et de permettre un niveau de revenu acceptable des agents qui le servent, mais elle contribue aussi à la dispersion des systèmes et des

niveaux de rémunération des agents publics, et au malaise social qu'elle alimente chez ces derniers.

Car, pas moins que l'État lui-même ou ses bailleurs de fonds, les fonctionnaires burundais eux-mêmes cherchent, quand ils le peuvent, à s'affranchir des contraintes de ce système. Pour les plus puissamment organisés d'entre eux, c'est à travers la recherche de statuts particuliers - qui font par ailleurs l'objet d'un débat en constitutionnalité – que s'exprime cette recherche: les agents du ministère de la santé ont ainsi obtenu leur propre régime de gestion en 2009, alors que les enseignants avaient obtenu que le leur soit intégré au statut général dès 2006. Si la voie statutaire se révèle trop complexe, la recherche de régimes indemnitaires particuliers constitue un substitut apprécié. Sans que des données exhaustives soient disponibles à ce sujet, on dénombre au moins trente indemnités différentes (pour cinq expressément prévues par le statut) et onze primes (pour six prévues par le statut). Enfin, pour les fonctionnaires qui n'appartiennent pas à une filière professionnelle dont les moyens de pression sociale sont suffisants, la recherche individuelle d'avantages dans un des trop nombreux démembrements de l'État reste une stratégie praticable. Si elle échoue, il reste évidemment possible de rechercher hors de son emploi public des moyens de subsistance complémentaires, cette recherche expliquant sans doute l'essentiel de l'absentéisme qui sévit dans l'administration burundaise.

Ces recherches désordonnées d'avantages dérogatoires à un système étatique paupérisé, parfois acceptées, voire encouragées par l'État, parfois subies par lui, parfois enfin frustrées de tout résultat, ont abouti au fil des années à un éclatement du système de rémunération des personnels œuvrant pour le service public. Au bas de l'échelle, on trouve les emplois non qualifiés sous contrat, qui peuvent ne gagner que quelques dizaines de milliers de FBU par mois (moins de 50 USD) et, au sommet et également sous contrat, les emplois privilégiés des APE ou des ministères favorisés qui peuvent dépasser nettement les 1,5 million de FBU (autour de 1.150 USD). Entre les deux, la grande masse des fonctionnaires (dont 75 % d'enseignants) tente de tirer son épingle du jeu par l'une des stratégies rappelées plus haut. Mais, indépendamment même des montants en cause, c'est le sentiment d'une profonde iniquité entre personnels engagés d'une manière ou d'une autre au service d'un même État qui mine en profondeur le climat social de la Fonction publique et qui constitue un obstacle majeur à son engagement dans toute réforme au service du Burundi.

Naturellement, le résultat de ces stratégies centrifuges multiples est de saper la capacité d'action de l'État central. C'est rarement leur objectif – elles visent le plus souvent à s'affranchir de ses insuffisances pour atteindre des buts légitimes -, mais c'est assez immanquablement leur résultat. Le processus ainsi décrit est donc cumulatif, et le premier élément d'une stratégie de réforme doit donc tendre à l'interrompre.

- **La stratégie globale du PNRA.**
- **Données d'environnement.**

La stratégie de formulation du PNRA doit prendre en compte les données d'environnement suivantes:

- L'étendue du problème: le diagnostic préalable réalisé montre que c'est l'État burundais en tant que système qu'il convient de réformer, et non seulement une partie de ses fonctions ou de ses activités sectorielles. Pour atteindre cet objectif de réforme, il faut en outre s'intéresser à ses différentes composantes en tant que système, à savoir son organisation, ses processus et ses ressources, notamment humaines. Il s'agit donc d'un chantier considérable dont l'étendue même devra déterminer toute la stratégie de réforme.
- Face à l'étendue de ce chantier, la rareté des moyens est une autre donnée à prendre en considération. Il s'agit sans doute des moyens financiers, mais aussi des ressources humaines et de l'environnement technique, qui imposent des contraintes encore plus lourdes aux ambitions de la réforme.
- Il s'agit d'un projet qui concerne l'ensemble des institutions de l'État, dans toutes leurs composantes: superstructure gouvernementale, administrations centrales, services locaux déconcentrés, démembrements de l'État (Administrations personnalisées, Établissements publics). Cet état de fait ne peut pas être sans conséquences sur les conditions du pilotage de la réforme.
- Indépendamment de ses insuffisances, et de son inadéquation partielle avec les besoins réels du pays, la Fonction publique joue un rôle social et stabilisateur qui ne peut pas être négligé, en particulier dans un environnement d'après conflit.

- **Principes d'action.**

Du diagnostic qui a été formulé comme des données d'environnement qui précèdent, trois principes d'action sont déduits pour la réforme:

- Le premier est qu'elle doit être **PROGRESSIVE**. Il n'est pas envisageable de tout réformer simultanément compte tenu de l'étendue des besoins, et il convient donc de déterminer des priorités d'action. Corrélativement, il faut accepter que d'autres

domaines ou d'autres secteurs puissent devoir attendre leur engagement dans le processus, et donc que le système dans son ensemble puisse rester imparfait. Pour être progressive, la réforme devra donc être:

- **ACTIVE**: cette approche semble aller de soi, mais il faut rappeler que de très nombreux travaux d'études ont d'ores et déjà été menés sur l'administration burundaise et son fonctionnement, pour lesquelles la mise en œuvre se fait souvent attendre. On constate souvent que l'attente de l'étude suivante remplace l'action en servant d'argument pour la différer, et que les travaux réels ne progressent ainsi que faiblement. Il est vital pour le succès de la réforme que celle-ci s'engage sans attendre dans l'action, pour amorcer un processus.
- **SELECTIVE**: des choix restreints de priorités successives vont devoir être faits et maintenus. Les priorités de second rang ne devront être abordées que quand celles de premier rang auront été suffisamment traitées. Ce principe permettra à la réforme d'être
- **CONCENTREE** sur les priorités qu'elle aura identifiées. Compte tenu de la rareté déjà soulignée des moyens d'action, ce principe de concentration doit permettre de consacrer des ressources suffisantes aux priorités successives, et de ne pas les disperser entre de trop nombreux chantiers. Ceci suppose que la réforme soit donc
- **CUMULATIVE** en capitalisant à chacune de ses étapes les résultats des précédentes et en apprenant des expériences réalisées pour mieux aborder les étapes suivantes. Il est en particulier indispensable qu'elle intègre les travaux en cours dans plusieurs ministères sectoriels et cherche à en tirer tous les enseignements susceptibles d'être partagés. Le cumul progressif des gains de la réforme doit aussi contribuer à asseoir son deuxième principe d'action.
- Ce second principe de la réforme est qu'elle devra être **MOTIVANTE**. Par son étendue même, elle va concerner un nombre élevé de personnes et d'institutions dont elle va modifier les habitudes, les cadres de travail, voire les perspectives d'avenir. Elle ne pourra avoir de chances de succès que dans la mesure où elle sera acceptée de tous et activement soutenue par une majorité. Ceci implique qu'elle soit:
- **ACCEPTABLE** en ne remettant pas en cause les acquis individuels, en étant d'emblée attentive aux attentes des catégories de personnels de l'État les moins favorisées, comme à l'impact social des mesures de réorganisation qu'elle implique;
- **INTERNALISEE**: l'apport d'expertise extérieure, parfois nécessaire, ne peut pas remplacer le travail interne à l'administration, surtout pour mener à bien un chantier de cette ampleur qui ne peut réussir que s'il est très largement porté par les fonctionnaires burundais eux-mêmes. Ce travail interne sera en particulier essentiel pour la définition des priorités de la réforme d'une part, et pour son pilotage de l'autre. La formulation du PNRA s'est, dans toute la mesure du possible, efforcée de proposer notamment des actions qui peuvent être mises en œuvre sans préalables ou études complémentaires. La réforme devra donc être
- **MOBILISATRICE**: il sera important d'obtenir un fort engagement des agents



publics, en particulier des cadres supérieurs et intermédiaires, dans sa mise en œuvre. Cet engagement nécessitera un système d'incitations en termes de rémunération, de latitude d'initiative et d'intérêt des travaux à réaliser. Il impliquera également une grande transparence dans la gestion des personnes et des mécanismes concernés. Au-delà de l'administration, la réforme sera d'autant plus mobilisatrice qu'elle sera

- **DEMONSTRABLE**: l'ampleur même du travail à mener fera que les résultats ne seront pas immédiatement perceptibles, et que le discours sur la réforme pourra ainsi sembler en décalage avec la réalité de ses progrès, minant ainsi l'adhésion à un processus dont les progrès seront mis en doute. Sans renoncer jamais au travail de fond, les travaux devront ainsi s'attacher à réaliser des progrès tangibles et visibles.
- La réforme devra être fortement **INTERMINISTERIELLE**. Ce principe devra s'incarner tant dans sa stratégie de pilotage que dans la cohérence permanente qu'elle devra rechercher entre les différents chantiers sectoriels, qu'il s'agisse de chantiers déjà lancés dans le cadre d'autres programmes ou projets, ou des chantiers propres au PNRA qui émergeront.

Enfin, un accent particulier a été mis dans la conception même de la réforme sur la recherche de la **crédibilité**, notamment vis-à-vis des partenaires extérieurs qui seront sollicités pour contribuer à sa mise en œuvre. Une partie des actions du plan, comme la révision de textes normatifs ou la fixation de procédures, sont ainsi réalisables à coût nul, par l'implication des fonctionnaires burundais eux-mêmes. Certaines de ces actions peuvent être un préalable à des actions plus lourdes, nécessitant des financements extérieurs. Par la réalisation effective et démontrable des premières, le Gouvernement burundais illustrera auprès de ses partenaires la réalité de son engagement dans le processus de réforme, et donnera ainsi toute la crédibilité nécessaire à ses recherches de financements.

- **La stratégie du PNRA.**

En gardant ces principes à l'esprit, la stratégie du PNRA est sous-tendue par quatre objectifs essentiels dont découle l'ensemble du programme.

Les deux premiers visent à contrebattre les forces centrifuges décrites plus haut, en restaurant la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais et en remettant sur pied une fonction publique fondée sur des principes et des valeurs. La troisième tend à faire du service aux citoyens un axe privilégié de la réforme, pour parfaire sa signification politique au bénéfice d'un Burundi nouveau. Enfin, la création des conditions du développement des TIC dans l'administration doit permettre de mobiliser le potentiel qu'elles représentent au profit des objectifs qui précèdent.

- **Restaurer la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais.**

Il s'agit prioritairement de mettre le Gouvernement en mesure d'assurer efficacement le pilotage interministériel de l'action gouvernementale. La réalisation de cet objectif doit être considérée comme la clef de tout progrès dans la conduite de l'action publique, et donc aussi dans la réforme de l'administration. En effet, seule la maîtrise effective par le Gouvernement et son administration, conçus comme un système unique, du cycle de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques – maîtrise insuffisante aujourd'hui – peut permettre de leur donner une efficacité convenable.

Cette maîtrise passe par un renforcement des moyens et des procédures de pilotage au niveau de la superstructure gouvernementale, mais elle implique aussi une réduction des coûts de coordination, et donc une concentration des moyens qui vienne remplacer leur actuelle dispersion. Cette concentration implique tant une réduction substantielle de l'ampleur des organigrammes des administrations centrales qu'un réexamen sans complaisance de la situation des démembrements de l'État, et leur intégration dans ces administrations centrales à chaque fois qu'elle n'est pas justifiée.

La réduction de l'organigramme des administrations centrales doit être envisagée dans une optique de performance et de progressivité, et non pas comme un processus immédiat de simple réorganisation sommaire que la réduction du nombre de cases des organigrammes suffirait à achever. Elle doit donc consister en une suite de réorganisations substantielles, autour d'une politique publique particulière et pour sa mise en œuvre, à un rythme qui dépendra de la capacité constatée à les mener à bien. Chacune des nouvelles structures qui apparaîtront peu à peu au terme de ce processus devra ainsi avoir fait l'objet d'une revue complète non seulement de son organigramme, mais aussi de ses objectifs ainsi que de ses ressources humaines, de leur qualification, de leur mode d'évaluation et de rémunération.

Ces nouvelles structures devront en outre être conçues dans une optique plus stratégique que de gestion. Certes, des fonctions de gestion – en particulier de pilotage de réseau – devront subsister à l'échelon central. Cependant, la ré-ingénierie de ces directions devra envisager, à chaque fois que possible, la déconcentration des procédures et des décisions à l'échelon local afin de réserver à l'échelon central le rôle stratégique, de conception et d'évaluation qui doit être le sien. Ces nouvelles directions devront en outre mettre en œuvre des plans d'actions renouvelés, parce que centrés sur un nombre restreint de priorités.

Cette stratégie devra prioritairement s'incarner dans la structure à créer qui sera chargée du pilotage de la mise en œuvre du PNRA. Cette structure devra être fortement interministérielle, en y affectant des cadres de haut niveau venus des différents départements. Elle devra également être transparente dans sa constitution et dans son fonctionnement, les cadres en question ayant été choisis au terme d'une procédure ouverte et compétitive.

Enfin, la réforme en cours de la gestion des Finances publiques devra servir de fil

directeur à cette restructuration des administrations centrales.

- **Restaurer des principes de gestion des agents publics autour de valeurs d'équité, de transparence et de performance.**

Il n'y a pas de perspectives de succès de la réforme sans une adhésion des agents publics à ses principes et à ses objectifs. Or, la situation de ces derniers est aujourd'hui telle que cette adhésion a peu de chances de se rencontrer sans un changement profond des relations qu'ils entretiennent avec leur employeur. Ce changement doit se construire autour d'un échange renouvelé entre l'État burundais et ses employés, dans lequel le premier apporterait:

- une restauration des principes de gestion de la Fonction publique, notamment axés autour de l'équité de traitement des agents publics, la transparence des recrutements et l'application effective des textes qui les régissent;
- un rééquilibrage des rémunérations des agents les moins avantagés par la situation présente, en fonction des moyens budgétaires dont l'État pourra disposer à cette fin;
- un effort d'augmentation de la rémunération des agents lié à la performance et aux résultats obtenus;
- la prise en compte des exigences sociales dans le traitement des ajustements nécessaires de l'administration;
- la restauration de sa propre capacité de gestion de la Fonction publique.

En contrepartie de ceci, les fonctionnaires devraient s'engager dans le soutien à la réforme et l'acceptation des ajustements qu'elle impliquera et admettre le principe d'un lien partiel entre rémunération et résultats. La relance d'un véritable dialogue social autour de la réforme doit également contribuer à créer les conditions de son succès.

On ne soulignera jamais assez la parenté des notions d'équité et de transparence pour le traitement des problèmes de la Fonction publique burundaise. Ce ne sont en effet pas tant les différences de situations qui choquent la grande masse des agents de l'État mal rémunérés, **que le sentiment qu'elles ne sont pas toujours justifiées par des différences démontrables de compétences, de responsabilités exercées ou d'apport à l'œuvre collective.** En d'autres termes, dès lors qu'il n'a pas les moyens de s'engager dans une harmonisation massive « vers le haut » des rémunérations de ses collaborateurs, le Gouvernement burundais aura le plus grand intérêt à asseoir les plus élevées sur des critères qui soient explicables, admissibles et reconnus par tous.

La stratégie proposée doit s'appuyer prioritairement sur une refonte en profondeur de la Direction Générale de la Fonction publique, qui la mette en situation de jouer le rôle de conception et de pilotage qu'elle ne remplit en rien aujourd'hui. La

perspective de la déconcentration de la gestion de leurs ressources humaines dans les ministères employeurs doit aider à cette reconfiguration.

Elle doit également s'incarner dans une redéfinition des règles de rémunération et d'octroi d'avantages divers, qui inclut une forte simplification des systèmes de primes et d'indemnités, la mise en place d'une rémunération partiellement liée aux responsabilités exercées et aux résultats obtenus, et la fiscalisation de l'ensemble des revenus professionnels, y compris ceux des hiérarchies les plus élevées. Les procédures d'évaluation devront être revues pour asseoir la crédibilité d'une rémunération partiellement fondée sur la performance.

Les règles applicables aux personnels des démembrements de l'État devront être alignées sur celles applicables à ses administrations, et les statuts dérogatoires strictement encadrés. L'application des nouvelles règles devra être simultanée à la mise en place des nouvelles structures de l'administration centrale.

Celle-ci devra également s'accompagner de recrutements nouveaux, qui permettront d'armer convenablement les nouvelles structures créées, dans des conditions de publicité et de transparence appropriées. Cette transparence sera la contrepartie nécessaire de conditions de rémunération spécialement favorables qui devront être consenties pour ces postes, afin d'y attirer et d'y retenir les talents indispensables au succès de la réforme.

- **Le service aux citoyens, un des fils directeurs essentiels de la réforme.**

La réforme de l'administration burundaise n'est pas une fin en soi. Elle vise non seulement à créer les conditions du développement du pays, mais aussi à restaurer les liens entre les citoyens et les institutions dans le cadre d'un État républicain, impartial et garant d'un service public orienté prioritairement vers les besoins de la population.

Cet objectif stratégique devra être poursuivi à travers l'ensemble des composantes de la réforme.

Il devra en priorité s'incarner dans les mesures de déconcentration qui en feront partie, dans l'objectif d'arriver rapidement à une déconcentration dans les provinces de la délivrance des principaux titres que doivent posséder les citoyens burundais.

Il sera par ailleurs intégré en bonne place dans les plans d'action des nouvelles directions de l'administration centrale, là où il sera pertinent, ainsi que dans les critères d'évaluation de leurs performances.

- **Créer les conditions du développement des TIC dans l'administration.**

Les freins au développement des TIC dans l'administration sont les mêmes que ceux qui s'opposent à leur diffusion dans la société burundaise dans son ensemble. C'est dire qu'il n'est pas envisageable -ni même évidemment souhaitable - de les desserrer pour la seule administration, mais qu'une action d'envergure doit être entreprise au bénéfice du pays tout entier.

Cette action a déjà été engagée par l'élaboration de plusieurs documents successifs de politique nationale, qui n'ont pas apporté tous les effets escomptés. L'élaboration du PNRA a été l'occasion de les examiner, et de proposer les réorientations qui ont été jugées nécessaires pour renforcer leur efficacité.

*Avertissement: compte tenu de sa dimension très spécifique, ce plan d'action national proposé pour les TIC ne figure pas dans le présent document, mais fait l'objet d'un rapport distinct. Il n'est repris ici dans ces grandes lignes que dans un souci de cohérence de la présentation du PNRA, chacune des « actions » présentées ci-dessous constituant en réalité un axe stratégique du plan TIC, qui implique lui-même plusieurs actions. Les lecteurs spécialement intéressés par cette dimension du PNRA sont donc invités à se reporter au rapport sectoriel.*

C'est sur ces bases qu'est présenté le Programme National de Réforme de l'Administration, organisé autour des axes suivants:

- Restaurer la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais;
- Restaurer des principes de gestion des agents publics autour des valeurs d'équité, de transparence et de performance;
- Mettre la performance des administrations au service des citoyens;
- Créer les conditions du développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration;
- Piloter la réforme.

• **AXE 1 : restaurer la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais.**

Cet axe général implique la poursuite de deux objectifs, qui sont le renforcement de la coordination du travail gouvernemental d'une part, et la rationalisation de l'organisation de l'État. Chacun de ces objectifs se décline quant à lui dans les actions présentées dans le tableau suivant:

<b>AXE 1</b>
--------------

<b><u>Objectif 1.1: Renforcer la coordination du travail gouvernemental.</u></b>
<b><u>Sous-objectif: développer la structure et les outils de la coordination.</u></b>
- Action 1.1.1: établir une procédure de travail interministériel.
- Action 1.1.2: renforcer le rôle et revoir la structure du Secrétariat général du Gouvernement.
- Action 1.1.3: développer les habitudes et les outils de travail collaboratif.
<b><u>Sous-objectif: renforcer la coordination de la production des normes.</u></b>
- Action 1.1.4: revoir le statut et le rôle du service national de législation.
- Action 1.1.5: instaurer et publier un calendrier du travail normatif.
<b><u>Utilisation des TIC</u></b>
<b><u>Action 1.1.6: développer des outils techniques de coordination.</u></b>
<b><u>Objectif 1.2: Rationaliser l'organisation de l'État.</u></b>
<b><u>Sous-objectif: combattre l'atomisation et les forces centrifuges dans l'organisation de l'État central.</u></b>
- Action 1.2.1: réviser la loi du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'Administration publique.
- Action 1.2.2: réduire le nombre des démembrements de l'État.
- Action 1.2.3: développer des « directions de performance » pour rationaliser les structures de l'administration centrale.
<b><u>Sous-objectif: engager une politique de déconcentration et de délégation.</u></b>
- Action 1.2.4: rationaliser les structures locales de l'État autour des gouverneurs.
- Action 1.2.5: expérimenter la déconcentration de procédures de gestion.
- Action 1.2.6: codifier les possibilités de délégation de signature.
- Action 1.2.7: fixer la hiérarchie des normes pour confier un pouvoir réglementaire dérivé mais propre aux ministres.

- **Objectif 1.1: renforcer la coordination du travail gouvernemental.**

La fonction de coordination du travail gouvernemental est concentrée (ou devrait l'être) au sein du triptyque institutionnel composé de la Présidence et des Vice-Présidences de la République. Si leur organisation pour ce faire présente déjà certains acquis (circulation systématique du courrier entre les trois pôles, invitations aux réunions susceptibles de concerner un autre pôle, organisations internes comparables facilitant les liaisons et les échanges...), elle n'est pas exempte de faiblesses qui expliquent le constat général d'une insuffisante coordination, au point que cette question figure au nombre des problèmes identifiés comme devant être traités dans la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance.

Ces faiblesses se concentrent autour de quatre points:

- L'absence de procédure écrite, systématique et largement connue pour l'organisation du travail interministériel explique que celui-ci soit souvent mené de manière empirique, aléatoire et donc incertaine. L'élaboration et la publication d'une procédure qui s'applique en toutes circonstances et de manière systématique doit être une réponse à cette situation.
- Cette procédure ne peut s'établir et se maintenir que si elle repose sur une structure administrative *ad hoc*, qui n'existe pas aujourd'hui, et qui serait chargée

d'en assurer la bonne marche matérielle et d'en conserver la mémoire.

- Les habitudes informelles de travail collaboratif semblent insuffisamment ancrées dans la culture administrative burundaise, et il faut donc s'efforcer de les développer.
- Dans le cas particulier du travail de production des normes juridiques, le rôle du Service National de Législation est aujourd'hui excessivement marginalisé, et prive le Gouvernement d'une capacité de contrôle de la qualité des normes. Il convient donc de remettre ce service et sa fonction au sein même de la chaîne de production de celles-ci.
- **Développer la structure et les outils de la coordination.**

***Action 1.1.1: Établir une procédure de travail interministériel.***

Pour produire les résultats escomptés, le processus de coordination interministériel doit être constant, systématique et connu:

- constant: toutes les questions présentant une dimension interministérielle doivent faire l'objet du même processus;
- systématique: aucune ne doit y échapper;
- connu: l'ensemble des structures qui concourent à la formulation des politiques et / ou à la production des normes doivent pouvoir les appliquer et s'y référer.

Cette situation ne peut-être atteinte que par l'écriture, l'adoption et la vulgarisation d'une procédure de travail interministériel, dont les principes pourraient être les suivants:

- La responsabilité "de droit commun" du lancement du processus interministériel incombe au département qui souhaite réaliser un projet ou rédiger un texte qui est susceptible de concerner d'autres départements. Sauf pour des dossiers qui sont évidemment de son ressort exclusif, il lui appartient d'inviter les autres ministères à des réunions de travail qui donnent lieu à compte rendu. Ce compte rendu est diffusé aux participants, aux collaborateurs intéressés de la superstructure et figure à l'archive du dossier. Il dégage ses différentes implications, ainsi que les points d'accord et d'éventuels désaccords entre les ministères. Aucun dossier ne peut donner lieu à examen formel au niveau de la superstructure à la demande d'un ministre si cette étape préalable n'a pas été respectée.
- Sans préjudice de ces réunions de concertation que les ministères ont le devoir d'organiser entre eux sur les sujets communs, le travail interministériel est organisé autour de réunions formelles tenues au niveau de la superstructure gouvernementale.
- Les réunions sont organisées soit à la demande du cabinet du Président de la République, soit à la demande du cabinet d'un Vice-Président ou du cabinet d'un

ministre.

- Elles sont convoquées par le Secrétariat général du Gouvernement, par courrier électronique adressé aux cabinets des ministres concernés, au moins 72 heures à l'avance. Les convocations comportent un ordre du jour.
- Les réunions sont présidées par un ou deux membres du Cabinet du Vice-Président qui détient dans son portefeuille de coordination le ministère principalement intéressé par le dossier. En cas de difficulté d'attribution, la question est soumise à la Présidence qui attribue le suivi du dossier à l'une des Vice-Présidences.
- La Présidence peut naturellement toujours évoquer à son niveau tel ou tel dossier, et dès lors piloter le processus interministériel dans les mêmes conditions, sous réserve d'y associer les Vice-Présidences.
- Assistent aux réunions interministérielles des membres des cabinets des ministres convoqués, désignés par leurs chefs de cabinets respectifs. Ils peuvent se faire accompagner de fonctionnaires des services du ministère.
- Le dossier préparatoire à la réunion est constitué par le ministère demandeur, ou par le Secrétariat général du Gouvernement à partir des éléments qui lui sont communiqués par les ministères concernés si la réunion a lieu à l'initiative d'une Vice-Présidence ou de la Présidence. Le dossier est transmis au membre concerné du cabinet du Vice-Président et, s'il n'a pas été préparé par lui, au Secrétariat général du Gouvernement. Le dossier comporte au minimum une note de synthèse faisant ressortir les points soumis à arbitrage.
- Lors de la réunion, chaque ministère est invité à exprimer sa position sur les points en débat. A l'issue de ce débat, le(s) président(s) de séance arbitre(nt) les questions en suspens. Cet arbitrage peut, le cas échéant, être formulé après la réunion s'il est besoin de discuter la question au niveau du Vice-Président ou du Chef de cabinet.
- Chaque réunion donne lieu à un compte rendu rédigé par le Secrétariat général du Gouvernement qui mentionne: la liste des présents et le ministère représenté, le résumé des positions exprimées par les participants, la décision arrêtée par les services du Vice-Président ou du Président à l'issue de la réunion ou postérieurement. Le compte-rendu est diffusé aux secrétariats permanents des ministères concernés.
- Les décisions ainsi notifiées s'imposent aux ministères et administrations concernées.
- Les décisions interministérielles qui présentent une difficulté prévisible importante (soit en raison du sujet traité, soit en raison des blocages constatés) peuvent être renvoyées à des réunions de ministres, sous la présidence d'un Vice-Président ou du Président de la République. Celles-ci doivent être précédées d'une réunion interministérielle formelle pour préparer leurs décisions et aplanir les difficultés. Les réunions de ministres sont convoquées dans les mêmes conditions et



donnent lieu aux mêmes compte-rendus que les réunions interministérielles.

***Parallèlement à la mise en place de cette procédure, il est proposé de modifier les conditions d'accès direct d'un ministère à l'ordre du jour du Conseil des Ministres,*** tel qu'il est prévu par l'article 20 du décret portant règlement intérieur du Conseil des ministres. En effet, cet accès est contraire aux principes de la procédure décrite ci-dessus, puisqu'il permet à un projet d'y échapper et d'accéder directement à cette instance de délibération. La soumission du dossier à la Vice-Présidence concernée ne devrait pouvoir se faire que dès lors que le travail interministériel préalable à l'initiative du ministère demandeur aura été effectué. Il conviendrait de préciser que la composition du dossier devrait donc inclure une note de présentation de ce travail interministériel.

La montée en puissance de cette procédure sera dépendante de la mise en place des ressources adaptées au Secrétariat général du Gouvernement. Elle peut être néanmoins testée immédiatement pour un ou deux ministères à partir des moyens actuellement disponibles.

#### ***Action 1.1.2: Renforcer le rôle et revoir la structure du SGG.***

La mise en œuvre systématique de la procédure de travail interministériel décrite ci-dessus nécessite le support d'une structure administrative de soutien dédiée, pour plusieurs raisons:

- Les équipes politiques responsables du pilotage interministériel et des arbitrages qu'il implique doivent être déchargées des aspects formels et des tâches matérielles que suppose la mise en œuvre de cette procédure, pour pouvoir se concentrer sur le fond des dossiers. Néanmoins comme ces aspects formels sont essentiels au bon fonctionnement du dispositif, ils doivent être pris en charge avec soin et en y consacrant les moyens nécessaires.
- Le fonctionnement de la procédure en question doit s'ancrer dans les modes d'action usuels de l'administration burundaise, et ainsi survivre aux alternances et aux changements politiques: elle doit donc reposer sur une structure permanente, à vocation technique et non politique, qui assurera également la mémoire des dossiers gouvernementaux en cours.

Cette fonction de support administratif du travail interministériel revient assez naturellement au Secrétariat général du Gouvernement, en tant que responsable du bon fonctionnement de l'appareil gouvernemental au plan interministériel (il assure ainsi le secrétariat du Conseil des ministres). Rappelons en outre que l'article 35 du décret du 25 août 2008 portant réorganisation des services de la Présidence de la République lui confie explicitement la mission d'" appuyer le Président de la République et les Vice-Présidents de la République dans la coordination de l'action gouvernementale", et que la base légale de son intervention dans ce domaine est ainsi déjà incontestable. Dans la plupart des États où une structure ainsi dénommée existe, elle assure d'ailleurs cette fonction.

Cependant, l'organisation actuelle du SGG burundais n'a pas été pensée pour l'assurer. Il convient donc de le mettre en mesure de le faire, en modifiant sa structure et en le dotant des ressources humaines nécessaires.

Le SGG est actuellement composé de trois services, assurant respectivement le secrétariat du Conseil des Ministres, le soutien administratif et financier, et la gestion des archives et de la documentation. Deux composantes lui manquent pour être pleinement en mesure de jouer le rôle attendu de lui:

- Une unité à vocation légistique, qui devrait lui être apportée, immédiatement ou à moyen terme, par intégration du SNL dans son organigramme (cf. ci-dessous action 1.1.4);
- Une équipe de chargés de mission, qui seraient responsables du soutien à apporter aux cabinets de la superstructure dans leur travail de coordination interministérielle.

Le rôle de ces chargés de mission est d'assurer une assistance administrative de haut niveau à la coordination politique interministérielle en:

- planifiant et assurant la convocation des réunions interministérielles formelles (RIM),
- rédigeant leur procès-verbal,
- assurant, en liaison avec les services des ministères, le suivi des décisions arrêtées en RIM,
- assistant les membres des cabinets en charge des dossiers qu'ils traitent (préparation des dossiers etc.)
- assurant la tenue des dossiers relatifs à leurs activités.

Il ne s'agit pas d'une fonction de secrétariat exécutant, mais d'une mission de haut niveau qui doit être confiée à des cadres qui présentent:

- des qualités de jugement politique et de diplomatie pour se mouvoir dans le difficile environnement de l'interministériel,
- des qualités de neutralité, pour se mettre au service des cabinets de la superstructure sans chercher à faire prévaloir leurs vues dans les dossiers traités, ou à substituer leurs décisions à celles des collaborateurs politiques qu'ils ne sont pas,
- des qualités rédactionnelles et de rapidité de travail,
- une connaissance des domaines techniques dont ils seront appelés à traiter, pour faciliter leur dialogue avec les ministères sectoriels et être capables de servir de conseillers techniques des membres des cabinets dont ils partagent les dossiers,
- si possible, un minimum de culture juridique,

- cinq à huit années environ d'expérience dans des fonctions d'encadrement supérieur.

L'équipe de ces chargés de mission pourrait se développer progressivement, au rythme de la montée en puissance de la procédure de travail interministériel. Un minimum de deux chargés de mission est nécessaire au démarrage de sa mise en place. Ce nombre devra être ajusté en fonction du nombre de réunions interministérielles qui se tiendront effectivement. A l'horizon de deux ans, une organisation cible comprenant quatre chargés de mission semble raisonnable. A moyen terme, six personnes semblent le maximum nécessaire. Il est souhaitable que les périodes d'affectations de ces cadres soient de moyenne durée: pas moins de trois années, et ils devraient se voir proposer des affectations valorisantes après cinq années au maximum passées dans ces fonctions.

Ils doivent être pourvus d'une assistante de bon niveau et du matériel bureautique nécessaire.

En complément du développement de cette procédure et des moyens nécessaires pour la mettre en œuvre, il est également nécessaire de chercher par tous les moyens à développer des habitudes de travail collectif.

### ***Action 1.1.3: Développer les habitudes et les outils de travail collaboratif.***

Pour atteindre l'objectif global d'amélioration de la coordination du travail gouvernemental, il est de la plus grande importance d'ancrer dans les habitudes de travail des cadres dirigeants des réflexes de collaboration et de partage de l'information qui sont aujourd'hui beaucoup trop peu répandus. Il est ainsi frappant de constater que la tenue de réunions de service fait partie des plans d'action de la plupart des ministères, alors qu'elles devraient constituer seulement une modalité routinière de l'organisation du travail collectif. L'État et son administration constituent un système unique dont toutes les composantes doivent être en liaison et en interaction constantes, sans que les moyens au demeurant banals de ces interactions semblent ainsi constituer des actions spécialement remarquables.

Il est difficile d'intégrer dans un plan de réforme le développement de ces pratiques, qui relèvent au moins autant du bon sens que de la technique, et davantage de dispositions d'esprit et d'une culture administrative que de préconisations expertes.

A titre indicatif, il est toutefois possible de proposer les initiatives suivantes:

- La tenue de réunions hebdomadaires "tour d'horizon" des secrétaires permanents autour des chefs de cabinet de la Présidence et des Vice-Présidences: il s'agira de réunions courtes où, au cours d'un tour de table, chaque secrétaire permanent pourra faire le point de l'actualité de son ministère, des travaux en cours, des difficultés rencontrées, et recueillir les orientations nécessaires. Il s'agit

de réunions informelles, qui ne nécessitent pas de compte rendu, ni de convocations si elles sont tenues régulièrement toujours le même jour et à la même heure, pour pouvoir être bloquées aisément sur les agendas.

- La tenue de réunions régulières, dans le même esprit informel et d'échange d'informations, de leurs réseaux interministériels par les structures pilote de la mise en œuvre du PNRA (structure de pilotage du programme, Direction générale de la Fonction publique renouvelée).
- La systématisation de "visites de contact" par lesquelles les hauts cadres nouvellement nommés feront connaissance des conseillers qui traitent de leurs dossiers dans les cabinets de la superstructure, et de leurs collègues de niveau hiérarchique supérieur ou équivalent dans les ministères aux activités connexes.
- La mise en ligne sur les premiers éléments de l'Intranet gouvernemental (cf. ci-dessous action 1.1.6) d'un annuaire interministériel des hauts cadres, indiquant leurs principales responsabilités et leurs coordonnées.
- Pour illustrer l'importance de ces pratiques et de leur développement, la structure de pilotage du PNRA pourrait organiser annuellement dans les ministères un concours d'initiatives pour récompenser la direction qui aura le mieux contribué au développement de la collaboration avec les autres ministères.

La mise en place rapide du système de messagerie gouvernementale décrit ci-dessous (action 1.1.6 ci-dessous) est une autre contribution à cet axe de progrès.

- **Renforcer la coordination de la production des normes.**

L'insuffisante coordination du travail gouvernemental, telle que relevée par l'ensemble des acteurs, s'exprime aussi dans la production des textes normatifs, avec deux conséquences majeures et spécifiques à ce domaine. D'une part, elle peut déboucher sur des contradictions de textes, même produits à de courts intervalles, avec des conséquences très négatives en termes de sécurité juridique pour les citoyens et pour l'administration elle-même. D'autre part, elle participe à une dégradation de la qualité du droit burundais, qui produit globalement les mêmes conséquences et constitue une entrave à l'efficacité de l'action publique.

La mise en place de la procédure et de la structure de coordination décrites ci-dessus, et qui doivent concerner la production des normes comme le pilotage des politiques publiques, doit constituer un élément significatif de la solution de ce problème. Néanmoins, elle ne répond pas à la préoccupation strictement juridique, à laquelle il doit donc être répondu par des mesures spécifiques.

Celles-ci sont proposées au nombre de deux:

- Une révision du statut et du rôle du Service National de Législation (SNL);

- La mise en place et la publication d'un calendrier du travail normatif.

#### **Action 1.1.4: revoir le statut et le rôle du SNL.**

L'instance supposée assurer, sinon la coordination de la préparation des textes, du moins le contrôle de leur qualité juridique et légistique existe déjà dans l'organisation administrative burundaise: il s'agit du Service National de Législation. Cependant, la situation et le rôle du SNL sont aujourd'hui insatisfaisants à un double titre:

- En premier lieu, rien ne paraît justifier que ce service possède le statut d'Administration Personnalisée de l'État, avec un conseil d'administration et des règles de fonctionnement propres. La fonction d'édicter des normes de la meilleure qualité juridique est au cœur même des missions de l'État, et il est très surprenant que l'un des acteurs clefs de cette production soit ainsi placé dans sa périphérie institutionnelle. Il est donc proposé de revoir le statut du SNL par l'abrogation du décret du 6 juin 2006 qui le crée en l'érigeant en APE, et la réintégration du service dans les cadres normaux de l'administration.

- D'autre part, cette position institutionnelle périphérique explique probablement, au moins en partie, que le service ne soit pas systématiquement associé à la préparation des normes comme il devrait l'être, ou qu'il ne le soit qu'à des moments indéterminés et aléatoires de la procédure, alors que son rôle devrait être constant. Le rattachement de ce service à un ministère sectoriel (la Justice) l'éloigne du centre institutionnel de contrôle et pilotage de la production des normes, dont la création est l'un des objectifs du PNRA. Par ailleurs, ce rattachement au ministère de la Justice n'est pas justifié par la nécessité d'assurer une relative indépendance à un service qui n'a pas, et ne doit pas avoir, de fonction juridictionnelle. Il est enfin générateur de lourdeurs dans la circulation des projets de textes, qui ne correspondent à aucune nécessité réelle de l'action. Il est donc proposé de supprimer ces inconvénients en rattachant le SNL à la superstructure gouvernementale.

Idéalement, le SNL devrait devenir le service légistique du Secrétariat général du Gouvernement dans le cadre de la réorganisation de celui-ci. Cette solution présenterait l'avantage certain de le placer au cœur même du mécanisme de coordination de l'action gouvernementale, et d'assurer que les questions juridiques y seront toujours prises en compte. S'il devait toutefois apparaître que la subordination de ce service au SGG devait être à court terme institutionnellement trop complexe, son rattachement provisoire direct à la Présidence de la République serait un choix de second rang.

Ces évolutions institutionnelles devront se faire en préservant, à titre personnel et provisoire (pendant la durée de leurs fonctions), les avantages dont jouissent

aujourd'hui les collaborateurs du service.

Par ailleurs, ces évolutions devraient être mises à profit pour recentrer le SNL sur sa mission la plus essentielle, à savoir l'examen des textes au cours de leur élaboration et jusqu'à l'ultime moment précédent leur publication. Cet examen et le travail légistique qu'il implique devraient notamment permettre que chaque texte liste précisément les dispositions qu'il abroge. Le service devrait donc être déchargé de ses autres missions, en particulier de la traduction des textes en Kirundi qui pourrait être confiée à d'autres structures voire, sous contrôle de l'administration, à des prestataires extérieurs.

#### **Action 1.1.5: instaurer et publier un calendrier du travail normatif.**

L'une des entraves à la bonne coordination du travail gouvernemental, et en particulier à la production de normes cohérentes entre elles, est la pratique consistant, pour les ministères, à commencer seuls l'élaboration de textes normatifs dans les domaines de leur compétence. Cette façon de procéder n'a bien sûr pas d'inconvénients lorsque le texte en question porte sur une compétence exclusive du ministère, mais cette hypothèse peut être considérée comme rare compte tenu de l'imbrication naturelle des différents domaines de l'activité gouvernementale. En revanche, lorsque la portée du texte est peu ou prou interministérielle, cette manière d'agir implique soit que le texte ne prenne pas en compte les positions des autres ministères (ce qui les incitera probablement à proposer à brève échéance un autre texte contradictoire), soit que cette prise en compte implique de reprendre le travail d'élaboration du texte à la base, ce qui constitue un gaspillage de temps et d'énergie.

La procédure de travail interministériel proposée plus haut est une réponse partielle à ce problème. Elle peut toutefois voir ses effets renforcés par la tenue et la publication d'un calendrier d'élaboration des textes normatifs, dont l'objectif serait double:

- Assurer une transparence interministérielle sur la préparation des textes: dès lors que tous les ministères peuvent avoir une vision exhaustive des travaux en cours, ils peuvent demander à s'associer (éventuellement en demandant la tenue d'une réunion interministérielle formelle à la Vice-Présidence concernée) à des textes qui les concerneraient aussi et à l'élaboration desquels ils n'auraient pas été d'emblée invités à participer.
- Dans une version allégée, assurer l'information des citoyens sur les travaux gouvernementaux en cours.

Les modalités de mise en œuvre du calendrier s'inspireront des principes suivants:

- Le calendrier est tenu par le SGG, ou par le SNL en collaboration avec le SGG si

l'option de la fusion SGG / SNL n'est pas retenue à court terme.

- Il consiste à mettre en ligne, sur l'Intranet gouvernemental (cf. action 1.1.6), un calendrier glissant à six mois du travail d'élaboration des différents textes en cours de préparation, des projets de loi jusqu'aux ordonnances ministérielles.
- Sont inscrits sur ce calendrier, ministère par ministère et catégorie de texte par catégorie de texte:
  - les textes qui doivent être préparés sur prescription d'un texte de portée supérieure (exemple: un décret prévu par une loi): l'inscription est alors automatique dès la promulgation du texte supérieur;
  - les textes dont le Président de la République ou l'un des Vice-Présidents a ordonné la mise en chantier: l'inscription est alors ordonnée en même temps que la mise en chantier;
  - les textes dont un département ministériel souhaite la préparation dans le cadre de ses compétences: l'inscription au calendrier est autorisée sur demande du ministère par le cabinet du Vice-Président concerné, qui peut alors décider soit d'enclencher à son niveau la procédure formalisée de travail interministériel, soit de laisser le ministère demandeur conduire les premiers travaux interministériels.
- Le calendrier présente en outre, pour chaque texte, une courte présentation de ses motifs et des objectifs poursuivis.
- Aucun texte, sauf exception d'urgence caractérisée, ne peut être présenté à l'examen du Conseil des ministres s'il n'a pas fait l'objet d'une inscription au calendrier dès le début de son élaboration.

Dans une première version à réaliser sans délai, le calendrier peut se borner à établir la liste des textes dont la préparation est engagée, commandée ou autorisée. Il est cependant souhaitable que, au fur et à mesure du développement de ses fonctionnalités (voir action 1.1.6), il puisse retracer les différentes étapes de l'élaboration (réunions, états successifs du texte) et, éventuellement (dès lors qu'un niveau convenable de sécurité serait atteint), rendre accessible en ligne le dossier de préparation du texte à l'usage des services concernés. Il évoluera ainsi vers un véritable outil de travail collaboratif de préparation des textes, depuis les premiers projets jusqu'au texte signé à publier au BOB. Une version simplifiée (ne comportant pas les éléments couverts par le secret des délibérations gouvernementales) sera également mise en ligne d'emblée sur un site public (celui de la Présidence de la République paraissant tout indiqué pour cela) pour l'information des citoyens sur l'avancement du travail gouvernemental.

### ***Action 1.1.6: développer des outils techniques de coordination.***

La recherche d'une meilleure coordination des activités gouvernementales doit être l'occasion d'entreprendre le développement de nouveaux outils de travail pour soutenir les actions envisagées ci-dessus. Deux d'entre eux peuvent être développés

immédiatement.

**Le premier visera à l'hébergement du calendrier mentionné ci-dessus.** Pour ce faire, soit sur le site Web du Gouvernement géré par le Ministère de la Communication, soit sur celui de la Présidence de la République, ou celui du Ministère de la Justice, il pourrait être envisagé l'ouverture d'une *fenêtre sécurisée* et accessible uniquement au Secrétariat Général du Gouvernement, au Service National de la Législation, aux collaborateurs de Cabinet du Président de la République et des Vice - Présidents et aux Secrétaires Permanents des Ministères.

Les fonctionnalités du site devront permettre les actions suivantes:

- dès la prise de décision d'élaboration d'un texte, le maître d'œuvre désigné publie en ligne un document de présentation du projet dont il expose les motifs et invite – dans un délai fixé – les autres départements à faire part de leurs commentaires et observations ;
- les personnes qui ont un accès au site sécurisé - Secrétariat Général du Gouvernement, Service National de la Législation, Cabinets du Président de la République et des Vice - Présidents et Secrétaires Permanents des Ministères – diffusent l'information dans leurs structures respectives et publient en ligne sur le site les commentaires et observations recueillis ;
- au terme du délai fixé pour les commentaires et observations, le ministère maître d'œuvre, publie un document de synthèse des commentaires et observations recueillis;
- si l'élaboration du projet demande à ce stade un arbitrage interministériel (soit à la demande d'un des ministères, soit à la demande de la superstructure au vu de l'évolution du dossier), il est fait application de la procédure d'arbitrage prévue ci-dessus. Dans le cas contraire, le département maître d'œuvre peut commencer le travail de rédaction du texte;
- tout au long de la phase d'élaboration du projet de texte, le maître d'œuvre met en ligne régulièrement des informations sur l'état d'avancement du travail;
- au terme de l'élaboration du projet de texte, ce dernier est publié en ligne, avec avis d'appels à commentaires et observations, dans un délai déterminé;
- au vu des commentaires et observations, lorsque c'est nécessaire, des réunions d'arbitrage et d'harmonisation sont organisées aux termes desquelles le projet de texte est finalisé.

En plus des informations sur le calendrier du travail normatif et du développement de fonctionnalités collaboratives, cette *fenêtre sécurisée* pourrait contenir



également, le calendrier et l'ordre du jour des réunions convoquées par le secrétariat général du Gouvernement, ainsi que les comptes rendus rédigés aux termes de ces réunions.

Cette *fenêtre sécurisée* pourrait être ouverte sur le site Web du Gouvernement - hébergé par la société privée «Base International» - dont le Ministère de la Communication est chargé de la gestion. Il appartiendrait alors au webmaster de ce dernier de procéder à la création de la fenêtre et d'attribuer des codes d'accès aux différentes personnes autorisées.

**Le second projet** consiste à développer sur la même base un système de messagerie des cadres de l'administration. La création d'un système de messagerie ([opqr@abc.gouv.bi](mailto:opqr@abc.gouv.bi)), par lequel les cadres de l'Administration publique communiquent en interne, pourra grandement contribuer au renforcement de la cohésion entre ces derniers, parce que favorisant le développement d'un «*esprit de corps*» et du travail collaboratif. Un tel système de messagerie serait alors un embryon de l'intranet et de l'annuaire de l'Administration.

L'ouverture de cette *fenêtre sécurisée*, d'une part, la création d'un système de messagerie pour les cadres de l'Administration, d'autre part, pourraient se faire par le biais de la création d'un espace sécurisé sur le site Web du Gouvernement et permettant aux utilisateurs (Ministre, Secrétaire Permanent, Conseillers, etc.) de partager, avec des droits d'accès appropriés, des fichiers et des informations en toute sécurité.

En effet, cet espace serait directement hébergé sur le site du gouvernement et porterait un sous-domaine comme <http://accs.burundi-gouv.bi>. Cette interface guiderait l'utilisateur, après une invitation à se connecter par un identifiant et un mot de passe. Le système pourrait alors procéder aux vérifications requises avant d'ouvrir la page d'accueil. Ladite page serait constituée d'un Webmail et de différentes rubriques qui incluraient chacune principalement un recueil de documents en PDF, et pour chaque document, il serait affiché les commentaires y relatifs. Les boucles seraient écrites en PHP tandis que la base de données serait en MySQL.

Tenant compte des propositions de la société «Base International» qui héberge le site Web du Gouvernement, la construction de cet espace sécurisé pourrait se faire très rapidement, selon le procédé suivant:

- réunion entre la société «Base International», le Ministère de la Communication – chargé de la gestion du site pour le compte du Gouvernement – et la structure de pilotage du PNRA afin de déterminer avec exactitude les besoins, et s'assurer ainsi de la bonne compréhension, par les deux parties, des différentes tâches à réaliser;
- sur la base des conclusions de la réunion, «Base International» présente un projet de maquette au Ministère de la Communication. Après la validation du projet, certifiée par un PV de validation, «Base International» commence le

développement. Le coût de cette phase est estimé à 200 USD;

- sur la base de la maquette acceptée par le Ministère de la Communication et la structure de pilotage du PNRA, développement d'une interface unilingue, en français, par «Base International». Le coût de ce développement d'interface est estimé à 1.100 USD;
- séance de formation d'une durée d'environ 2 heures à l'endroit des agents chargés de la gestion du site, lesquels montreraient par la suite aux différents utilisateurs comment utiliser l'interface. Un manuel d'utilisation serait également produit et livré à l'administrateur du site. Le coût de la formation pour 2 agents et de la livraison d'un manuel est estimé à 200 USD.

- **3.2 Objectif 1.2: rationaliser l'organisation de l'État.**

L'État burundais est aujourd'hui caractérisé par une situation paradoxale. Il laisse très peu de place à l'initiative de ses services locaux, bien qu'ils existent et qu'il cherche d'ailleurs à les développer, et il centralise tous les mécanismes de décision à BUJUMBURA. L'administration centrale -entendue ici largement comme l'ensemble des organes et des démembrements de l'État localisés à BUJUMBURA et placés sous l'autorité du pouvoir exécutif, quelle que soit leur forme juridique - est ainsi omnipotente et hypertrophiée. Pour autant, elle est atomisée en une myriade de structures à la lisibilité réduite, à la coordination faible, et qui sont encombrées d'un grand nombre de processus de décision qu'elles n'ont pas les moyens d'assumer dans des conditions satisfaisantes compte tenu de leur dénuement. Au total l'omnipotence de cette administration centrale est donc toute théorique du fait de ses faibles capacités.

Cet ensemble central très fractionné est lui même très centralisé dans une sorte de "centralisation de la centralisation", avec des mécanismes de décision peu diffus, y compris au plus haut niveau de l'État. En outre, ses dysfonctionnements internes poussent à la multiplication des stratégies centrifuges qui l'affaiblissent encore. Il en résulte une situation d'engorgement du centre de décision qui ne lui permet plus de dégager des priorités ni de concevoir des stratégies, mais simplement de se maintenir à flot dans une tentative de gestion au fil de l'eau des affaires publiques.

Cette double caractéristique de très forte centralisation et d'atomisation de l'administration burundaise est une des explications majeures de ses difficultés de fonctionnement, et doit donc être combattue par un effort de rationalisation des structures qui doit se donner pour objectifs:

- De combattre l'atomisation des structures de l'État central et de mettre un terme aux tendances centrifuges qui les minent;
- Parallèlement à cette concentration des moyens de l'État central pour le mettre

en mesure de jouer son rôle de stratège du développement, d'engager une politique de déconcentration et de diffusion de la décision qui lui permette de jouer pleinement son rôle de conception et de décision, en renvoyant à une périphérie elle-même mieux organisée le maximum de procédures et de tâches de gestion.

- **3.2.1 Combattre l'atomisation et les forces centrifuges dans l'organisation de l'État central.**

Le phénomène d'atomisation des structures de l'État central recouvre deux réalités distinctes, qui aboutissent aux mêmes effets:

- Un nombre excessivement élevé de directions générales et directions d'administration centrale qui alourdit les charges de coordination, fragmente le processus de traitement des dossiers et affaiblit globalement la capacité du système;
- Compte tenu de la faible efficacité de cet appareil, et des problèmes posés par la faiblesse des rémunérations, une multiplication des structures autonomes, dont la création ne paraît pas toujours justifiée. Cette multiplication a les mêmes conséquences que le nombre élevé des entités composant les administrations centrales, plus celle de favoriser les distorsions pas toujours aisément compréhensibles de statuts et de rémunérations qui sont une des causes majeures du malaise de la Fonction publique.

Rationaliser l'organisation de l'État implique donc de redresser ces deux situations.

***Action 1.2.1: réviser la Loi portant organisation générale de l'administration publique.***

La multiplication de structures à la fonction et à l'articulation peu lisibles dans l'administration est favorisée par un cadre juridique qui multiplie les catégories, et qui semble pouvoir être utilement simplifié.

Il est donc proposé de procéder à la révision de la loi du 28 avril 2011, en la modifiant de la manière suivante:

- A l'article 3:
- Confondre les "administrations provinciales" et les "services techniques provinciaux et locaux" dans une appellation unique, qui pourrait être "services territoriaux de l'État", afin d'affirmer l'unité de ces services et l'absence de différence de nature entre eux. Afin d'asseoir le principe de la déconcentration (cf. ci-dessous actions 1.2.4 et 5), il est souhaitable d'affirmer l'autorité du Gouverneur sur ces services. Dès lors, la mention devient "les services territoriaux de l'État

placés, dans les Provinces, sous l'autorité des Gouverneurs dans les conditions prévues par la loi".

- Compléter la mention "les administrations personnalisées de l'État" par les mots "existantes à la date de promulgation de la présente loi", pour interdire toute création nouvelle, de manière cohérente avec les dispositions de l'article 136 du décret du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics, qui implique la disparition de ces structures au plus tard le 1<sup>o</sup> janvier 2017.
- Supprimer la référence aux collectivités territoriales, qui ont une existence constitutionnelle à laquelle la loi n'apporte rien (titre XI de la Constitution, articles 262 et suivants), et qui ne font donc pas à proprement parler partie de "l'administration publique" que régit le texte.
- Supprimer les projets publics, en prévoyant la création en loi de Finances des budgets d'affectation spéciale correspondants conformément à l'article 9 de la LOFP; l'intégration des personnels dans l'administration de l'État, sous leur régime contractuel acquis à la date de la loi, et avec conservation à titre personnel des avantages acquis.
- On ne voit pas pourquoi, en revanche, les établissements publics ne sont pas mentionnés dans la loi, dès lors qu'il en existe toujours et que leur suppression totale n'est pas souhaitable. Mention de leur possible existence devrait ainsi être faite.

Il sera utile de compléter cette révision d'autres dispositions relatives:

- A la nécessité d'empêcher la création de structures lorsqu'on n'est pas en mesure de la doter des ressources humaines nécessaires. Pour ce faire, on peut insérer dans la loi un article 4 bis qui disposerait que:
- A compter de la date de promulgation de la loi de révision, aucune des structures prévues par la loi ne peut être créée sans que les ressources humaines nécessaires à son fonctionnement soient disponibles;
- Pour ce faire, tout projet de création d'une nouvelle structure est accompagné d'un plan d'effectifs visé par le contrôleur des engagements de dépenses prévu à l'article 43 de la LOFP, qui atteste de la disponibilité budgétaire des emplois nécessaires;
- Aucune structure de niveau direction d'administration centrale ne peut-être créée si elle ne regroupe pas un effectif minimum de cadres (catégories direction ou collaboration), que l'on peut envisager de fixer à 30.
- A la suppression du décret général d'organisation du Gouvernement prévu par l'article 37 de la loi, qui n'apporte pas de bénéfices tangibles en termes d'organisation dès lors qu'il pourrait être remplacé par la publication, au moment de la composition du Gouvernement, des décrets individuels des ministères qui préciseraient, outre les compétences des ministres, les directions sur lesquelles ils

ont autorité, ainsi que, le cas échéant, celles dont ils peuvent disposer (il s'agit des services placés sous l'autorité directe d'un autre ministre, mais qui sont mis à la disposition du ministre concerné dans la mesure où ils sont utiles à l'exécution de leurs tâches).

- Aux règles applicables en matière de délégation de signature des ministres et des gouverneurs à leurs collaborateurs (cf. ci-dessous action 1.2.6).

### **Action 1.2.2: réduire le nombre des démembrements de l'État.**

Réduire le nombre des démembrements de l'État permettra de réduire aussi les occasions de distorsion des rémunérations des agents publics, les coûts de coordination et les occasions de se placer hors du cadre normal de gestion des finances publiques. La LOFP et l'article 136 du décret du 18 octobre 2011 portant règlement général des budgets publics prévoient la suppression des Administrations Personnalisées de l'État au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cette suppression doit se traduire soit par l'intégration de la structure concernée aux cadres normaux de l'administration centrale du ministère de rattachement, soit par la transformation en Établissement public à caractère administratif.

Il est proposé d'avancer cette date au 1<sup>er</sup> janvier 2014, selon le calendrier suivant:

- 2<sup>o</sup> trimestre 2012: fixation au terme d'une procédure interministérielle de la liste des administrations concernées;
- 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> trimestre 2012: examen individuel des situations de chaque établissement par les ministères de tutelle, proposition de décision arrêtée en concertation avec le ministère des Finances, et préparation des textes correspondants;
- 1<sup>er</sup> trimestre 2013: publication des textes avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2014, pour intégration de leurs conséquences dans la loi de Finances 2014 au cours de sa préparation.

Le cas des personnels des APE doit être réglé de la manière suivante, dès lors qu'ils auront été recrutés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, sachant qu'il est souhaitable, pour éviter les effets d'aubaine, d'empêcher tout recrutement net à compter de cette date:

- Les agents titulaires de l'État sont réintégrés dans leur administration d'origine. La loi de Finances crée une prime différentielle mensuelle fixe et définitive pour compenser la perte de rémunération qui naît de ce retour.
- Les agents contractuels voient, sur leur demande, leur contrat transféré de l'APE à l'État avec conservation de ses stipulations.

L'ensemble des droits et obligations des APE supprimées sont dévolus par la loi de Finances 2014 soit à l'État (cas de celles qui sont intégrées aux administrations

centrales), soit aux Établissements publics qui en assurent la succession.

**Action 1.2.3: développer des directions de performance pour rationaliser les structures de l'administration centrale.**

Combattre l'atomisation des structures de l'État central implique aussi un réexamen de l'organisation des administrations centrales. Deux approches sont possibles pour la rationaliser, l'objectif général étant ici de réduire le nombre des directions générales et directions dans un dispositif plus ramassé, donc mieux doté en ressources humaines, moins exigeant en termes de coordination, plus cohérent avec les grands objectifs de l'action publique et plus axé sur la performance:

- Une approche systématique qui se donnerait pour objectif de réviser en même temps l'ensemble des structures de l'administration centrale dans un processus global et concentré, vraisemblablement au terme d'un processus d'audit assez complexe;
- Une approche progressive qui s'attacherait à traiter au cas par cas, et suivant une approche sectorielle, cette réorganisation.

En dépit de sa séduction intellectuelle, qui laisse entrevoir la solution théorique définitive du problème, la première approche est à déconseiller fortement. Elle constitue en effet un chantier qui, par son importance, peut dépasser la capacité d'absorption de l'administration burundaise. Elle ne peut en outre que produire des résultats superficiels, compte tenu de la difficulté de concevoir une réforme simultanée en profondeur de toutes les structures. Il serait en particulier très difficile de mener de front la réorganisation des organigrammes ET l'introduction de mécanismes de performance dans les services reconfigurés.

L'approche progressive est donc à privilégier, la réorganisation des structures des administrations centrales étant proposée autour de la constitution de "directions de performance", dont l'objectif majeur est de coupler réorganisation et introduction de la performance.

Cette démarche s'inspirera de la mise en place d'une stratégie comparable envisagée au sein du ministère de l'agriculture et de l'élevage, avec le soutien de la coopération belge. Elle visera à capitaliser cette expérience et, éventuellement, à tester d'autres voies de progrès. Les premières expériences tirées de l'une ou l'autre initiative seront utilisées pour enrichir ou modifier l'autre.

Les directions de performance seront développées progressivement au sein de l'administration centrale, selon les principes et la démarche suivants:

- Le processus sera piloté par la structure de mise en œuvre du PNRA
- La démarche sera engagée progressivement, à raison par exemple de deux ou

trois directions par an, en fonction de la capacité d'absorption de de la mobilisation possible des financements extérieurs. La priorité devra être donnée:

- aux directions mettant en œuvre des politiques publiques majeures, liées par exemple à l'atteinte d'un OMD ou à la mise en œuvre d'un volet du CSLP.
- à une direction ayant une forte dimension de prestations de service au public, pour contribuer à mettre en œuvre l'axe 3 du PNRA (service aux citoyens).
- Les directions prêtes à s'engager dans cette démarche seront candidates au processus.
- Pour pouvoir être sélectionnées, les unités qui deviendront "directions de performance" devront répondre aux caractéristiques suivantes:
  - avoir fait l'objet d'un travail d'organisation interministériel préalable (au terme de la procédure de travail interministériel développée ci-dessus, sous le pilotage de la structure de mise en œuvre du PNRA) qui a abouti à un projet de fusion de plusieurs directions, directions générales ou structures autonomes, à l'intérieur d'un même ministère ou, mieux, de manière interministérielle. Un nombre minimum de structures fusionnées devrait être fixé, qui ne doit pas être inférieur à trois. La nouvelle structure devra également comporter un volume minimal de ressources humaines, en particulier de cadres: un minimum d'une dizaine de cadres confirmés et d'une trentaine de collaborateurs expérimentés paraît souhaitable. L'orientation générale de ces fusions devra être donnée par la perspective que la direction puisse devenir à moyen terme le gestionnaire d'un programme budgétaire au sens de la LOFP.
- A l'issue de ce travail d'organisation, avoir élaboré:
  - un plan d'action annuel sommaire centré sur deux ou trois objectifs majeurs au maximum,
  - un cadre organique précisant l'organisation de la direction, son plan d'effectifs et les fiches de poste individuelles des agents.
  - des critères d'évaluation de l'atteinte des résultats de la structure et des agents pris individuellement, découlant du plan d'action et des fiches de poste.

Pour la première année, les documents demandés ci-dessus devront rester relativement sommaires, mais rigoureux dans le petit nombre d'objectifs qu'ils se fixeront. Le niveau d'exigence pourra croître au fur et à mesure du développement de la direction, parallèlement à la part de rémunération à la performance de la structure et de ses équipes.

Les directions de performance qui seront ainsi labellisées bénéficieront en priorité:

- de l'affectation de cadres de direction issus du programme des "Cadres Dirigeants pour le Développement" (cf. action 3.1.1 ci-dessous)
- du plan de formation interministériel des cadres prévu par l'action 2.4.1 ci-dessous;

- d'un système collectif de rémunération à la performance inspiré de celui envisagé pour le ministère de l'Agriculture et de l'Élevage;
- pour ceux des agents qui auront accepté de s'engager dans le processus (et qui devront alors nécessairement disposer d'une fiche de poste avec critères d'évaluation), du bénéfice du système de rémunération complémentaire individuel à la performance qui en découle.
- 
- **3.2.2 Engager une politique de déconcentration et de délégation.**

Pour accroître l'efficacité des structures centrales de l'État, et faire en sorte qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle de stratèges du développement, il ne suffit pas de rechercher le resserrement de leur nombre et la concentration corrélative de leurs moyens. Il convient aussi de chercher à désencombrer les circuits de décision dans un double mouvement de déconcentration:

- déconcentration de l'administration centrale vers les services provinciaux de l'État, en s'engageant dans une politique qui:
  - Participe à la rationalisation globale des structures de l'État, en tirant pleinement parti de celles qui sont déployées sur le terrain,
  - Contribue à raccourcir les circuits de décision et améliorer ainsi la réactivité de l'administration,
  - Rapproche la décision administrative des citoyens.
- déconcentration au sein même de l'administration centrale, en cherchant à créer une situation de diffusion des pouvoirs de décision, juridiquement sécurisée, qui garantisse que chaque décision remonte au niveau auquel il est pertinent qu'elle soit prise, et à ce niveau seulement.

**Considéré au plan local, l'objectif d'une politique de déconcentration doit être double:**

- Il doit d'abord être de rationaliser les structures locales de l'État, tout comme le PNRA vise aussi à rationaliser ses structures centrales. Dans un contexte de rareté des moyens, il n'est pas avisé de chercher simplement à dupliquer sur le terrain les structures ministérielles et leurs cloisonnements.
- Il s'agit d'autre part de rapprocher l'action et les décisions de l'administration des attentes des citoyens. Pour ce faire, il faut que des structures locales de l'État redessinées soient investies d'une réelle capacité d'agir.

***Action 1.2.4: rationaliser les structures locales autour des gouverneurs.***

Aujourd'hui, les structures locales de l'État tendent à reproduire dans les Provinces,



et moins au niveau communal, celles des ministères. La plupart des départements disposent de services locaux. Ceux qui n'en disposent pas encore, ou qui ne disposent pas encore de la palette complète des compétences exercées réellement ou théoriquement à BUJUMBURA, aspirent à les développer, sans qu'il soit toujours certain que ce soit nécessaire. Ils se heurtent toutefois souvent à l'impossibilité de recruter pour créer les postes que cela implique. D'un autre côté, certains départements disposent de services dont l'utilité et l'activité réelles ne sont pas démontrées, et dont les ressources, même faibles, sont ainsi mal employées. Insuffisants dans l'ensemble, les moyens d'action ne sont pas mis en commun, et aucune économie d'échelle n'est recherchée de la collaboration locale entre les services. Globalement, l'adéquation des moyens locaux de l'État aux besoins réels de son action est très loin d'être assurée.

Constitutionnellement détenteurs d'une délégation du pouvoir exécutif, les gouverneurs sont tout indiqués pour concevoir et mettre en œuvre une réorganisation des services de l'État adaptée à leurs provinces respectives, autour des principes suivants:

- Les services de l'État au niveau Provincial sont organisés en pôles, qui regroupent les services locaux d'un ou plusieurs ministères autour d'une thématique d'action commune. Bien que tout l'intérêt de la démarche soit précisément de ne pas proposer de modèle unique, on peut, à titre indicatif, imaginer quatre pôles respectivement consacrés à:
  - l'éducation: il s'agit probablement du moins évolutif des pôles par rapport à la situation actuelle, caractérisée par de fortes directions provinciales de l'enseignement;
  - les affaires sociales et la santé: il s'agirait d'adjoindre aux actuelles directions provinciales de la santé les éventuels moyens (existants ou à venir) du ministère de la solidarité nationale pour constituer le pôle et exercer les compétences correspondantes;
  - l'agriculture et l'environnement: le ministère de l'agriculture est très présent sur le plan local, et celui de l'environnement beaucoup moins. Les deux domaines ont beaucoup de champs d'actions connexes et interdépendants. La réunion de leurs compétences et de leurs moyens permettrait de renforcer la conduite des politiques dans ce domaine;
  - Enfin, l'équipement et le développement des infrastructures pourrait aussi relever d'un pôle administratif unique, surtout dans la perspective de la déconcentration des procédures de gestion proposée ci-dessous.
- Cette organisation sera expérimentée dans deux ou trois Provinces, de préférence celles qui expérimenteront également la déconcentration de procédures de gestion;
- Le schéma d'organisation des services locaux sera proposé par le gouverneur, sur la base des travaux préparatoires du collège des chefs de service;

- Il serait soumis pour avis consultatif aux conseils communaux de la Province avant d'être proposé à l'administration centrale;
- Au plan central, il serait soumis à une procédure d'arbitrage interministériel avant de faire l'objet d'une décision formelle d'approbation de niveau national.

Cette réorganisation pourrait être précédée, dès maintenant, de l'institution formelle dans toutes les Provinces d'un collège des chefs de services. Il s'agira de la réunion périodique, autour du Gouverneur, de l'ensemble des chefs de services de l'État qui devront notamment préparer les programmes locaux d'investissement proposés au point suivant, se prononcer le moment venu sur la réorganisation des services locaux, rechercher la mise en commun de ressources humaines ou de moyens logistiques etc.

Il est à noter que cette réorganisation ne concerne (au moins dans la forme où elle est proposée ici) pas les services relevant des ministères de la Justice et de la Défense, qui n'ont pas vocation à être placés sous l'autorité des gouverneurs. La question de l'autorité des gouverneurs sur les services de police est à étudier en fonction du contexte burundais: elle est évidemment à exclure pour les activités de police judiciaire, mais elle peut se justifier d'un point de vue strictement technique pour les activités liées à la police administrative et à l'ordre public.

En toute hypothèse, la production d'un texte d'application du principe constitutionnel sur les compétences et les pouvoirs des gouverneurs de province sera nécessaire pour clarifier leur rôle et le rendre opposable à des administrations locales qui ne manqueront pas de vouloir s'en émanciper.

#### ***Action 1.2.5: expérimenter la déconcentration de procédures de gestion.***

Rapprocher les processus et les décisions administratifs des citoyens et de la réalité de leurs besoins vaut pour les décisions ou actes individuels (voir sur ce point le projet d'expérimentation d'un Guichet Unique Provincial de services, action 3.2.1), mais cela doit également valoir pour l'action plus générale de l'administration, notamment en termes de développement. Cela paraît d'ailleurs d'autant plus nécessaire que, dans le cadre d'une politique générale de décentralisation voulue par le Gouvernement burundais, le fait pour les élus locaux de disposer de services locaux de l'État capables de répondre à leurs demandes avec réactivité et capacités d'action est d'une grande importance.

L'action envisagée vise à une déconcentration progressive d'une partie des moyens d'investissement de l'État, déconcentration qui s'orienterait autour des étapes suivantes:

- Dans un premier temps, il s'agirait de demander seulement aux gouverneurs de proposer une programmation pluriannuelle glissante des investissements de l'État, tous ministères confondus, qui serait élaborée dans le cadre du collège des chefs de services proposé ci-dessus, et soumis pour avis consultatif aux conseils communaux

de la Province avant transmission à l'administration centrale. Compte tenu de la structure actuelle du budget burundais, on ne peut pas envisager à ce stade que cette procédure puisse inclure une fongibilité des crédits ministériels pour financer le programme local, mais cet objectif doit être gardé à l'esprit. Sauf pour les investissements qui ont une portée nationale (et dont il conviendra de déterminer la liste), l'ordre de priorité des opérations proposée, ministère par ministère, s'imposerait aux administrations centrales.

- Dans un second temps, l'objectif serait de préparer la mise en place d'une capacité de gestion, à l'échelon du gouverneur, d'un fonds d'investissement provincial fongible. Il s'agira de tirer parti, à l'horizon 2014 au plus tôt, des dispositions de la LOFP permettant la déconcentration de la fonction d'ordonnateur, prévoyant l'existence de budgets de programmes et le déploiement jusqu'au niveau provincial des contrôleurs des engagements de dépenses. A titre indicatif, cette préparation devrait inclure:

- La modification du décret du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics (dans son titre XI: dispositions de modernisation) pour permettre que les gouverneurs puissent être ordonnateurs secondaires délégués des ministres;

- La définition des investissements présentant un intérêt national, et n'ayant pas vocation à être déconcentrés, et ceux d'intérêt provincial, pour lesquels l'objectif devra être à long terme d'une déconcentration à 100 %, à l'exception d'une réserve d'urgence conservée par l'État au niveau central;

- La fixation de critères objectifs de répartition de l'enveloppe nationale des crédits déconcentrés entre les Provinces; qui devraient être déterminés par la loi;

- La définition des contours d'un programme budgétaire "Investissements déconcentrés de l'État" et des modalités de sa gestion, qui devra tendre à faire des gouverneurs les ordonnateurs des lignes budgétaires correspondantes, dans la limite d'un plafond provincial. Ce programme sera abondé des crédits ministériels antérieurement gérés de manière centralisée, qui deviendront fongibles en son sein.

- La fixation de règles de gestion de ce programme, comportant nécessairement, avant décision du gouverneur, la consultation des chefs de service d'une part, et des conseils communaux de la province de l'autre.

- La formation à la gestion de ce programme des collaborateurs de gouverneurs.

Il sera souhaitable d'expérimenter ce dispositif dans quelques Provinces et de l'évaluer avant de procéder à sa généralisation. La mise en place de cette déconcentration sera par ailleurs dépendante de l'installation effective des Contrôleurs des Dépenses dans les Provinces, aujourd'hui envisagée pour 2014. On remarquera qu'elle est tout-à-fait cohérente avec les orientations du Président de la République, qui a fixé quatre objectifs de développement des infrastructures et de plantation d'arbres fruitiers aux gouverneurs de Provinces en novembre 2011 pour l'année à venir, sans qu'on sache bien s'ils ont les moyens effectifs d'agir dans ces

domaines dans un contexte de forte centralisation.

**Considéré au plan central, cet objectif de déconcentration implique de simplifier la production des normes et de favoriser la délégation des décisions.**

Deux facteurs au moins semblent actuellement contribuer à l'encombrement des plus hautes structures de décision du pays:

- La faible diffusion du processus de décision au sein même des administrations centrales, où l'essentiel des décisions, voire des simples correspondances, sont signées par le ministre ou ses très proches collaborateurs. Dans le même esprit, quoique à un niveau de décision inférieur, certains actes ou titres administratifs peuvent de même n'être signés que par un nombre excessivement réduit de personnes, ce qui engorge le processus de délivrance de ces pièces.
- La faible diffusion de la capacité de décision au sein du Gouvernement lui-même, puisque les ministres ne disposent pas d'un véritable pouvoir réglementaire délégué, ou en disposent dans des conditions d'imprécision juridique dommageables.

Les actions prévues ici visent à lever ces difficultés.

***Action 1.2.6: codifier une possibilité de délégation de signature.***

Il ne semble pas que le droit burundais ait établi de règles formelles quant à la délégation de signature des autorités, qu'elles soient politiques ou administratives. Seules des dispositions du décret du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics régissent cette matière, mais dans le domaine particulier, en matière financière, de la délégation de signature des ordonnateurs.

Cette situation a trois conséquences:

- Elle peut déboucher sur des situations de droit instables, si les critères de compétence formelle ne sont pas clairement définis, non plus que les conditions de leur délégation.
- Elle peut expliquer une faible pratique de la délégation, et un usage établi de faire remonter jusqu'au ministre lui-même, ou à ses très proches collaborateurs, toutes les décisions administratives, y compris des décisions individuelles de faible importance. A l'impact déjà souligné de cette situation en termes d'engorgement des circuits de la décision s'ajoute celui de la démotivation des cadres par l'appauvrissement de leur responsabilité.
- Elle est défavorable à la mise en œuvre d'une déconcentration vers les autorités provinciales si les règles de dévolution de compétence ne sont pas établies.

Pour y remédier, il est proposé, dans le cadre de la révision de la loi du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique (voir ci-dessus action 1.2.1), d'y prévoir la faculté pour les ministres et les gouverneurs de déléguer leurs signatures à leurs collaborateurs, selon les principes suivants:

- Il n'y a pas de délégation sans texte l'autorisant. La délégation de signature fait l'objet d'une décision du ministre ou du gouverneur, qui est publiée au BOB.
- Sauf l'exception prévue ci-dessous, les subdélégations ne sont pas autorisées (le délégataire d'une signature ne peut pas la déléguer lui-même à ses collaborateurs: il s'agit de conserver la maîtrise du dispositif en empêchant la diffusion non contrôlée de la décision).
- Les ministres sont autorisés à déléguer leur signature aux directeurs généraux, aux directeurs et aux chefs de service de leurs administrations centrale, ainsi qu'aux gouverneurs de provinces. Ils ne peuvent déléguer leur signature aux chefs de services provinciaux de leurs ministères.
- Les gouverneurs peuvent déléguer leur signature en toute matière à leur conseiller principal ainsi que, dans leurs domaines de compétences, aux conseillers et aux chefs des services placés sous son autorité. Par exception à la règle d'interdiction des subdélégations, ils peuvent, sous leur responsabilité, subdéléguer au chef de service compétent la signature déléguée par un ministre.

Il faut souligner que ce texte ne suffira pas à organiser la pratique effective des délégations de signature, puisqu'il faut que celle-ci soit expressément autorisée par un texte. Deux approches sont possibles pour compléter ce cadre initial:

- Soit confier au SNL une revue des textes où une autorisation des délégations est possible et souhaitable, et lui faire préparer un "paquet" législatif et réglementaire pour les autoriser en bloc;
- Soit ne chercher à disposer que pour l'avenir, et introduire la faculté de délégation dans les textes au fur et à mesure de leur révision ou de leur adoption.

Si les moyens de la première approche peuvent être réunis, elle est préférable puisqu'elle établit d'emblée une nouvelle règle du jeu, qui a davantage de chances de changer les habitudes que l'introduction très progressive que permet seule la seconde.

***Action 1.2.7: fixer la hiérarchie des normes pour confier un pouvoir réglementaire dérivé mais propre aux ministres.***

Il s'agit ici de chercher à désencombrer le circuit de décision administrative au plus haut niveau, notamment en permettant aux ministres, dès lors qu'ils en ont reçu compétence formelle par un texte de portée supérieure, d'adopter des mesures réglementaires d'application sans consultation du Conseil des ministres.

Or, aujourd'hui, la question du pouvoir réglementaire des ministres semble peu claire, tant d'un point de vue juridique que pratique.

- D'un point de vue juridique:
  - Il semble acquis qu'ils ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire propre, celui-ci étant réservé au Président de la République et, possiblement, aux gouverneurs de province (la mention d'un éventuel pouvoir réglementaire local qui leur serait reconnu n'est pas explicite dans la Constitution, mais celle-ci leur reconnaît, dans son article 138, la qualité de délégués du pouvoir exécutif, ce qui peut implicitement signifier qu'ils disposent bien d'un tel pouvoir). Cette situation est normale.
  - Il n'est même pas certain qu'ils disposent d'un quelconque pouvoir autonome, même délégué, pour édicter des normes réglementaires. Certes, l'article 134 de la Constitution leur confère la possibilité de "prendre par ordonnances les mesures de mise en application des décrets du Président de la République et des arrêtés d'un Vice-Président de la République", ce qui semble bien leur donner une latitude d'action propre dans ce domaine. Mais, à l'inverse, l'article 132 de la Constitution dispose que "le Gouvernement délibère obligatoirement sur (...) les projets de décrets présidentiels, d'arrêtés d'un Vice-Président et d'ordonnances des ministres ayant un caractère de réglementation générale".
  - Deux hypothèses peuvent en effet se déduire de la combinaison des articles 132 et 134, sans qu'on sache très bien laquelle prévaut dans la pratique, ni sur quelle interprétation de la Constitution elle repose:
    - Ou bien les ordonnances réglementaires des articles 132 et 134 sont les mêmes et, dans ce cas, le pouvoir réglementaire délégué des ministres est assez factice, puisque tout texte de cette nature proposé par eux doit être préalablement adopté en Conseil des ministres;
    - Ou bien elles sont différentes, celles de l'article 132 concernant des ordonnances qui ne se relient pas à l'application d'un décret ou d'un arrêté, et qui nécessitent une délibération du Conseil des ministres; et celles de l'article 134 qui, simples ordonnances d'application, ne les exigent pas.
  - S'ajoute à ces incertitudes l'absence de pouvoir réglementaire des ministres pour l'application des lois, la Constitution (article 107) confiant au seul Président de la République la charge d'exercer « le pouvoir réglementaire et d'assurer l'exécution des lois ». Or, on peut imaginer de nombreuses circonstances où l'application de la loi ne nécessite pas une intervention d'aussi haut niveau mais où, si le législateur l'a expressément prévu, un arrêté de l'un des Vice-Présidents ou une ordonnance (inter)ministérielle peut être suffisante pour régler des questions techniques de détail, et libérer ainsi le circuit de la décision présidentielle de questions qui n'ont rien à y faire. Toutefois, cette question étant de niveau constitutionnel, elle échappe

au cadre du PNRA, mais elle doit rester présente à l'esprit dans l'hypothèse d'une révision constitutionnelle.

Il serait en toute hypothèse souhaitable de faire clarifier par la Cour Constitutionnelle la question du caractère distinct ou non des ordonnances des articles 132 et 134, en faisant valoir que la deuxième interprétation ci-dessus est, en termes de fluidité du fonctionnement de l'État, nettement préférable. Elle consisterait en effet à distinguer:

- des ordonnances des ministres qui, ne se rattachant pas explicitement à l'application d'un texte de portée supérieure (celles de l'article 132), doivent être délibérées en Conseil des ministres. Cette délibération n'est d'ailleurs pas illogique, puisqu'elle porte par définition sur un texte dont la teneur n'est pas délimitée par un texte de portée supérieure;
- des ordonnances de ministres qui, se rattachant à l'application d'un texte de portée supérieure (décret ou arrêté), n'ont pas à faire l'objet d'une telle délibération, dès lors que le ministre a expressément reçu compétence du texte en question.
- D'un point de vue pratique.

Il semble que les incertitudes juridiques décrites ci-dessus aient des conséquences très incertaines sur le fonctionnement du pouvoir réglementaire, dans la mesure où, selon les interlocuteurs, la pratique est décrite de manière très différente. En dépit des dispositions de la Constitution, il semble que certains ministres prennent des ordonnances qui ne seraient pas débattues en Conseil des ministres, si la matière ne concerne que leur département. Indépendamment de l'inconvénient sérieux que présente cette pratique (le ministre étant juge et partie à la question de savoir si le sujet est ou non interministériel), cela semble indiquer que la réalité de la hiérarchie des normes est plutôt fluctuante dans le système institutionnel burundais, avec les incertitudes juridiques que cela crée.

Aussi sera-t-il utile de compléter la consultation de la Cour constitutionnelle suggérée ci-dessus par une demande d'avis sur la possibilité de fixer par la loi (éventuellement organique) une hiérarchie plus ferme et mieux établie des normes réglementaires, en attendant que cette question soit éventuellement traitée en son temps dans le cadre d'une révision constitutionnelle. Cette hiérarchie des normes devrait consacrer l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome des ministres, dès lors qu'ils en auraient reçu compétence d'un texte de portée supérieure.

• **AXE 2: restaurer les principes de gestion des agents publics autour de valeurs d'équité, de transparence et de performance.**

La réforme générale de l'administration burundaise doit accorder une place de choix

à la question des ressources humaines de l'État, dont le diagnostic préalable à l'élaboration du PNRA a montré la situation économiquement, fonctionnellement et humainement fragile.

Traiter cette question implique de combiner plusieurs approches:

- Il faut commencer par **se donner la capacité, inexistante aujourd'hui, de connaître de manière fine et précise les données statistiques du problème**. Tant que cette capacité n'existera pas, il sera impossible de définir des politiques et des stratégies autrement que de manière purement théorique.
- Il convient ensuite de **restaurer des principes et d'affiner les modalités de leur application** dans un exercice de révision du cadre juridique. La crise de la Fonction publique burundaise vient en effet, pour l'essentiel, d'une divergence désormais insoutenable entre les principes affichés et la pratique. Cette divergence tient elle-même, en partie, au fait que les conditions d'application des principes ne sont pas toujours adaptées. Ayant rappelé les principes, il conviendra donc d'ajuster les modalités de leur application.
- Mais la divergence en question s'explique aussi par le dysfonctionnement des structures de gestion, qui ne se sont révélées assez fortes ni pour construire une vraie stratégie des ressources humaines de l'État, ni pour combattre les forces centrifuges qui ont résulté de cette absence de cadre global. **Il faut donc reconfigurer ces structures**.
- Enfin, il va de soi que le saut qualitatif qui est attendu de l'administration burundaise ne sera possible qu'en **faisant de la formation de ses agents le levier essentiel du changement**.

Cette stratégie se déclinera dans les actions présentées dans le tableau ci-dessous:

AXE 2
<b><u>Objectif 2.1: restaurer d'urgence les outils de gestion des effectifs et de la masse salariale.</u></b>
- Action 2.1.1: remettre à niveau le centre informatique de gestion de la Fonction publique avant d'engager son développement.
- Action 2.1.2: mettre à jour de la base de données paie du MFPTSS.
- Action 2.1.3: poser les premières bases d'une stratégie de gestion des effectifs.
<b><u>Objectif 2.2: restaurer les principes de gouvernance de la Fonction publique.</u></b>
- Action 2.2.1: refondre le statut général.
- Action 2.2.2: poser les principes et les mécanismes du rétablissement de l'équité salariale.
<b><u>Objectif 2.3: reconfigurer les structures de gestion de la Fonction publique.</u></b>
- Action 2.3.1: réexaminer l'organisation et le rôle de la DGFP.
- Action 2.3.2: réhabiliter les archives de la DGFP.
- Action 2.3.3: déconcentrer la gestion des ressources humaines dans les ministères employeurs.
- Action 2.3.4: former des gestionnaires des ressources humaines.
- Action 2.3.5: élaborer des outils de base de la GRH.
<b><u>Objectif 2.4: introduire la formation comme levier du changement.</u></b>
- Action 2.4.1: développer un plan triennal de formation interministérielle de base.
- Action 2.4.2: donner à l'ENA les moyens d'accompagner efficacement le processus de modernisation de l'administration publique burundaise.



- 
- 
- 
- **Objectif 2.1: restaurer d'urgence les outils de gestion des effectifs et de la masse salariale.**

Aucune évolution pratique significative de la gestion de la Fonction publique n'est possible sans une connaissance minimale de ses composantes, de son coût et de la structure de ce dernier. En particulier, tout calcul de l'impact de mesures salariales ou d'évolutions du système de rémunération implique de pouvoir chiffrer des scénarii, ce qui n'est pas possible sans une maîtrise convenable de ces données. ***Or, celle-ci n'existe pas aujourd'hui.***

D'autre part, et indépendamment même de cette nécessité absolue mais non satisfaite de savoir de quoi on parle, le système actuel de paye des fonctionnaires rémunérés par le MFPTSS (qui devrait naturellement être la source principale des données ci-dessus) fonctionne aujourd'hui dans des conditions de vulnérabilité extrême, qui expose le Gouvernement à ne plus pouvoir assurer cette paye en cas d'incident technique, même mineur.

C'est pourquoi la première urgence au titre de cet axe du programme est de remédier à ces insuffisances.

- **Action 2.1.1: remettre à niveau le centre informatique de gestion de la Fonction publique avant d'engager son développement.**

Au point 2.5.2 du rapport sectoriel sur les TIC et portant sur l'état des lieux et le diagnostic du Centre Informatique de Gestion, les difficultés et les besoins du CIG ont été largement abordés, dans les détails et peuvent être ainsi résumés :

- l'insuffisance du nombre de postes de travail et la vétusté des équipements (ordinateurs, modem, câblage, ...) des postes de travail existants ;
- des serveurs – dans leurs configurations actuelles - aux capacités (vitesse de traitement, disques durs) devenues moyennes, compte tenu de la taille des fichiers dont le volume augmente tous les mois ;
- l'absence d'un système de sauvegarde des données localisé ailleurs et en dehors du CIG pour des raisons de sécurité ;
- des modules du logiciel livré dans le cadre du projet financé par le PAGE non encore exploités – entre autres, le module de gestion des carrières – ;
- un personnel très insuffisant et réduit à sa plus simple expression ;
- des techniciens informatiques absorbés par les tâches mensuelles de préparation de la paie ;
- des besoins en formation nécessaires et non encore satisfaits pour le personnel technique et des opérateurs de saisies ;
- la non utilisation des données du recensement de 2008 ;

- l'exiguïté des locaux ;
- un câble mal fait.

Aussi – tout en tenant compte des besoins de la réalisation d'une seconde phase portant sur la déconcentration de la gestions des agents dans les ministères sectoriels (voir action 2.3.3 ci-dessous) la première phase de la modernisation et du développement du CIG devrait-elle porter sur l'élaboration et la mise en œuvre – dans l'urgence - d'un Programme de mise à niveau afin de pallier ces difficultés et de répondre aux besoins énumérés ci-dessus.

Compte tenu de l'état des lieux et du diagnostic effectués précédemment, **la mise en œuvre de ce programme de mise à niveau du CIG relève d'une situation d'urgence – les normes de sécurité minimales ne sont pas respectées pour un tel centre où un seul incident peut avoir des conséquences graves ressenties au niveau national** - et doit permettre à terme d'apporter des solutions:

- à l'insuffisance et/ou à la saturation des équipements,
- au manque de ressources humaines et de formation de celles-ci,
- au respect des conditions minimales de sécurité exigibles dans un centre de cette importance qui héberge des données importantes pour la Nation burundaise,
- et à l'absence de modules de logiciels prévus dans le cadre du projet «PAGE».

#### Changement des configurations des serveurs

Les démultiplications de la puissance ou de la vitesse de traitement, ainsi que des capacités de stockage, peuvent être obtenues grâce à des changements dans les configurations des serveurs HP ProLiant DL 380 G6 qui sont évolutives. En effet, selon les caractéristiques techniques, il est possible de faire évoluer le serveur HP ProLiant DL 380 G6 en mode Biprocesseur, en le dotant d'un second Processeur intel® Xeon® ; ce qui va beaucoup contribuer à l'augmentation de la puissance ou de la vitesse de traitement.

Selon ces mêmes caractéristiques techniques, la capacité de la RAM peut évoluer jusqu'à 144 Go. Aussi, la capacité actuelle de 6 Go peut-elle être portée à 64 Go ; ce qui contribuera également à davantage démultiplier la puissance ou la vitesse de traitement.

En ce qui concerne l'augmentation de la capacité totale des disques durs de stockage des serveurs, elle peut être doublée, en passant de 300 à 600 Go.

#### Acquisition d'équipements pour le respect des normes de sécurité

Les conditions minimales de sécurité en matière d'exploitation ne sont pas respectées pour un centre de cette importance, à cause de l'inexistence,

- d'une redondance au niveau des serveurs de base de données et d'applications qui permettrait d'assurer la continuité en cas de panne ;
- d'un véritable système de sauvegarde (« *back up* ») fiable ;
- d'un groupe électrogène pour assurer la continuité de la fourniture de l'énergie électrique.

Aussi, serait-il nécessaire d'acquérir quatre (4) nouveaux serveurs HP ProLiant DL 380 G6 – configurés Biprocesseur, avec des disques durs d'une capacité totale de 600 Go – dont deux (2) serviront à assurer la redondance au niveau des serveurs d'applications et de base de données, tandis que les deux autres serviront pour la sauvegarde (back up) et la restauration.

Par ailleurs, dans le cadre de la sauvegarde, en plus du serveur qui lui est dédié, il serait nécessaire d'acquérir des disques durs amovibles pour permettre de sécuriser les données de sauvegarde dans un lieu différent de celui du CIG.

Enfin, il faut souligner le besoin d'acquérir un groupe électrogène d'une puissance de 10 KVA pour assurer la continuité de la fourniture de l'énergie électrique.

#### Équipement de nouveaux postes de travail

Le parc informatique du Service de Gestion des Traitements de la Direction Générale de la Fonction Publique est composé de 28 ordinateurs, dont 14, 06 et 08 sont respectivement affectés à la saisie des éléments de paie des personnels enseignants, des personnels sous contrats et des personnels sous statut non enseignants. Ce parc est nettement insuffisant : par exemple le service chargé du traitement de la paie des Enseignants ne dispose que de 14 postes de travail pour 34 agents de saisie.

Par ailleurs, selon une étude de juin 2011 du CIG sur la mise à jour nécessaire des informations sur les carrières afin de disposer de données fiables permettant un contrôle effectif de la paie et de la masse salariale - compte tenu du fait que pour les Ministères de la Santé et de la Justice, certaines primes et indemnités sont en fonction des *collèges et diplômes*, d'où la possibilité d'une transposition – seulement 11.445 fonctionnaires et agents seraient concernés par cette mise à jour, et pour se faire, le CIG demandait des moyens matériels (une dizaine d'ordinateurs pour la saisie et quelques ordinateurs portables), humains (le recrutement d'un personnel temporaire pour les recherches et la saisie, composé de 18 éléments) et financiers (des indemnités mensuelles au personnel chargé de la mise à jour).

Aussi, est-il nécessaire d'acquérir 30 PC (unité centrale, écran et clavier) pour équiper de nouveaux postes de travail, aussi bien au niveau du Service de Gestion des Traitements de la Direction Générale de la Fonction Publique, qu'à celui du CIG qui devrait également être doté de cinq (5) ordinateurs portables.

#### Recrutement de personnel et formation.

Le Centre Informatique de Gestion ne compte plus que quatre (04) techniciens en informatique, y compris le Responsable technique, ce qui est très insuffisant par rapport à la mission du centre. Il s’y ajoute que le travail de ces techniciens porte très peu sur des questions d’informatique, absorbés qu’ils sont par les tâches mensuelles liées aux traitements de la paie.

Aussi, est-il urgent – tout en révisant leur système de rémunération – de procéder au recrutement de quatre autres techniciens – ce qui portera leurs effectifs à huit (8) unités – et de trois (3) opérateurs de saisie.

Il faut enfin souligner que les techniciens, en plus de la formation sur le logiciel de gestion de paie incomplètement assurée par le fournisseur, doivent au moins recevoir impérativement une formation sur le système d’exploitation *Windows 2008 Server*, ainsi que sur la conception et l’administration des bases de données *ORACLE*.

Doter le CIG de règles d’organisation et de fonctionnement à la hauteur de son importance.

Compte tenu, d’une part, de son coté à la fois stratégique et névralgique – de par la nature des données qui y sont traitées, en l’occurrence la paie des agents de l’État – et d’autre part, de son développement ultérieur afin de permettre la déconcentration de la gestion, de la paie, de la carrière et du recrutement, dans les différents Ministères, pour son bon fonctionnement, le Centre Informatique de Gestion (CIG) exige une gestion administrative et technique quotidienne.

Pour pouvoir assurer la pérennité de son fonctionnement, et l’équilibre nécessaire entre les attributions du MFPTSS d’une part, du ministère des Finances d’autre part, ses règles d’organisation et de fonctionnement devraient être revues, dans le sens d’une position hiérarchique plus élevée qui lui donnerait davantage de souplesse dans sa gestion. Une hypothèse serait de faire évoluer le statut du CIG vers celui d’un Établissement Public à caractère administratif, placé sous la double tutelle du Ministère de la Fonction Publique et du Ministère des Finances. Cette solution présente toutefois l’inconvénient de créer un nouveau démembrement de l’État au moment où le PNRA prévoit la réduction de leur nombre, sans qu’il en résulte un avantage déterminant. Une solution préférable pourrait donc être d’ériger le CIG en direction d’administration centrale placée sous la double autorité des ministres cités ci-dessus.

Cette structure devrait en toute hypothèse être dirigée par un cadre de haut niveau appelé à en assurer la gestion administrative et technique, secondé par au moins 02 ingénieurs informaticiens de haut niveau, l’un spécialisé en système et l’autre en logiciel. L’importance du centre et des fonctions qu’il devra assurer justifieraient que ces postes puissent être pourvus dans le cadre du programme des « Cadres Dirigeants pour le Développement » (cf. action 3.1.1 ci-dessous).

Exploitation de tous les modules prévus dans le projet «PAGE»

Pour un fonctionnement optimal du système de gestion des Ressources Humaines, il est également nécessaire de commencer l'exploitation de tous les modules prévus - selon les spécifications techniques du cahier des charges du Dossier d'Appel d'Offres du projet PAGE pour le CIG – et qui sont les suivants :

- un module de gestion des carrières permettant de gérer, entre autres, suivant une base de données et un référentiel unique, les recrutements et les historiques des carrières, en tenant compte des spécificités des différents statuts ;
- un module de contrôle de la paie permettant, entre autres, aux services du Ministère des Finances, de contrôler les éléments de paie en provenance du Ministère de la Fonction Publique, d'accepter ou de rejeter les données saisies par ce dernier, l'exercice de cette fonction par le ministère des Finances étant indispensable pour permettre d'assurer dans des conditions acceptables le contrôle de la masse salariale, déficient aujourd'hui;
- un module d'interface avec SIGEFI permettant, de transférer les données salariales au Système de Gestion des Finances Publiques (SIGEFI), de contrôler et de valider les données de paie.

En effet, selon les techniciens du CIG, il paraîtrait qu'il n'a été installé pour l'instant que le module de gestion des traitements qui devrait permettre, entre autres, de prendre en charge les informations financières en provenance du module de la gestion des carrières, de saisir, vérifier et mettre à jour les composantes de la paie.

Cependant, selon le coordonnateur du projet «PAGE», tous les modules prévus ont été installés et il revient plutôt au Ministère de la Fonction Publique de procéder à la saisie des données sur la carrière permettant l'exploitation du module de gestion des carrières, ou de fournir des codes d'accès au SIGEFI pour l'exploitation du module d'interface. Pour ledit coordonnateur, il y a une non maîtrise du logiciel par les techniciens du CIG et il serait nécessaire de procéder au recrutement d'ingénieurs informaticiens de haut niveau.

La situation ainsi décrite illustre la nécessité pressante de donner au centre la direction qui lui manque aujourd'hui pour surmonter ces difficultés.

- **Action 2.1.2: mettre à jour de la base de données paie du MFPTSS.**

Le logiciel de gestion de la paie financé dans le cadre du PAGE a été installé au moins partiellement, et son exploitation a commencé en janvier 2011.

Pour commencer cette exploitation, les données ont été importées du Centre National Informatique (CNI), un organisme privé, prestataire de service et chargé du traitement de la paie des fonctionnaires et agents de l'État jusqu'en décembre 2010. Cependant, il a été constaté que ces données importées du CNI ne comportaient pas d'informations pouvant renseigner sur la carrière du personnel, ainsi que sur l'âge

de leurs enfants quant au traitement des allocations familiales. En conséquence, aujourd'hui seuls les nouveaux fonctionnaires et agents inscrits à partir de janvier 2011 ont leurs données de carrière figurant au fichier. Cette situation est à l'origine de nombreuses opérations de reconstitution de carrière manuelles, très consommatrices de ressources, et de l'impossibilité de disposer de données globales fiables sur la structure des emplois ainsi rémunérés.

Aussi, est-il urgent de procéder à une mise à jour des informations sur les carrières afin de disposer de données fiables permettant un contrôle effectif de la paie et de la masse salariale.

Selon une étude de juin 2011 du CIG, il a été dénombré, en mai 2011, 21.953 fonctionnaires dont les informations sur les données de carrière (catégorie, grade ou échelon) sont incomplètes. Cependant, pour 12.177 d'entre eux, la mise à jour des données peut être effectuée automatiquement à partir de la base de transposition.

Par ailleurs, en ce qui concerne le ministère de la santé, comme l'octroi de certaines primes et indemnités dépend des collègues – « personnel soignant » et « personnel non soignant » - et des diplômes, le retour aux dossiers ne concernerait qu'un effectif de 2.149 fonctionnaires sur les 4.482 recensés pour ce Ministère. Cette remarque est aussi valable pour le ministère de la justice - entre « Magistrat » et « personnel de l'ordre judiciaire » - et la mise à jour ne concernerait que 2.553 agents.

En définitive, la mise à jour ne concernerait au total que 11.445 fonctionnaires dont 2.553 pour le ministère de la justice, 2.149 pour le ministère de la santé et 6.743 pour les autres ministères.

Pour le paiement des allocations familiales, la seule information disponible est le nombre d'enfants. Leur date de naissance ne figure pas parmi les données importées du CNI, ce qui ne donne aucune possibilité de savoir quand un enfant doit être enlevé ou non du fichier parce qu'ayant atteint l'âge limite. Suite à une note publiée par la DGFP, les fonctionnaires sont en train de déposer les extraits de naissance de leurs enfants, ce qui permettra la saisie des données.

### **Organisation, moyens et ressources humaines nécessaires.**

Pour les besoins de la mise à jour de toutes ces données, il est proposé la constitution de trois équipes :

- une équipe technique – composée des techniciens du CIG - chargée de la mise en place d'une base intermédiaire sur les données de carrière pour la saisie afin de ne pas altérer la paie en cours de production. Elle serait également chargée d'éditer un listing des personnels sous statuts et servirait de support technique aux autres équipes ;

- une équipe de saisie – un personnel temporaire de 6 agents pour une durée de 6 mois - chargée de la saisie des données à partir de l'application OpenPRH dans la base intermédiaire ;
- une équipe de recherche – un personnel temporaire de 12 agents pour une durée de 6 mois - chargée de la recherche des dossiers physiques des fonctionnaires à mettre à jour.

Pour effectuer cette mise à jour, il serait également nécessaire de disposer d'une dizaine d'ordinateurs pour la saisie et de 5 ordinateurs portables, ainsi que d'octroyer des indemnités mensuelles au personnel chargé de la mise à jour.

Il faut souligner que l'ensemble des moyens matériels (une dizaine d'ordinateurs pour la saisie et quelques ordinateurs portables), humains (la constitution des équipes) et financiers (des indemnités mensuelles au personnel chargé de la mise à jour), sont pris en compte dans le cadre du programme d'urgence de mise à niveau du CIG (cf. ci-dessus action 2.1.1).

- **Action 2.1.3: poser les premières bases d'une stratégie de gestion des effectifs.**

Dans le but de contenir les effectifs de la fonction publique à un niveau soutenable et de stabiliser la masse salariale, le Gouvernement a adopté la politique de gel des recrutements en 2010. Ainsi, seuls sont pour l'instant autorisés à recruter les ministères de la Santé, de l'Enseignement et de la Justice. Les autres ne peuvent que remplacer les départs nombre pour nombre, sans que le ministère de la Fonction Publique puisse réellement contrôler l'opportunité de le faire.

Ce remplacement des départ semble organisé de façon purement mécanique, un agent remplaçant dans les mêmes fonctions, ou presque, un autre qui vient de quitter le service, quelle qu'en soit la raison. Ces remplacements ne font donc l'objet d'aucune gestion, que ce soit au niveau ministériel où l'absence quasi totale de plans d'effectifs empêche de les rattacher à une stratégie de recrutement, ou, à plus forte raison, au niveau global. Cette manière de procéder présente au moins trois inconvénients majeurs:

- elle fige la structure des emplois puisqu'elle empêche de redistribuer ceux-ci entre les départements ministériels, et peut-être même entre les directions;
- elle prive l'État des marges de manœuvre créées par ces départs, marges de manœuvre qui pourraient probablement être plus astucieusement utilisées à des économies, ou à des créations de poste dans des secteurs jugés prioritaires, éventuellement même hors ministères « dégelés »;
- elle finit de marginaliser le ministère de la Fonction publique dans la gestion des emplois publics.

En effet, et dans tous les cas, le MFPTSS apparaît essentiellement comme une

instance d'enregistrement de décisions prises ailleurs: soit dans les trois ministères dérogatoires, qui ont la faculté de choisir eux-mêmes leurs candidats (sans qu'on sache si des critères sont appliqués, ni lesquels); soit dans les autres, où il se borne à prendre acte de la nécessité de remplacement et à désigner un candidat.

Toutes ces pratiques entraînent donc des dysfonctionnements qui ne permettent pas au MFPTSS de jouer pleinement son rôle en matière de planification des ressources humaines de la fonction publique et de contrôle des effectifs.

Par ailleurs, tant la LOFP que le décret portant Règlement général de gestion des budgets publics, rappellent et amplifient les responsabilités majeures que doit exercer le ministère des Finances en matière de contrôle budgétaire des emplois, ce qui impose une collaboration étroite entre les deux départements. Celle-ci est aujourd'hui malheureusement obérée, de manière grave, par des chicanes bureaucratiques qui paralysent notamment toute perspective en matière de gestion prévisionnelle.

Il est donc nécessaire de renforcer les capacités du MFPTSS en matière de gestion prévisionnelle et de mettre en place un dispositif efficace de collaboration avec le ministère des Finances en particulier, et avec tous les autres ministères, en général. Cet objectif à long terme devra se réaliser avec la transformation du centre informatique de gestion, la refonte de la structure de la DGFP et la déconcentration de la gestion courante dans les ministères employeurs. Cependant, à court terme, il est possible de prendre des mesures simples pour amorcer ce processus consistant à:

- décider du gel des remplacements systématiques des agents ayant quitté leurs fonctions, afin de créer une marge de manœuvre d'emplois et de crédits destinés à autoriser un début de stratégie de recrutement. Si l'on en croit les chiffres recueillis auprès de la DGFP (malheureusement assez approximatifs et d'une fiabilité incertaine) ces remplacements hors ministères prioritaires pourraient concerner entre 600 et 1.000 emplois par an.
- Décider de la ventilation de cette marge entre, d'une part, une mesure d'économie pure et simple et, d'autre part, la création d'une réserve interministérielle d'emplois et de crédits (dans la perspective de l'introduction souhaitable dans les futurs budgets de programme de la fongibilité des emplois, il faut dès maintenant commencer à raisonner en emplois budgétaires ET en crédits).
- Pour ce qui est de l'utilisation de la partie de cette marge de manœuvre qui serait affectée à la constitution d'une réserve interministérielle d'emplois, les règles suivantes devraient être observées:
  - Il ne peut y avoir de remplacements ou de créations brutes d'emplois dans un département ministériel non « dégelé » sans que celui-ci ait présenté le plan d'effectifs prévu par l'article 38 de la loi du 28 avril 2011.



- L'approbation du plan d'effectifs ainsi proposé a lieu:
  - soit par une ordonnance interministérielle des ministres de la Fonction publique et des finances en cas d'accord sur le plan par ces deux ministères plus le ministère sectoriel concerné;
  - soit par arrêté du Premier Vice-Président de la République en cas de désaccord.
- Ces modalités d'approbation des plans d'effectifs pourraient d'ailleurs servir de base à l'élaboration du décret prévu par l'article 45 de la loi précitée, qui doit intervenir dans ce domaine.
- Les recrutements au titre de cette marge de manœuvre ne peuvent avoir lieu que sur des emplois prévus aux plans d'effectifs ci-dessus. Les priorités de recrutements entre les ministères sont arrêtées par voie d'arbitrage interministériel, conformément à la procédure mise en place au terme de l'action 1.1.1.

Cette procédure, qui peut être mise en place immédiatement (même dans une version dégradée) et sans coûts particuliers constitue un premier pas vers une gestion de l'emploi public. Elle pourra ensuite être affinée en fonction de ses progrès (affectation de priorités aux emplois des plans d'effectifs en fonction des objectifs des ministères, impact prévisionnel des départs en retraite sur le plan d'effectifs etc.).

- **Objectif 2.2: restaurer les principes de gouvernance de la Fonction publique.**

Le diagnostic préalable à l'élaboration du PNRA a montré les tendances centrifuges dont la Fonction publique burundaise est la proie, faute de principes clairs, partagés et appliqués pour sa gestion. Il a souligné la nécessité de les combattre. Cet objectif doit être poursuivi à travers deux actions, tendant toutes deux à rétablir un cadre de gestion aussi homogène que possible. Il s'agira de refondre le statut général d'une part, et de poser les bases d'un retour à une certaine harmonie du système de rémunération.

- **Action 2.2.1: refondre le statut général.**

Trois types de considérations justifient une refonte générale du statut de la Fonction publique:

- celles tirées de la nécessité de ramener un nombre désormais considérable de situations particulières sous l'empire d'une règle commune qui n'est plus en réalité qu'une exception;
- celles tirées du constat des insuffisances du statut actuel en matière de gouvernance de la Fonction publique;
- celles tirées d'une structuration insuffisante du classement des grades et d'une absence de classification des emplois, qui ne permettent pas une progression raisonnable des agents en fonction de leur manière de servir réelle, ni une

différenciation acceptable et transparente des régimes de rémunération;

- celles tirées de la nécessité de se conformer au nouveau système « LMD » (pour Licence, Mastère, Doctorat) qui aura une incidence sur les paliers de recrutement.

Le diagnostic de la fonction publique burundaise montre que, depuis la promulgation de la loi portant statut général des fonctionnaires en 2006, certains corps de métier ou secteurs théoriquement régis par ce statut s'en sont émancipés, à la faveur de dispositions particulières ou même de statuts particuliers leur procurant des avantages plus importants que ceux prévus par le statut général, soit au niveau des paliers de recrutement, soit par le truchement de régimes indemnitaires exorbitants, parfois en dépit des principes constitutionnels. Cette disparité des situations juridiques est à l'origine des disparités salariales et des inégalités socio-économiques des fonctionnaires. C'est aussi le fer de lance des mouvements syndicaux lors des grèves.

Les primes et indemnités, différentes dans leur nature et dans leur montant d'un ministère à l'autre ou d'une APE/EPA à l'autre posent également des problèmes de fondement et de critères d'octroi. L'incidence de ces primes et indemnités sur la grille indiciaire dans le recrutement est telle que cette dernière est en grande partie vidée de son sens.

Il a également été observé que des fonctionnaires sollicitent leur détachement dans les divers démembrements de l'État (administration publique personnalisée, établissement ou projet public), pour échapper à l'empire du statut général et bénéficier des avantages qu'offrent les régimes particuliers appliqués au personnel de ces structures.

Le statut général des fonctionnaires s'est donc trouvé contourné par différents moyens, dont des lois de même rang, ce qui pose le problème de la hiérarchie des normes dans la fonction publique. Cette situation a fini par marginaliser ce statut général en le vidant de la quasi-totalité de ses effectifs et en lui donnant un caractère d'exception puisque, sous réserve de la fiabilité des données dont dispose le MFPTSS, il ne concernerait plus aujourd'hui qu'un peu plus de 2.200 agents.

La configuration ainsi décrite a installé au sein de l'administration publique, un climat de tension sociale et de grèves répétées, les différents groupes revendiquant toujours plus d'avantages les uns par rapport aux autres ; ce climat, au demeurant, est peu propice à la motivation et à la performance.

Par ailleurs, deux constats majeurs ressortent du diagnostic en matière de gouvernance de la fonction publique, à savoir :

- le caractère déséquilibré du régime disciplinaire ;
- l'absence d'une répartition des rôles entre les instances de gestion de la fonction publique et celles de participation des fonctionnaires à la prise de décision.

S'agissant du régime disciplinaire, il a été relevé trois (03) aspects dysfonctionnels :

- L'étroitesse des types de sanctions au regard des pratiques en vigueur dans les systèmes de fonction publique de carrière. Ceux-ci prévoient généralement trois à quatre catégories de sanction (incluant l'abaissement d'échelon ou de grade par exemple) et de niveaux de compétence correspondants: ainsi la sanction de révocation relève, dans ces systèmes, de la compétence du ministre ayant la fonction publique dans ses attributions ou du chef du Gouvernement (autorité de recrutement), après avis du conseil de discipline (instance de participation des fonctionnaires ou de leurs représentants dans la procédure disciplinaire, non prévue dans la procédure burundaise).
- Une implication subsidiaire dans la procédure disciplinaire, du ministre ayant la fonction publique dans ses attributions, ministère qui, au demeurant ne dispose pas d'un département chargé de la discipline et du contentieux.
- L'absence de sanctions positives, la loi ne prévoyant pas, à titre d'incitation, de récompenses en cas de conduite exemplaire reconnue à un fonctionnaire par ses pairs et sa hiérarchie (lettre d'encouragement, de félicitation, etc.), comme cela est souvent le cas.

En matière de gestion, l'absence d'un chapitre consacré aux organes de la fonction publique ne permet pas une claire vision de la répartition des compétences et des responsabilités entre les instances intervenant dans l'administration et la gestion de la fonction publique, au niveau central et déconcentré.

Des conséquences majeures sont dues à cette situation:

- des décisions qui devraient relever des instances supérieures sont prises par à d'autres niveaux ; c'est le cas par exemple du renvoi d'un fonctionnaire, qui peut être prononcé par un ministre sectoriel, qui n'est pas, en théorie, l'employeur du fonctionnaire ;
- Les ministres sectoriels revendiquent le droit de diligenter et de conclure la procédure de recrutement des fonctionnaires ;
- Les ministres sectoriels et les directeurs généraux des APE ou des EPA maintiennent en activité des fonctionnaires atteints par la limite d'âge ;
- En dépit des dispositions constitutionnelles, les gouverneurs de province n'assurent pas dans les faits la coordination des services de l'administration œuvrant dans la province (les responsables provinciaux sont par exemple notés en premier et en deuxième ressort par leurs ministres respectifs).

Enfin, l'actuel statut ne prévoit pas une structuration suffisante des grades et des emplois.

Le statut ne prévoit pas à proprement parler de grades, mais simplement des catégories de fonctionnaires: direction, collaboration et exécution. A l'intérieur de ces catégories, les agents progressent d'échelon d'une manière rapide et tendant

mécaniquement vers le plafond de la catégorie, compte tenu d'un système d'évaluation qui ne fonctionne pas réellement et de paliers de progression excessifs. Les agents les meilleurs ne sont pas récompensés par ce système, ni les moins productifs freinés dans leur progression. Par ailleurs, l'absence de division des catégories en grades ne permet pas une adéquation fine des grades et des emplois: deux agents de la catégorie direction ont a priori vocation aux mêmes emplois, même si leur expérience et leur manière réelle de servir sont très différentes.

**C'est l'absence de différenciation des emplois dans une classification partagée qui explique en grande partie les tendances centrifuges décrites ci-dessus:** parce qu'un enseignant, un médecin et un ingénieur sont indifférenciés par le statut alors qu'ils peuvent l'être par la technicité de leur métier, les exigences de leur formation ou l'étendue de leur responsabilités, leur revendication de règles de gestion particulière n'est pas injustifiée. Si le statut général n'en prévoit pas la possibilité, la solution consiste donc à en sortir...

Le but de cette refonte du statut général est donc d'établir des normes et principes clairs, transparents et équitables en matière de ressources humaines de l'État, de redéfinir le champ d'application du statut général de la fonction publique, en vue de renverser la tendance observée et de réunifier le personnel de l'administration publique dans le cadre d'un régime juridique harmonisé et transparent. Les effets attendus des nouvelles normes et principes à mettre en place seraient de :

- Arrêter ou, à tout le moins, limiter la tendance de certains corps à s'émanciper du statut général de la fonction publique et ramener tous les corps de métier civils de l'administration publique dans le régime du statut général de la fonction publique, au regard des dispositions constitutionnelles ;
- Atténuer les déséquilibres frappants de traitement et d'avancement et encadrer le recours aux statuts spéciaux et à l'octroi abusif des primes et indemnités ;
- Assurer aux fonctionnaires un cadre légal leur garantissant l'égalité, l'équité et la dignité, leur permettant la progression professionnelle basée sur le mérite et les résultats et non sur le clientélisme, le favoritisme et ou le népotisme ;
- Donner aux fonctionnaires des raisons de faire carrière dans leurs corps de métier en élargissant les possibilités de promotion professionnelle et de nomination à de postes de responsabilité ;
- Instituer des cadres de dialogue et de consensus entre l'administration et ses agents ;
- Accroître la transparence, l'équité et la participation des fonctionnaires dans la gestion de la fonction ;
- Limiter les conflits sociaux et les contentieux, apaiser le climat social au sein de l'administration, favoriser l'engagement et la performance des agents publics.

Les principales activités à mener pour la réalisation de ces objectifs sont:

- La définition des valeurs privilégiées en matière d'emploi des ressources humaines ;

- La revue et l'analyse des différents statuts et régimes juridiques régissant les agents publics ;
- La rationalisation de la structure de la Fonction publique et des pratiques d'emploi des fonctionnaires ;
- La définition des attributions des organes de gouvernance de la fonction publique ;
- L'aménagement du régime disciplinaire
- L'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires.

***Définition des valeurs privilégiées en matière d'emploi des ressources humaines.***

Au regard des constats faits dans le diagnostic, il apparaît nécessaire que le Gouvernement et les syndicats des agents publics arrêtent, de façon consensuelle, les valeurs qui doivent sous-tendre l'emploi des personnels de l'État. Sans présumer de l'issue des échanges, les tendances observées devraient mettre en avant certaines valeurs telles que : l'équité, la dignité de l'agent public et plus particulièrement du fonctionnaire, la responsabilité, le professionnalisme et la professionnalisation de la fonction publique, la performance, etc.

Les valeurs retenues serviront de balises à toutes les discussions qui suivront et devront être actualisées à travers les mesures à arrêter concernant l'emploi des ressources humaines dans la fonction publique.

***Revue et analyse des différents statuts et régimes juridiques régissant les agents publics.***

La revue des différents statuts et régimes juridiques régissant les agents publics consistera à recenser ces textes (statut général, statuts particuliers, statuts des APE, EPA, projets publics, etc.) et à les analyser en vue d'identifier les similitudes et les différences, les avantages et les désavantages qu'ils induisent, les fondements de ces situations, etc. Ces analyses devraient déboucher sur la clarification des notions d'emploi public, agent public, fonctionnaire et toutes les notions connexes, et plus spécifiquement sur:

- La définition des normes et principes applicables à l'ensemble des agents publics ;
- L'unicité ou la multiplicité des statuts de la fonction publique (cf. la Constitution) ;
- La détermination du champ d'application du statut général de la fonction publique ;
- La définition des domaines pouvant faire l'objet de dispositions particulières à certains corps ou de régimes juridiques spéciaux, le cas échéant.

***Rationalisation de la structure de la Fonction publique et des pratiques d'emploi des fonctionnaires.***

Le premier objectif sera d'indiquer clairement qui, du ministère utilisateur ou de l'État, est l'employeur du fonctionnaire, car cette précision aura des répercussions sur la gestion des fonctionnaires.

La rationalisation de la structure de la Fonction publique impliquera de traiter la question de l'organisation en catégories d'emplois et en corps ou cadres d'emploi, compte tenu des contraintes suivantes:

- Il est souhaitable d'installer rapidement des divisions en grades à l'intérieur des catégories prévues par le statut actuel, pour les raisons indiquées ci-dessus (nécessité de sanction de la manière de servir dans un système d'évaluation rénové et d'une meilleure adéquation entre le grade et l'emploi). Normalement, cette division devrait être installée à l'intérieur des corps ou cadres d'emploi qui doivent permettre une réelle classification des emplois publics.
- Mais la définition de ces corps ou cadres d'emploi peut être un processus relativement long, alors que le besoin d'une différenciation des grades est relativement urgent (en particulier pour donner du sens à la rénovation du système d'évaluation).

Une solution relativement simple à ce dilemme serait de mettre en place d'emblée des divisions de grade à l'intérieur des catégories existantes, en étant toutefois attentif à ce qu'elles soient suffisamment souples pour ne pas créer d'effets de seuil au moment de la création de corps ou de cadres d'emploi.

Il faudra ensuite préciser les normes en matière de transfert de ministère à ministère (adéquation du profil, vacance de poste, etc.), de détachement (conditions d'ancienneté, de compétence et qualification professionnelle, de nécessité de service, examen par une instance paritaire etc.), de promotion professionnelle (possibilité de passage d'une catégorie à la catégorie supérieure par concours interne) et de nomination à des postes de responsabilité, etc.

En vue d'accroître les opportunités d'épanouissement professionnel des fonctionnaires, il conviendra de définir les critères de nomination aux postes de responsabilité technique dans la fonction publique. Ces critères devront limiter au strict minimum les nominations à base partisane et privilégier la performance et le mérite. La création d'un corps de débouché de l'actuelle catégorie « direction » pour pourvoir les postes de cadres dirigeants pourrait être utile en ce sens: seuls les membres de ce corps auraient vocation à une nomination dans des emplois de direction supérieure, et la nomination dans ce corps serait soumise à des critères d'ancienneté et d'expérience. Ce corps pourrait notamment être utile pour accueillir les personnes recrutées dans le cadre du programme des « Cadres Dirigeants pour le Développement » (cf. action 3.1.1 ci-dessous).

***Institution et définition des attributions des organes de gouvernance de la fonction publique.***

Il s'agira de consacrer un chapitre aux organes de la fonction publique pour :

- Consacrer la place centrale du ministère ayant la fonction publique dans ses attributions en matière d'administration et de gestion des ressources humaines de l'État, seul habilité à poser certains actes en fonction du degré de déconcentration de la gestion dans les ministères sectoriels qui sera décidé (cf. ci-dessous action 2.3.3), par délégation du chef de l'exécutif et chef suprême de l'administration publique (organe de décision).
- Préciser les compétences et rôles des ministères sectoriels et des gouverneurs de provinces (gestion opérationnelle de la carrière aux niveaux central et local) dans le processus de gestion des personnels placés sous leur autorité (organes de gestion).
- Clarifier la place et le rôle du Conseil supérieur de la Fonction publique en tant qu'organe consultatif à composition paritaire, placé auprès du ministre ; le Conseil supérieur de la Fonction publique pourrait avoir pour attributions : l'examen de tout projet de texte relatif à la situation des fonctionnaires, aux questions relatives aux droits et obligations des fonctionnaires, aux orientations de la politique de formation professionnelle continue dans la fonction publique, à la réorganisation de la fonction publique entraînant un accroissement des effectifs ou ayant pour conséquence une suppression d'emplois ; à la politique de la rémunération des fonctionnaires et des avantages sociaux dont ils sont bénéficiaires, etc.
- Élargir et enrichir les compétences de la Commission nationale de recrutement pour lui permettre de jouer aussi le rôle de conseil de discipline ; cette Commission pourrait ainsi être transformée en Commission du service public, autre organe consultatif placé auprès de la DGFP, présidé par une personnalité nommée par décret et ayant, entre autres, pour attributions de maintenir dans l'administration publique : l'objectivité et la neutralité dans le recrutement, la promotion et la nomination des personnels ; le respect de la discipline et de l'éthique professionnelle ; le respect des normes, méthodes, et procédures garantissant une plus grande transparence dans gestion des services publics, conformément aux textes de lois et actes administratifs en vigueur.

### ***Réaménagement du régime disciplinaire.***

La révision de ce régime devrait conduire à :

- réaménager les types de sanctions par l'institution de deux (02) nouveaux degrés de sanctions et le retrait des sanctions portant sur des retenues de proportions de salaire, le fonctionnaire étant un agent public permanent et non un agent saisonnier ou journalier ;
- définir le contenu de chaque type de sanction ;
- établir la répartition du pouvoir de sanction disciplinaire entre les instances de gestion ;
- renforcer les droits de la défense et le droit de recours ;
- instituer un conseil de discipline pour garantir le droit à la défense du

fonctionnaire (voir proposition concernant les organes de gestion) ;

- instituer des sanctions positives (récompenses).

La configuration suggérée pourrait se présenter ainsi :

- Sanctions du premier degré : avertissement, blâme (compétence : supérieurs hiérarchiques directs, gouverneurs de province) ;
- Sanctions du deuxième degré : retard à l'avancement pour une durée d'un an, abaissement d'un ou de deux (2) échelon au plus (compétence : secrétaires permanents, ministres employeurs) ;
- Sanctions du troisième degré : abaissement de grade, exclusion temporaire du service pour une durée n'excédant pas six (6) mois (Compétence : ministre de la fonction publique, Vice-président, après avis du conseil de discipline) ;
- Sanction du quatrième degré : révocation (Président de la République, après avis du conseil de discipline).

Cette répartition des compétences de sanctions devrait tenir compte de ce que l'autorité hiérarchique supérieure exerçant le pouvoir disciplinaire est également habilitée à infliger les sanctions relevant de la compétence des autorités disciplinaires qui lui sont subordonnées.

S'agissant des récompenses, celles-ci sont habituellement attribuées au fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, se distingue particulièrement par son dévouement à la cause publique et par sa contribution exceptionnelle à l'accroissement du rendement et de l'efficacité du service : lettre d'encouragement ; lettre de félicitation ; témoignage officiel de satisfaction ; etc. Certains niveaux de récompense donnent droit à bonification d'échelon.

Élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires.

On attend, en principe, à la fin de ce projet, un document d'orientation en matière d'acquisition et d'emploi des ressources humaines de l'État qui servira d'intrant à la révision du statut général de la fonction publique.

Ce document devra notamment:

- préciser l'articulation statut général / statuts particuliers: le nouveau statut doit prévoir des statuts particuliers fixés par voie réglementaire, notamment pour la création de corps ou cadres d'emplois qui résulteront de la classification des emplois;
- définir les domaines pouvant faire l'objet de dispositions particulières à certains corps ou de régimes juridiques spéciaux, le cas échéant ;
- supprimer les régimes de primes et indemnités actuels pour les remplacer par le triptyque salaire de base / responsabilité / résultats ;
- instaurer des grades professionnels intermédiaires hiérarchisés au sein des catégories et des plafonds de progression liés à la performance ;
- instituer de nouveaux principes et critères d'évaluation basés sur les résultats ;



- préciser les normes en matière de transfert de ministère à ministère (adéquation du profil, vacance de poste, etc.), de détachement (conditions d'ancienneté, de compétence et qualification professionnelle, de nécessité de service, etc.), de promotion professionnelle (possibilité de passage d'une catégorie à la catégorie supérieure par concours interne) et de nomination à des postes de responsabilité, etc.;
- définir les règles applicables aux détachements des fonctionnaires dans les démembrements de l'État (notamment un plafond d'avantages susceptibles d'être obtenus dans cette situation);
- instituer et définir les attributions des organes de gouvernance de la fonction publique ;
- réaménager le régime disciplinaire des fonctionnaires.

Toutes les mesures arrêtées devront faire l'objet de projets de textes législatifs et/ou réglementaires conformes aux consensus entre les différentes parties prenantes.

Vu son caractère hautement stratégique, cette activité nécessitera un engagement du gouvernement au plus haut niveau: Première Vice-Présidence, MFPTSS, structure de pilotage du PNRA, ministères sectoriels).

Elle exigera aussi la mobilisation de tous les mécanismes et instances de dialogue (Charte nationale du dialogue social, Conseil supérieur de la fonction publique, etc.), pour une implication active des agents publics, à travers leurs représentants (Syndicats des fonctionnaires, représentants des agents publics en postes dans les APE, EPA, projets) et, éventuellement, d'autres organes de la société civile.

Cette action devra démarrer au plus tôt, dès le lancement de la mise en œuvre du PNRA. Les négociations devraient bénéficier d'un temps suffisant pour parvenir à des consensus durables entre partenaires institutionnels et sociaux. Aussi devra-t-on prévoir en moyenne douze mois de travail.

- **Action 2.2.2: poser les principes et les mécanismes du rétablissement de l'équité salariale.**

Deux points sont abordés dans les développements qui suivent: le rappel des constats sur le problème et l'analyse de la situation qui débouche sur des axes de réflexion à approfondir.

### ***Position du problème.***

Les constats faits à l'issue du diagnostic montrent que les dispositions du statut général des fonctionnaires relatives à la rémunération ont été sapées par certaines composantes de la Fonction publique qui ont réajusté les barèmes des salaires applicables à leurs personnels, par divers mécanismes et sans aucune coordination. Cela a provoqué de fortes disparités dans le niveau de rémunération des fonctionnaires. A cela s'ajoute, dans le cadre plus large de l'administration publique

burundaise, les nombreux démembrements de l'Etat (APE, EPA, Projets publics), qui emploient majoritairement des fonctionnaires en détachement et dont les régimes juridiques spéciaux octroient des rémunérations largement au-dessus de celles des fonctionnaires en position d'activité normale dans les ministères. Quelques faits illustratifs de cette situation:

- A diplôme égal, salaire de base non identique selon le corps de métier : un enseignant titulaire d'une licence est recruté à l'indice 533, tandis qu'un cadre titulaire du même diplôme est recruté à l'indice 355 dans une autre administration.
- Des indemnités mensuelles exemptées d'impôt, non identifiées dans le statut général, et faisant parfois double emploi, sont déterminées et accordées par les ministres des secteurs à dispositions particulières, à la santé notamment: indemnité de risque/prime de risque (50% du salaire de base); indemnité clinique (20.000 à 40.000 FBU), indemnité de stabilisation professionnelle (10.000 à 66.000 FBU), indemnité de garde (5.000 à 13.000 FBU), indemnité spéciale d'astreinte (12.000 à 22.000 FBU), indemnité d'éloignement, indemnité de recherche, etc.
- Des primes et indemnités de même nature sont fixées différemment selon les corps de métier (l'indemnité de déplacement est fixée à 80.000 FBU au ministère de la justice alors que dans les autres ministères elle n'est que de 9.680 FBU; la prime d'encouragement est de 7.000 à 15.000 FBU pour les enseignants contre 20.000 à 40.000 FBU pour les personnels du ministère de la santé).
- La rémunération de certains hauts fonctionnaires est exemptée du paiement de l'impôt sur le revenu.

Le tableau est plus complet lorsqu'on l'élargit à l'ensemble de l'administration. En effet, dans certaines APE, le salaire de base moyen des cadres se situe autour de 1.000.000 FBU, les plus gros salaires allant jusqu'à 3.000.000 FBU, incluant des montants de primes et indemnités décuplés (indemnité de logement fixée à 300.000 FBU ou à 60 % du salaire de base, par exemple).

Sous la pression des syndicats qui revendiquent une harmonisation des salaires, le gouvernement a montré sa volonté de résoudre ce problème en établissant, par décret en date du 13 mai 2008, une commission nationale tripartite dont le mandat est de formuler des propositions sur la manière d'harmoniser les rémunérations du secteur public.

### ***Analyse de la situation et axes de réflexion.***

Pour éviter le piège qui consiste à s'attaquer aux symptômes du mal et non à ses causes profondes, l'analyse de la situation insatisfaisante a permis de dégager des axes de réflexion, forcément non exhaustifs, à titre d'orientation, à savoir :

l'identification des facteurs déterminants de la situation, la caractérisation des inégalités salariales, les pistes de sortie des logiques inégalitaires, à travers la conception d'une politique de rémunération basée sur la classification des emplois de l'administration publique et les possibilités de reconversion des agents sous contrat. Il est suggéré de les approfondir autant que possible.

### **Les facteurs déterminants de la situation.**

Le diagnostic préalable à la formulation du PNRA a illustré le caractère désormais très éclaté de la structure des rémunérations des agents publics. Elle serait due au moins à un double facteur:

- la multiplicité des efforts catégoriels pour obtenir des avantages spécifiques, soit sous forme d'avantages indiciers (cas des enseignants), soit sous forme de primes diverses, qu'il s'agisse de primes spécifiques (personnels de santé), ou de taux fortement dérogatoires pour des primes générales (magistrature);
- du fait de la difficulté de l'État burundais à maîtriser ces efforts catégoriels pour les maintenir dans un cadre général cohérent et acceptable par tous, ces revendications qui ne pouvaient pas se référer à des principes communs se sont transformées en un mécanisme d'enchère.

S'ajoute à ces facteurs pour en aggraver les effets le traitement hors de toute échelle de nombre d'agents publics affectés dans des ministères ou des missions spécifiques, comme par exemple l'ensemble des personnes gravitant dans l'orbite du ministère de la Bonne Gouvernance. Elle procède aussi, dans la sphère publique au sens large, de la multiplicité des structures à statuts particuliers (APE, Établissements publics etc.), dont il paraît vraisemblable que certains d'entre eux n'ont été créés que pour faire échapper les personnels employés à la règle commune, ou à ce qu'il en reste.

Enfin, le régime fiscal d'exemption dont bénéficient des agents publics qui figurent déjà parmi les plus privilégiés de la liste ci-dessus complète ce tableau, pour expliquer des écarts de revenus entre les plus faibles traitements des agents contractuels et les plus importantes rémunérations des cadres les plus favorisés qui sont probablement de l'ordre de 1 à 100.

Ajoutons que certaines initiatives des partenaires internationaux du Burundi peuvent également avoir pour conséquence de brouiller encore ce qui subsiste de la cohérence du système de rémunérations publiques, en particulier avec l'introduction de compléments de salaires liés à la performance.

La question de l'iniquité salariale dans les emplois publics est ainsi devenue un thème central de la revendication syndicale, et un objet sans fin de débat entre l'État et les partenaires sociaux. ***Il est absolument certain que l'ouverture de perspectives de retour à une cohérence minimale du dispositif est une condition***

***nécessaire de la réussite de toute réforme, tant le sujet constitue aujourd'hui un abcès de fixation au cœur de la relation entre l'État et ses collaborateurs.***

***Cette question ne peut cependant pas être abordée en dehors de la question, tout aussi centrale, de la situation macroéconomique du pays,*** et en particulier du poids de la masse salariale des agents publics sur le PIB ou sur les dépenses courantes de l'État alors même que celles-ci proviennent pour 60 % de l'appui budgétaire des bailleurs de fonds du pays, et alors que les dépenses salariales ont, dans ce contexte, augmenté de 80 % en termes réels entre 2005 et 2010.

Enfin, son traitement effectif est rendu excessivement complexe par l'absence quasi totale de données fiables et précises sur la réalité du problème: si les données de la masse salariale des fonctionnaires et de ses composantes peuvent être approchées en grandes masses -quoiqu'avec un niveau élevé d'approximation-, celles relatives aux rémunérations versées dans les démembrements de l'État restent durablement opaques. De son côté, le caractère très approximatif et agrégé des données concernant les fonctionnaires rémunérés par le MFPTSS empêche de dessiner des scénarii chiffrés qui auraient un niveau de vraisemblance raisonnable. Les propositions qui suivent sont donc essentiellement fondées sur la formulation de principes dont on peut cependant déduire quelques pistes d'action. ***Mais on n'insistera jamais assez sur le fait que le traitement effectif de cette question - comme, globalement, de la plupart de celles concernant la Fonction publique-repose avant tout sur la maîtrise fine et dynamique des données statistiques relatives à l'emploi public, et que la réalisation des conditions pour l'obtenir est ainsi un préalable d'extrême urgence à remplir.***

#### **Les caractéristiques essentielles des inégalités salariales observées.**

En examinant de plus près les facteurs d'inégalités décrits ci-dessus et dans le diagnostic général, on voit se dessiner en réalité une double déstructuration de la rémunération des agents publics:

- Ce que l'on pourrait appeler « l'inégalité des moins payés » (les fonctionnaires sous statut, quel qu'il soit, le cas des agents sous contrat étant traité plus loin), qui se résume à des différences de l'ordre de 15 à 25 %, selon les catégories, sur des rémunérations de l'ordre de 150.000 FBU). Elle est moins importante en valeur absolue que la suivante, mais elle concerne des effectifs importants, et de ce fait n'est pas plus aisée à réduire.
- A cette forme d'iniquité comparativement limitée s'ajoute le fossé qui sépare la rémunération de cette catégorie des fonctionnaires statutaires à celle des agents publics dotés de « super privilèges » qui, parce qu'ils ne sont pas sous statut et ne représentent que des effectifs assez faibles en comparaison des précédents, peuvent bénéficier de rémunérations et d'avantages exorbitants par rapport à leur catégorie.

Chacune de ces catégories d'inégalités procède d'une logique – ou, pour la première au moins, d'une absence de logique – différente:

- L'inégalité parmi les moins favorisés procède d'une absence de cohérence interne du système de fixation des rémunérations, tenant en grande partie à l'absence de classification des emplois, qui a exacerbé des revendications catégorielles. Celles-ci ont été satisfaites sans cohérence dans les réponses et en fonction du pouvoir de nuisance sociale des groupes professionnels qui les émettaient. Elle est relativement bien connue dans son ampleur et dans ses manifestations.
- L'inégalité entre les plus favorisés et le groupe précédent procède de la nécessité de pouvoir rémunérer décentement des cadres de haut niveau pour occuper des emplois réputés stratégiques de la sphère publique. Cet argument, au demeurant crédible dans sa présentation théorique, n'est cependant pas étayé d'une démonstration qui le rende légitime, puisque l'inégalité en question reste assez opaque quant à son niveau et à la justification des résultats de ses bénéficiaires. Le doute sur la légitimité de ces situations est d'ailleurs immanquablement renforcé par le traitement fiscal inexplicablement favorable dont profitent ces revenus qui, déjà élevés, ne sont souvent pas fiscalisés à l'encontre de tous les principes élémentaires de solidarité et d'égalité devant l'impôt.

Cette double inégalité illustre une contradiction difficilement surmontable à laquelle se heurte l'État burundais, sur un fond de faiblesse des ressources publiques, de masse salariale de l'emploi public élevée, et de crise de son attractivité:

- La nécessité de rémunérer un nombre élevé de fonctionnaires, en particulier pour délivrer des services de première ligne aux citoyens (éducation, santé), qui rend rapidement coûteuse toute mesure générale en faveur des salaires, même individuellement modeste;
- La nécessité de pouvoir rémunérer à un haut niveau les cadres dirigeants dont l'administration publique a besoin, face à une relative rareté de la ressource et à la concurrence d'autres employeurs aux moyens importants.

### ***Les pistes de sortie des logiques inégalitaires.***

#### **A - Instituer une politique de rémunération basée sur la classification et la hiérarchisation des emplois publics.**

Obéissant à des motifs et à des logiques différentes, chacune des inégalités décrites ci-dessus doit recevoir une réponse également différente:

- L'inégalité entre « riches » et « pauvres » n'est pas réductible monétairement pour les raisons suivantes:

- Il n'est pas possible d'amener les « pauvres » au niveau des « riches », pour une simple raison de soutenabilité budgétaire;
- Il n'est pas souhaitable (ni sans doute possible) de rapprocher les « riches » du niveau des « pauvres » pour un motif d'attractivité des emplois de cadres dirigeants.

Dès lors, **le seul moyen de faire accepter cette inégalité est de... la rendre acceptable** en:

- Établissant la base de justice minimale qui consisterait à fiscaliser les hauts revenus des agents publics, sans exceptions;
- Garantissant une réelle égalité d'accès à ces emplois sur des seuls critères vérifiables de compétence et de mérite, après appel ouvert à candidatures et fixation préalable des critères de choix;
- Justifiant le niveau de la rémunération par la démonstration des résultats obtenus.

- L'inégalité interne au groupe des fonctionnaires statutaires est quant à elle susceptible de réduction progressive, par application des principes suivants:

- L'état de quasi-anarchie actuelle procédant de l'absence de hiérarchisation des emplois au sein des trois grandes catégories, l'État et les partenaires sociaux doivent se mettre d'accord sur des règles de différenciation des emplois en fonction de critères admis (niveau d'études, de responsabilité, utilité sociale, etc.) comme indiqué ci-dessus. Ces critères de différenciation déboucheront sur une classification des emplois publics assortie de grilles indiciaires spécifiques. Les agents seront reclassés dans ces grilles lorsqu'elles auront été adoptées, mais ce processus peut être relativement long.

- Dans l'attente de cette classification, le mécanisme suivant pourrait être mis en œuvre pour démontrer que la revendication d'harmonisation est prise en compte, et que l'indispensable exercice de classification mentionné ci-dessus n'est pas une occupation dilatoire:

- **La suppression de toutes les primes et indemnités**, prévues ou non au statut général, à la seule exception des primes rémunérant une prestation complémentaire ou liées à des résultats là où la rémunération à la performance existe ou doit être introduite. **Pour que le mécanisme proposé n'introduise pas de nouvelles dérives qu'il ne serait à l'évidence plus possible de gérer, cette suppression doit être uniforme et rigoureuse.**

- Leur transformation en rémunération indiciaire, qui aura pour effet d'augmenter le classement des agents, éventuellement au-delà des plafonds de leur grade: on pourra donc admettre qu'à l'échelle statutaire « normale » se superpose une échelle provisoire qui la dépasse, **pour les seuls besoins de ce reclassement.**

- Compte tenu des disparités des régimes actuels, le mécanisme ci-dessus aboutira mécaniquement à ce que des fonctionnaires de même niveau de recrutement initial et de même ancienneté viennent à se trouver à des niveaux indiciaires sensiblement différents.

- Il sera alors possible de délimiter par une négociation collective des plages indiciaires auxquelles on appliquera, à l'avenir, des rythmes d'augmentation différents en fonction des marges de manœuvre pour permettre aux plus basses de rattraper à terme les plus élevées. La négociation collective portera sur:
  - le nombre et la délimitation des plages indiciaires considérées;
  - le niveau de différenciation des taux de progression à venir, qui déterminera lui-même la durée prévisible du rattrapage.
  - Il sera également possible que l'accord à négocier inclue une clause de révision annuelle, qui permette de modifier le rythme prévu de la réduction de l'écart en fonction de variables décidées au préalable (évolution du PIB, de la masse salariale, etc.).

Ce rattrapage indiciaire devra compléter, sans le remplacer ni l'évincer, le nécessaire mécanisme de rémunération complémentaire liée au résultat qui devra constituer l'autre volet de la négociation. En effet, le rattrapage au titre de l'harmonisation implique la suppression de tous les accessoires du salaire actuellement pratiqués. Cette suppression doit être l'occasion de proposer la mise en place progressive d'une nouvelle organisation salariale comportant:

- Pour tous les emplois: une rémunération indiciaire, à laquelle s'ajoute une part de rémunération liée à la performance,
- Pour les emplois relevant de la catégorie direction, et éventuellement collaboration, une part de rémunération liée au niveau des responsabilités exercées.

Ces deux compléments de rémunération doivent être conçus à enveloppe fermée et sous condition de quota.

## **B – Explorer les possibilités de maintien ou de reconversion des agents sous contrat.**

Les données disponibles ont montré que la part du personnel sous-contrat est restée pratiquement stable au cours de la période 2008-2010. Cette catégorie d'agents, la plus mal rémunérée de l'administration burundaise, représente 13,90 % (7.800 agents environ) de l'effectif des agents publics civils en 2008 et 13,65 % (9.500 agents environ) en 2010.

Ces agents sont inégalement utilisés par les différents secteurs. A titre d'illustration, l'effectif du ministère de l'agriculture et de l'élevage est composé à 85 % d'agents sous contrat ; celui des transports, travaux publics et équipement à 56 % ; jeunesse, sport et culture à 48 % ; etc.

Les agents sous contrat constituent les véritables « laissés pour compte » parmi tous les types d'agents publics et leur situation pose pratiquement un problème moral à l'État.

La négociation sur la réduction des inégalités devrait aussi examiner le sort à réserver à ces agents, les modalités à mettre en œuvre pour améliorer leur

condition quand cela est justifié, et l'éventualité de la réduction de leur nombre par:

- un encouragement aux départs volontaires;
- la recherche de possibilités de reconversion : création de PME qui embaucheraient ces agents et fourniraient à l'administration les prestations aujourd'hui réputées exécutées par eux.

Ces analyses étant faites ou précisés, il faut examiner maintenant ce que peuvent être les principes d'une réforme et les actions qu'ils peuvent fonder.

### ***Définition de principes et de normes d'action.***

Par « harmonisation des salaires ou des rémunérations », il est proposé d'entendre, non pas l'égalisation des salaires, mais l'attribution de salaires qui : (i) reflètent la réalité, c'est-à-dire la capacité de l'État à assurer durablement leur paiement sans contraindre ses autres obligations, non moins importantes ; (ii) justifient la contribution effective des uns et des autres ; (iii) sauvegardent la dignité humaine et le souci de solidarité nationale.

Ainsi, les principes et les normes proposés doivent permettre à l'État et à ses partenaires syndicaux de discuter sur des bases communes et de disposer d'un fil conducteur élaboré à partir de valeurs partagées par la société burundaise, en général, le Gouvernement et les syndicats des personnels de l'administration, en particulier.

Ceux qui sont proposés ci-dessous ont été dégagés à partir d'une analyse de contenu des échanges et discussions avec les responsables gouvernementaux, les agents publics, toutes catégories confondues, et leurs représentants syndicaux.

Les participants à ces échanges étaient notamment invités à expliciter le sentiment éprouvé par rapport à la question de la disparité des salaires dans l'administration publique et les solutions préconisées. L'analyse de l'argumentaire des uns et des autres a permis d'identifier les valeurs mises en avant.

Les principes et les normes qui suivent constituent donc les éléments à prendre en compte pour aborder de façon dépassionnée et constructive la question de l'harmonisation des salaires dans l'administration publique burundaise.

- ***Réalisme.***

Le principe de réalisme voudrait que tout débat sur les salaires respecte les capacités de l'État à assumer ses engagements. Ainsi, aucune partie (syndicats ou Gouvernement) ne doit être fondée à faire des demandes d'augmentation de salaire ou des promesses d'octroi d'avantages pécuniaires à un corps d'agents publics, sans prendre en considération ce principe.



En relation avec ce principe, le Gouvernement devra faire montre de congruence dans la gestion des finances publiques. S'il déclare par exemple sa volonté de réduire son train de vie en vue de réaliser des économies qui pourraient être réorientées dans d'autres dépenses de développement, il doit effectivement le faire (cf. charroi zéro).

- **Transparence.**

Ce principe postule que les questions liées à la rémunération ou à l'octroi d'avantages ne doivent pas être examinées de manière catégorielle, mais pouvoir se rattacher à des mécanismes clairs, rigoureux et connus, dans une approche globale.

De même, la fixation de la rémunération de tous les agents publics devrait-elle procéder des mêmes principes, normes et règles, quelle que soit la structure d'emploi de ceux-ci (Administration centrale, établissements et projets publics, administration personnalisées de l'État, etc.). Par exemple, toute augmentation de salaire devrait s'opérer au moyen de l'augmentation de la valeur du point d'indice, du moins en ce qui concerne les fonctionnaires.

- **Dignité humaine et solidarité.**

Le respect des principes de dignité humaine et de solidarité commande que la fixation du salaire ou la solde de base des agents du bas de l'échelle (agents sous-contrat par exemple), tienne toujours compte du minimum vital dans le contexte socio-économique du Burundi.

De même, au nom de ces principes, devrait-on veiller à ce que l'écart entre le salaire le plus élevé et le plus bas dans l'administration publique ne soit démesurément grand.

Autrement dit, par solidarité, toutes les catégories de personnels de l'État doivent partager la même réalité de la situation économique du pays.

- **Équité.**

Le principe d'équité ne postule pas une rigoureuse égalité de tous, mais le traitement comparable d'agents placés dans des situations elles-mêmes comparables. Une partie de la difficulté à le mettre en œuvre naît donc du caractère nécessairement subjectif de la comparabilité des situations. Elle est d'autant plus grande au Burundi que les catégories établies des emplois publics (direction, collaboration et exécution) sont peu différenciées, et ne sont complétées par aucune classification. Dès lors, faute d'un étalon pour déterminer la comparabilité des situations, la discussion des avantages de chacun se fait dans le cadre d'un marchandage aléatoire qui ne garantit en rien le caractère équitable de leur résultat.

L'application de ce principe implique donc la discussion, par les partenaires sociaux, des éléments d'une différenciation plus grande des emplois (niveau d'études exigé, responsabilités exercées, utilité sociale etc.) qui débouche sur une classification qui servira elle-même de base à la fixation de règles comparables de rémunération.

Ces règles devraient aboutir à ce que les fonctionnaires, et plus généralement les agents publics placés au même grade et au même échelon bénéficient d'un salaire de base égal, conformément aux dispositions de la Constitution, reprises dans le statut général des fonctionnaires en vigueur.

Elles devraient également faire que les barèmes et grilles de salaire de l'administration publique entendue au sens large (administration centrale et déconcentrée, EPA et APE) soient établis sur les mêmes bases ; si ces barèmes ne peuvent pas toujours être identiques, les écarts maximum et minimum entre salaire de base à catégorie, grade et échelon égaux ne devraient pas être exagérément grands.

Autrement dit, à niveau égal (et supposé que cette égalité de niveau ait été déterminée), nul agent public ne devrait se sentir lésé du fait de la localisation de son emploi au sein de l'administration publique, ou du régime juridique qui lui est appliqué. C'est dans ce même sens que l'on devra s'abstenir de personnaliser la rémunération, en accordant des avantages sans fondement objectif à un individu ou à un groupe.

Par ailleurs, dans le même ordre d'idées, le pourcentage maximum d'accroissement du revenu d'un fonctionnaire, placé en position de détachement dans une administration dont le statut accorde un salaire ou des avantages plus élevés que dans l'administration centrale, devrait être limité, pour décourager l'exode des fonctionnaires, autrement que pour des nécessités de service et des raisons de qualification.

- ***Justice sociale, performance et responsabilité.***

La justice sociale commande que le salaire soit rétabli dans son sens originel, à savoir la rétribution d'un travail bien accompli, c'est-à-dire, réalisé avec efficacité et générant une production minimale.

Ce postulat est aujourd'hui quelque peu malmené dans l'administration burundaise, où le salaire peut n'être en réalité que la rétribution de la présomption que l'agent a réalisé les tâches qui lui étaient confiées. En l'absence de toute analyse et donc de toute récompense de la performance, c'est le diplôme qui est rémunéré et, puisqu'il est convenu qu'il est mal rémunéré, il est également implicitement convenu que la rémunération n'emporte que peu d'obligations de la part de l'agent public. Mal rémunérée, la Fonction publique est corrélativement peu productive. L'intérêt général commande évidemment que, si elle doit être mieux rémunérée, c'est pour devenir plus productive.

**Dans ces conditions, dans un environnement où l'équité aurait été quelque peu rétablie, tout paiement additionnel au salaire ne saurait être fondé que sur des résultats additionnels fournis par l'agent (dépassement des attentes) - donc sur la performance -, ou sur des charges additionnelles de travail ou des conditions particulières d'exercice imposées par l'organisation (encadrement d'une unité de travail, occupation au-delà des horaires réglementaires, sans compensation en termes de récupération, par exemple).**

On devrait donc admettre que l'équation d'une rémunération juste est la suivante :

**Rémunération = salaire de base + prime de performance + travail supplémentaire**

Autrement dit, il apparaît que, dans un environnement où l'équité est réputée établie, l'agent public est seul responsable de l'accroissement de son revenu, accroissement qu'il peut obtenir, de façon « saine », au moyen de sa performance ou des charges de travail additionnelles qu'il accepte d'effectuer ou que l'organisation lui confie (en vertu de sa performance, donc du mérite).

La conséquence pratique de l'application de ce principe est la stricte limitation des accessoires du salaire de base, qui doivent exclusivement correspondre à un des facteurs de l'équation rappelée ci-dessus.

- ***Équilibre du système et économie générale de la rémunération.***

Ce principe voudrait que des éléments « malsains » introduits dans la rémunération ne viennent pas déséquilibrer l'équation posée ci-dessus.

Un examen rapide des primes et indemnités en vigueur dans l'administration publique burundaise fait apparaître quelques constatations majeures qui peuvent inspirer la réflexion:

- Si l'on revient à la définition élémentaire du salaire, on s'aperçoit que ce dernier est destiné à couvrir les charges permettant au travailleur de: (i) vivre dans des conditions décentes (se nourrir, se loger, se soigner, etc.); (ii) venir au travail (déplacement); (iii) subvenir aux besoins de sa famille (allocations familiales); (iv) préparer l'après travail (pension de retraite).
- Il en résulte que les allocations familiales, les indemnités de logement et de déplacement font bien partie du salaire et ne devraient pas en être détachées, sauf pour des besoins de recherche d'une clé de calcul. Celle-ci, pour être juste et équitable, devrait être la même pour toutes les catégories de travailleurs d'un même secteur.
- Les primes de fonction et de rendement font bien partie de l'équation, sous réserve que la prime de rendement ne soit pas octroyée de façon automatique,

sans lien avec les résultats.

- Toutes les autres primes et indemnités, y compris celles que certains secteurs ont obtenues en marge de la loi, devraient faire l'objet d'un examen minutieux, au regard de l'équation de la rémunération déjà admise.

- ***Citoyenneté.***

La rémunération doit permettre au travailleur de vivre, elle lui donne aussi les moyens de s'acquitter d'un de ses devoirs de citoyen, à savoir payer des impôts et taxes nécessaires au financement de l'État qui l'emploie. C'est ainsi que, dans un État de droit, le travailleur contribue à la croissance économique du pays et à son développement.

Ainsi, pour permettre à l'État d'accroître ses revenus et de faire face à ses obligations, y compris l'augmentation des salaires, aucun salaire ne devrait être exempté de l'impôt sur le revenu, quel que soit la nature du régime juridique qui lui est appliqué.

Dès lors que ces principes seraient admis, ils peuvent déboucher sur les modes d'action suivants.

***Suggestions d'actions et ressources nécessaires.***

Les actions préconisées et les ressources nécessaires à leurs réalisations sont indiquées, au regard des analyses et des principes posés.

**Activités proposées et résultats escomptés.**

La pression des syndicats et les attentes pressantes des agents publics n'autorisent pas à faire l'économie des études complémentaires nécessaires : identification et évaluation des emplois types et des emplois clés de l'administration, regroupements et classifications des emplois, tous secteurs confondus et niveaux confondus, élaboration des grilles salariales correspondantes, coûts et bénéfices de la reconversion des agents sous contrat dans le secteur privé, etc. Ces études devraient aussi permettre de capitaliser les études endogènes existantes, ainsi que les expériences faites ailleurs et les solutions adoptées.

Ces études permettraient de :

- Disposer d'un projet crédible de politique de rémunération comprenant deux (02) à trois (03) scénarii (répertoire des emplois de l'administration, classes d'emplois et grille de rémunérations correspondants)), incluant l'impact des mesures sur la fiscalité (pension de retraite, mutuelle de la fonction publique, impôt

sur le revenu, etc.);

- Disposer d'un projet de maintien d'un certain nombre d'agents sous contrat (pertinence, mesures d'amélioration de leurs conditions, etc.) et d'un projet de leur reconversion dans le secteur privé (coût de l'opération, bénéfices pour l'administration, le développement du secteur privé national et l'accroissement du PIB, conditions de durabilité des PME et des emplois créés à cet effet, etc.) ;
- Disposer de bases solides pour engager les négociations collectives.

Les négociations devront être menées dans esprit de transparence et d'ouverture permettant d'atteindre les objectifs de façon efficace et consensuelle. Aussi, leur cahier des charges devrait-il être clair et précis. De même toute la documentation devrait être mise à la disposition des parties prenantes suffisamment tôt pour donner du temps à la préparation.

Les négociations devraient aboutir à :

- L'adoption de la classification des emplois et des grilles de rémunération correspondantes ;
- L'adoption de la politique de rémunération des agents publics ;
- L'adoption de mesures d'amélioration des conditions des agents sous contrat.
- L'adoption des mesures d'accompagnement des réformes (mécanismes et progression de la mise en œuvre, conditions de succès, etc.).

#### **Ressources nécessaires à la réalisation du projet.**

Vu son caractère hautement stratégique, cette activité nécessitera un engagement du gouvernement au plus haut niveau : Présidence de la République, Première Vice-Présidence, MFPTSS, ministères sectoriels).

Elle appellera aussi la mobilisation de tous les mécanismes et instances de dialogue (Charte nationale du dialogue social, Conseil supérieur de la fonction publique, etc.), pour une implication active des agents publics, à travers leurs représentants (Syndicats des fonctionnaires, représentants des agents publics en postes dans les APE, EPA, projets, etc.) et, éventuellement, d'autres organes de la société civile.

Les études préalables devraient être confiées à des consultants dotés de l'expertise et de l'expérience nécessaires, reconnus au plan national et international.

La mise à contribution de l'expertise du BIT dans ce processus est fortement recommandée.

Cette action devra démarrer au plus tôt, dès le lancement de la mise en œuvre du PNRA. Il s'agit donc d'une action à très court terme. Les négociations sur ces questions devraient bénéficier d'un temps suffisant pour parvenir à des consensus durables. Aussi devra-t-on prévoir en moyenne douze mois de travail.

- **Objectif 2.3: reconfigurer les structures de gestion de la Fonction publique.**

Si les forces centrifuges à l'œuvre dans la Fonction publique ont pu aboutir à des effets aussi négatifs sur les principes et les règles générales qui n'auraient pas du cesser de la régir, c'est aussi parce que les structures de sa gestion n'ont pas été assez fortes pour empêcher leurs effets les plus délétères. L'extrême fragilité du système de pilotage actuel s'illustre aussi, au-delà de ce constat, par la difficulté où il se trouve de maîtriser la masse salariale, ou simplement de fournir dans des délais raisonnables quelques données fiables sur la structure, le coût et la composition de la Fonction publique. Dans ces conditions, il serait inutile de se pencher sur le cadre de sa gestion comme il est proposé ci-dessus, sans remettre aussi à niveau les structures qui en sont chargées.

Ceci implique:

- Une révision en profondeur du rôle et de l'organisation de la Direction générale de la Fonction publique (DGFP);
- Une réhabilitation de ses archives;
- La déconcentration au moins partielle de la gestion des ressources humaines dans les ministères employeurs.

- **Action 2.3.1: réexaminer l'organisation et le rôle de la DGFP.**

La Direction générale de la Fonction publique (DGFP), organe central de la gestion des ressources humaines de la fonction publique, comprend: la direction du recrutement et du contrôle des effectifs, la direction de la gestion des carrières, la direction de la gestion des traitements, la direction de la coordination des antennes régionales et provinciales (déconcentrées).

Avec la politique de gel des recrutements, seuls les ministères de l'éducation, de la santé et de la justice sont autorisés à effectuer de nouveaux recrutements, les autres ministères ne pouvant recruter que pour remplacer les départs. Ces ministères recrutent pratiquement sans intervention véritable du MFPTSS, la commission nationale de recrutement ne fonctionnant pas normalement, ce qui rend difficile le contrôle de l'effectif et de la masse salariale par la DGFP.

La mise à jour des données relatives à la carrière des fonctionnaires et le calcul des traitements mensuels, activités routinières de gestion opérationnelle, occupent un peu plus de 60 % de l'effectif et 80 % d'activité de cet organe, et on peut d'ailleurs douter qu'ils soient réalisés de manière réellement efficace.

Dans ces conditions, les missions essentielles d'élaboration des politiques, de planification et de gestion prévisionnelle des ressources humaines ne sont pas prises

en compte, ce d'autant moins qu'il n'y a pas, dans la structure de la DGFP, une unité spécialement chargée de ces aspects.

Le Bureau ASAP, administration publique personnalisée de l'État, placée auprès du MFPTSS et chargé de l'amélioration des structures de l'administration publique, a pratiquement cessé de fonctionner depuis deux décennies environ, faute de moyens humains, financiers et matériels. Il n'est pas aujourd'hui en état de jouer un rôle significatif dans le pilotage de la mise en œuvre du PNRA, et il peut être d'ailleurs souhaitable que ce pilotage ne soit pas dépendant du seul MFPTSS (voir ci-dessous: « Piloter la réforme administrative). Il pourrait, dans ces conditions, soit disparaître formellement, soit (sous réserve de sa reconfiguration) devenir rapidement le service d'études et d'évaluation dont la DGFP manque aujourd'hui, afin de commencer à la mettre en mesure de jouer son rôle stratégique. En toute hypothèse, son statut actuel d'APE paraît n'avoir aucune justification et, si le bureau devait être maintenu, il conviendrait qu'il le soit dans les cadres normaux de l'administration.

On peut considérer que la centralisation de la gestion des situations individuelles à la DGFP présente l'inconvénient d'alourdir les circuits de gestion, de submerger la direction générale sous des charges de traitement qu'elle n'est pas armée pour assurer, et d'éloigner la gestion quotidienne des employeurs. Elle ne présente en contrepartie aucun avantage significatif dès lors que les contrôles qu'elle est supposée autoriser peuvent eux aussi être exercés ailleurs et qu'ils ont d'ailleurs vocation à l'être avec la mise en place des contrôleurs ministériels des engagements de dépenses dans le cadre de la LOFP.

L'organisation actuelle de la DGFP doit donc être profondément revue, pour en faire une administration de conception d'une politique des ressources humaines de l'État, de formulation des normes correspondantes, et d'animation d'un réseau interministériel de GRH, à l'exclusion de toute tâche de gestion des situations individuelles.

Atteindre cet objectif suppose deux préalables, qui sont d'une part la déconcentration dans les départements ministériels de la gestion de leurs propres agents (cf. ci-dessous action 2.3.1), et d'autre part la mise à niveau de la direction générale. Dans l'attente de la réalisation de ces deux préalables, celle-ci doit continuer à assumer du mieux qu'elle le pourra ses missions actuelles.

Cependant, son état présent ne permet pas d'envisager qu'elle pourra trouver dans ses propres ressources les moyens de gérer des évolutions aussi importantes. Il faut donc concevoir une stratégie qui permette de préparer d'emblée à la fois sa propre transformation et celles qu'elle doit organiser dans les départements ministériels pour leur transférer la gestion de leur personnel. Ce sera le but de la création, en son sein, d'une cellule de pilotage de la réforme, qui fera en priorité appel à des recrutements au titre du programme des « Cadres Dirigeants pour le Développement » (cf. ci-dessous action 3.1.1). Cette cellule sera la préfiguration de

la future direction, qui sera placée en voie d'extinction, et aura pour missions principales:

- de préparer, en liaison avec le ministère des Finances, la déconcentration de la GRH dans les ministères sectoriels, notamment par la mise à niveau du centre informatique et la préparation du manuel de procédure;
- de définir, en liaison avec ses "clients" (c'est-à-dire les DRH des ministères) l'organisation cible de la future direction;
- de contractualiser pour faire d'elle une "direction de performance", telle que définie ci-dessus (cf. action 1.2.3).

Sous réserve d'une réflexion approfondie, la structure de la future DGFP pourrait comprendre les unités suivantes:

- une unité chargée des questions statutaires et de la politique interministérielle de gestion, chargée notamment de la garde juridique de la construction statutaire, et de la formulation des normes de gestion partagées entre les ministères;
- une unité chargée de la gestion prévisionnelle des emplois, et des questions budgétaires en relation avec le ministère des Finances;
- une unité chargée de la politique interministérielle de recrutement et de formation, à qui incomberait notamment la tutelle de l'ENA;
- une unité éventuellement chargée des tâches de gestion qui pourraient subsister à la direction (gestion du corps interministériel d'encadrement supérieur, gestion des aspects de procédure qui n'auraient pas été déconcentrés dans les ministères).

L'une des activités importantes de cette direction remodelée consistera à animer un réseau interministériel des services ou directions des ressources humaines. Pour éviter que cette mission ne soit cloisonnée à l'intérieur de la direction, et pour garantir au contraire qu'elle impliquera toutes ses composantes, il est important qu'elle ne soit pas la tâche particulière de l'une d'entre elles.

Une fois cette structure arrêtée par la cellule de préfiguration, le cadre organique définitif permettra d'identifier les emplois et les postes correspondants d'une part, et les qualifications requises pour les occuper, d'autre part. Il sera nécessaire de bien profiler le nombre et la qualité des ressources humaines nécessaires, de façon à assurer, à très brève échéance le fonctionnement optimal de ces organes critiques pour la mise en œuvre du PNRA. On peut sommairement estimer que la direction reconfigurée devrait compter une quarantaine d'emplois de juristes, statisticiens, cadres budgétaires et spécialistes de la formation.

Pour acquérir le personnel identifié, un appel à candidatures sera lancé. Cet appel s'adressera prioritairement aux fonctionnaires en service dans les administrations burundaises (y compris dans les organes concernés) et répondant aux profils.



Compte tenu du caractère absolument stratégique de cette évolution, le recrutement au titre du programme des « Cadres Dirigeants pour le Développement » (cf. ci-dessous action 3.1.1) devra être utilisé.

- **Action 2.3.2: réhabiliter les archives de la DGFP.**

Le diagnostic de la DGFP montre le caractère rudimentaire des conditions de travail au plan technologique et des infrastructures, illustré par la gestion manuelle des carrières (80.000 agents environ), la gestion semi-automatique des traitements et l'insuffisance des moyens de fonctionnement (équipements et matériels de travail, locaux, etc.).

Les archives contenant les dossiers de carrière de tous les fonctionnaires et agents civils de l'administration publique ne sont pas épargnées. Les responsables de cette unité, qui gère environ 160.000 dossiers actifs et inactifs, signalent que près de la moitié de ceux-ci, amoncelés à même le sol, n'a pas été mise à jour depuis quelques années, du fait de l'exiguïté des locaux, des équipements de rangement et, certainement d'un système de classement inefficace.

Cette situation peut expliquer les pertes fréquentes de pièces dans les dossiers des fonctionnaires, qui ont pour conséquences de nombreuses réclamations et des retards de prise en charge. Si elle perdure, cette situation aura aussi des conséquences dans la reconstitution de la carrière de bon nombre d'agents, notamment au moment de la retraite.

Il est donc nécessaire de rénover les équipements de conservation et de rangement des dossiers, ainsi que le système de classement des archives de la DGFP, en vue d'améliorer les conditions de conservation et de sécurité des dossiers des agents publics et de permettre la traçabilité de la carrière de chaque fonctionnaire.

Deux actions sont à entreprendre pour atteindre cet objectif, à savoir:

- L'inventaire et la catégorisation des dossiers ;
- L'actualisation du système de classement et acquisition des équipements.

**L'inventaire et la catégorisation** des dossiers doit permettre d'identifier les dossiers archivés par catégorie : dossiers actifs (agent en position d'activité) ; dossiers semi-actifs (agents en détachement, disponibilité, retraités mais situation administrative non liquidée, etc.) ; dossier inactifs (démissionnaires, révoqués, retraités et situation administrative liquidée, décédés, etc.).

L'inventaire permettra:

- d'identifier les dossiers inactifs dont la conservation, au niveau du MFPTSS, ne se justifie plus et qui peuvent par conséquent, soit être détruits, soit transférés aux archives nationales, en conformité avec les lois et règlements en la matière;
- de vérifier la conformité du contenu des dossiers actifs et semi-actifs, afin de les

faire compléter, le cas échéant, par les intéressés ou par l'administration, d'autre part.

L'actualisation du système de classement devra tendre à une utilisation optimale des locaux dédiés à l'archivage, et les équipements acquis en conséquence.

Dans le cas où le système adopté est nouveau, le personnel sera en même temps mis à niveau.

Dans le cadre de l'automatisation de la gestion des carrières, l'éventualité d'une dématérialisation des archives pourrait également être envisagée, du moins pour ce qui est des dossiers actifs.

Placée sous la responsabilité de la DGFP, cette activité devra bénéficier de l'appui technique de l'institution en charge des archives nationales, des contributions des partenaires techniques et financiers et autres bailleurs de fonds, etc.

L'inventaire et la mise à jour des dossiers archivés peut prendre du temps, c'est pourquoi cette activité devra commencer aussi tôt que des crédits seront trouvés, le tri pouvant d'ailleurs commencer sans délai. En tout cas, elle devrait faire partie des actions d'urgence, compte tenu de l'état actuel des archives de la fonction publique.

• **Action 2.3.3: déconcentrer la gestion des ressources humaines dans les ministères employeurs.**

Plusieurs raisons fortement convergentes militent pour un renforcement substantiel du rôle des ministères employeurs dans la gestion de leurs ressources humaines:

- Il y a une logique à ce que des ministères dont la majeure partie des emplois est à forte technicité (santé, agriculture...) assument une part importante de la gestion de collaborateurs dont ils comprennent le métier mieux que ne saurait le faire une administration généraliste;
- Une avancée en ce sens est cohérente avec les perspectives ouvertes par la LOFP en direction des budgets de programme, qui devront inclure la budgétisation des ressources humaines nécessaires à leur mise en œuvre;
- Ce renforcement est la condition nécessaire pour aboutir à la fongibilité souhaitable des emplois (voire, partiellement, à celle des emplois et des crédits de fonctionnement) au sein d'un même ministère, pour accroître ainsi la responsabilité des ministres sectoriels et leurs marges de manœuvre pour l'atteinte des résultats qui leur sont assignés;
- Les dysfonctionnements constatés de la DGFP tiennent aujourd'hui en grande partie au fait qu'elle agit comme un mauvais service de gestion, alors que l'objectif du PNRA est d'en faire un bon service de pilotage. Cet objectif implique de la décharger d'une gestion qui sera mieux prise en compte ailleurs.

L'objectif de cette action est donc de déconcentrer dans les ministères sectoriels la gestion de leurs ressources humaines, selon un scénario alternatif:

- Soit une déconcentration complète, du recrutement à la mise à la retraite,
- Soit une déconcentration partielle, incluant tous les actes à l'exception du recrutement et de la mise à la retraite, ces deux actes continuant à relever du ministère de la Fonction publique.

Si un corps de débouché de l'actuelle catégorie « direction » est créé pour les emplois de cadres dirigeants comme envisagé ci-dessus (cf. action 2.2.1), la DGFP pourrait en garder la gestion compte tenu du fait qu'il devrait s'agir d'un corps à vocation interministérielle. Dans cette hypothèse, il conviendra que, dans le cadre de sa réforme, la DGFP conserve une structure de gestion légère.

Quel que soit le choix qui sera effectué, l'approche de cette réforme sera globalement la même:

- Il est souhaitable de la coupler avec la mise en place des Directions Administratives et Financières (DAF), prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la LOFP, pour le 1<sup>er</sup> janvier 2014, et dont la GRH devra faire partie intégrante des compétences. Ce qui signifie que les deux premiers ministères à l'expérimenter seront ceux de la Santé et de l'Agriculture, pour lesquels l'intervention de la DGFP est déjà marginale. Compte tenu des effectifs qu'il gère, le ministère de l'Éducation de base pourrait être le troisième concerné, après expérimentation et évaluation de l'expérience des deux précédents ministères.
- Compte tenu du fait que le ministère de l'Agriculture a d'ores et déjà envisagé la structure et les missions de sa future DAF (incluant la gestion des ressources humaines), cette structure pourrait servir de modèle générique à adapter aux autres départements ministériels.
- La structure de pilotage du PNRA, qui devra au minimum être associée au déploiement des DAF, aura pour rôle de piloter le déploiement du logiciel intégré de gestion des ressources humaines dans ces ministères dès que celui-ci sera opérationnel.
- Les personnels de la DGFP chargés de tâches de gestion des carrières devront être redéployés dans les ministères sectoriels au fur et à mesure qu'ils prendront la responsabilité de cette gestion, si besoin au terme d'une procédure d'arbitrage interministériel.
- Deux actions sont à entreprendre d'urgence, outre la mise à niveau du logiciel de gestion:
  - Prendre parti sur l'étendue de la déconcentration à mener (totale ou partielle) dans le cadre d'un arbitrage interministériel;
  - Faire rédiger par la DGFP un manuel de procédure pour la gestion déconcentrée, afin que la transition puisse être effectuée dès la disponibilité du logiciel et la mise à jour préalable des données de carrière.

- **Action 2.3.4: former les gestionnaires des ressources humaines.**

L'analyse des ressources humaines affectée à la DGFP montre que cette structure mobilise un effectif extrêmement confortable (216 agents, sur les 336 environ de l'ensemble du MFPTSS), mais une insuffisance qualitative de ces personnels, et une professionnalisation insuffisante de la fonction GRH.

Cette situation a engendré des conséquences au niveau de la prise en charge des attributions de la DGFP, notamment:

- La gestion stratégique, la formulation des politiques, l'élaboration des outils et des procédures de GRH sont peu ou pas prises en compte à travers les unités fonctionnelles de la DGFP ;
- La DGFP est focalisée sur des activités de gestion opérationnelle des RH qui pourraient être traitées au niveau sectoriel.

Il semble établi qu'aucun membre du personnel n'a suivi de formation professionnelle en gestion des ressources humaines. Il est très probable que cela est aussi le cas pour les départements des ressources humaines des ministères sectoriels. Les employés ont par conséquent acquis leur expertise par le biais de l'expérience du travail. Dans le cas du ministère de la Fonction Publique, cette expérience se résume en des tâches répétitives d'administration du personnel, et non en une approche de gestion moderne des ressources humaines.

Toutefois, il y a un certain potentiel parmi le personnel de la DGFP et des départements de ressources humaines des ministères sectoriel sur lequel il serait indiqué de se baser pour professionnaliser la gestion.

Il apparaît donc prioritaire de renforcer la capacité du ministère de la Fonction Publique et des ministères sectoriels en matière de gestion des ressources humaines.

Le but de cette action est de former un bassin de gestionnaires des ressources humaines de l'État, afin de les rendre aptes à conduire les missions d'élaboration des politiques, de planification, de développement et de rationalisation de l'utilisation des ressources humaines, tant au niveau du MFPTSS qu'à celui des ministères sectoriels qui seront appelés à prendre en charge la gestion de leurs propres agents.

La formation envisagée doit permettre au personnel concerné d'être capable d'actualiser, d'élaborer et de mettre en œuvre des outils et instruments de base, afin de générer des informations de gestion opérationnelle et d'aide à la décision.

Les principales activités à mener pour réaliser cette action portent sur :

1. L'élaboration du cahier de charges/termes de référence de la formation;
  - La sélection de l'organisme de formation et des formateurs ;
  - La sélection des participants ;
  - Le déroulement de la formation et du stage ;
  - L'évaluation sommative et l'emploi des participants après la formation.

#### Élaboration du cahier de charges/termes de référence de la formation

Le cahier des charges explicitera les spécifications auxquelles devront répondre les offres de formation des prestataires. Il comprend, entre autres: le contexte de la formation; les objectifs de la formation; le profil des participants au début de la formation; les résultats attendus en termes de compétences (savoir, savoir-faire, savoir-être); la stratégie de formation (contenu, organisation, modules, durée, méthodes, supports didactiques, évaluation, etc.).

Au regard des données du contexte, on peut envisager que le programme aborde des thèmes aussi variés que : les spécificités de la GRH dans la fonction publique (système de carrière et système d'emploi) ; la planification des ressources humaines (plan d'organisation et d'effectifs et cadres organiques) ; la description des emplois-types de la fonction publique et des descriptifs de postes de travail ; le processus de recrutement ; la gestion opérationnelle (gestion des carrières et administration du personnel) ; la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois, des compétences (GPEEC); les systèmes d'évaluation des performances individuelles et collectives ; la planification et la gestion de la formation ; etc.

Quant à la durée, il est souhaitable que celle-ci n'excède pas six (06) mois, y compris le stage en situation de travail.

#### Sélection de l'organisme de formation et des formateurs.

Deux options sont envisageables : soit l'adjudication de la formation à l'ENA de Bujumbura, soit un appel à candidatures international. Dans le premier cas, l'ENA devra s'attacher les services de formateurs spécialisés dont elle ne disposerait pas ; dans le second, l'organisme sélectionné devra s'associer à l'ENA pour assurer l'adéquation du contenu de la formation au contexte et la pérennisation du programme.

Après la sélection, le programme de formation sera finalisé et approuvé avant le déroulement du programme par le comité de sélection mis en place pour conduire cette activité.

#### Sélection des participants.

Les participants seront sélectionnés après un processus par voie de concours ouvert aux cadres (catégorie de direction) en service au MFPTSS, de préférence à la DGFP et dans les unités chargées de la gestion des ressources humaines des autres ministères. La taille du groupe pourrait se situer entre trente (30) et cinquante (50) personnes, compte tenu des besoins et de la nécessité d'un encadrement de proximité, garant d'une formation plus pratique que théorique.

Le programme se déroulera en deux (02) phases, théorique et pratique :

- pendant la première phase d'une durée de trois (03) mois, les participants recevront des cours intensifs (théorie et pratique) qui s'achèveront par une évaluation des acquis;
- au cours de la deuxième phase de même durée, les participants, en petits groupes de trois (03) à cinq (05) personnes, seront mis en stage au sein de la cellule opérationnelle de mise en œuvre du PNRA et intégrés dans des projets pour élaborer de nouvelles politiques et processus de gestion des ressources humaines : manuel de procédure de gestion des carrières, manuel de procédure de recrutement et de contrôle de l'effectif, guide de l'évaluation de la performance axée sur les résultats ; plan interministériel de perfectionnement des cadres ; guides des usagers de certains services publics, etc. Les productions issues du stage seront comptabilisées dans les réalisations du PNRA, après validation.

Au regard de la charge de travail, il serait indiqué que les participants retenus pour le programme bénéficient d'un congé de formation, conformément aux dispositions du statut général des fonctionnaires.

#### Évaluation sommative et emploi des participants.

A la fin du stage, le rapport produit par les participants est soutenu devant un jury et évalué. La note obtenue est ajoutée à celle de l'évaluation de la phase théorique pour obtenir l'évaluation globale de chaque participant. Les participants ayant une évaluation positive obtiennent un certificat de spécialisation en gestion des ressources humaines de la fonction publique, tandis que les autres se voient délivrer une attestation de participation au programme.

A la fin de la formation, les participants sont, soit remis à leur administration d'origine pour emploi dans le département de gestion des ressources humaines, soit mis à la disposition du MFPTSS ou de la structure de pilotage du PNRA.

Sous la supervision de l'unité chargée de la mise en œuvre du PNRA ou de toute autre entité, l'activité impliquera principalement les organismes prestataires des services de formation (ENA et autres institutions nationales ou étrangères), les fonctionnaires en service dans les départements de ressources humaines des ministères ou dans d'autres départements.

Cette action devra démarrer dès le lancement de la mise en œuvre du PNRA et de préférence après celle portant sur la réorganisation de la DGFP et du bureau ASAP, afin de capitaliser les résultats de l'élaboration des cadres organiques de ces entités, appelées à recevoir le personnel à former.

- **Action 2.3.5: élaborer des outils de base de la GRH.**

Le manque d'outils dans la gestion des agents de la fonction publique est à l'origine des dysfonctionnements observés et détaillés dans le diagnostic. Le fonctionnaire est recruté sans savoir exactement les tâches qui l'attendent, les limites de son poste, les compétences qu'il faudrait développer pour accroître sa performance. Cette situation rend difficile l'évaluation de la performance des fonctionnaires.

L'évaluation de la performance pour une administration doit se baser sur des outils de gestion des compétences, sur des outils d'analyse des résultats et d'analyse des besoins en formation pour les agents, etc.

Or, dans la fonction publique burundaise, les agents publics sont ponctuellement formés selon la disponibilité des moyens et ce sans un véritable programme de formation, sans une analyse approfondie des besoins en ressources humaines, enfin sans une analyse des emplois et des postes afin d'y associer les compétences correspondantes.

L'élaboration des outils de gestion des ressources humaines permettra de construire une fonction publique évolutive et une gestion efficiente des ressources humaines.

Le but de cette action est de mettre à la disposition des gestionnaires de l'administration des outils et instruments de base nécessaires à la conduite des activités de gestion des ressources humaines, afin de renforcer la transparence et le respect des règles dans le recrutement et la gestion des carrières des agents publics.

Au terme de cette action, les gestionnaires de la fonction publique disposeront des outils et instruments leur permettant de:

- Décrire les emplois et les postes de travail en vue des recrutements, par exemple ;
- Conduire une évaluation de la performance basée sur les résultats ;
- Mener les opérations de contrôle des effectifs selon les procédures arrêtées ;

- Conduire le processus d'identification et d'analyse des besoins en formation des agents publics selon les catégories professionnelles et les postes de travail ;
- Élaborer le plan de formation d'un département ou d'un ministère réaliste et basé sur les besoins prioritaires.

Les principales activités à mener pour réaliser cette action portent sur :

- La sélection des participants ;
- L'élaboration des termes de référence du projet;
- Le déroulement du projet ;
- L'évaluation des résultats et la validation des travaux.

### **Sélection des participants.**

Il est suggéré que l'élaboration de la première version des instruments et outils retenues soit faite par les cadres qui participeront à la formation en gestion des ressources humaines objet de l'action 2.3.4. Ce travail se ferait pendant la deuxième phase de la formation, consacrée au stage en milieu de travail (03 mois).

Sous la supervision de l'unité chargée de la mise en œuvre du PNRA et de l'institution de formation, les stagiaires seraient répartis en petits groupes de deux (02) à quatre (04) personnes, chaque groupe réalisant un outil.

### **Élaboration des termes de référence.**

Les termes de référence du travail à réaliser seront rédigés par l'institution de formation et validés par la structure de pilotage du PNRA. Ils préciseront les outils à élaborer et donneront tous les autres détails méthodologiques de l'activité.

A titre indicatif, les outils et instruments ci-après sont proposés:

- manuel de procédures de gestion des ressources humaines de la fonction publique burundaise (mise à jour du document existant),
- répertoire des métiers et emplois de la fonction publique (pour quelques directions générales des ministères),
- guide de l'évaluation de la performance basée sur les résultats,
- manuel de procédure de contrôle des effectifs,
- guide d'identification et d'analyse des besoins de formation/plan de formation d'une direction,
- plan d'action annuel d'une direction d'administration centrale, etc.

### **Déroulement du stage.**

Tous les détails concernant le déroulement du stage seront précisés dans les termes de référence. Toutefois, il est suggéré que les stagiaires soient affectés au sein de



l'unité de mise en œuvre du PNRA qui assurera leur encadrement, et qu'ils effectuent leurs recherches dans le ministère de leur choix, sous la supervision d'un responsable désigné par le ministre.

Au regard de la charge de travail (cours théorique et stage), il serait indiqué que les participants retenus pour le programme bénéficient d'un congé de formation, conformément aux dispositions du statut général des fonctionnaires.

### **Évaluation des résultats et validation des travaux.**

A la fin du stage, le rapport produit par les participants est soutenu devant un jury et évalué. La note obtenue est ajoutée à celle de l'évaluation de la phase théorique pour obtenir l'évaluation globale de chaque participant.

Les outils et instruments élaborés seront comptabilisés dans les réalisations du PNRA, après expérimentation dans différents ministères et validation.

L'institution de formation et l'unité de mise en œuvre du PNRA sont les acteurs centraux de ce projet. Au sein des ministères, les secrétaires permanents en seront les responsables administratifs et désigneront un responsable chargé de l'encadrement des stagiaires. Les partenaires techniques et financiers seront également sollicités à travers les assistants techniques à mettre à la disposition à l'unité de mise en œuvre du PNRA.

L'action est considérée comme faisant partie intégrante de la formation objet de l'action 2.3.4 et se réalisera donc immédiatement après la phase de formation théorique.

Le projet peut, dans le cadre du PNRA, s'envisager courant 2012 et prendrait environ 6 mois, y compris la formation théorique.

- **Objectif 2.4: introduire la formation comme levier du changement.**

- **Action 2.4.1: développer un plan triennal de formation interministérielle de base.**

Le domaine du perfectionnement des fonctionnaires est régi par le statut général des fonctionnaires (article 6, articles 14 à 19, article 57, chapitre 8 - articles 71 à 76).

En dépit de ces dispositions, il se trouve que, en dehors des formations inscrites dans le cadre des projets financés par certains partenaires du développement, pour le compte de certains ministères (santé, agriculture, éducation), aucun département n'a fait parvenir au MFPTSS son plan de formation. Par ailleurs, ni le budget du MFPTSS, ni ceux des ministères sectoriels, ne prévoient de provision pour le financement du perfectionnement des personnels. L'impression qui se dégage est que la formation est perçue, soit comme une contrainte, soit comme un luxe, au regard des disponibilités budgétaires et des charges de l'État en matière de dépenses de personnel.

C'est pour remédier à cette situation et replacer la formation au rang des domaines

prioritaires de la politique des ressources humaines de l'État, qu'une étude sur le renforcement des capacités des agents publics a été réalisée en 2010. Cette étude avait pour objectif d'apporter un appui à la réalisation d'un diagnostic sur la formation des agents publics du Burundi. Elle devait réaliser l'état des lieux de l'existant, le diagnostic du cadre juridique et institutionnel de la formation initiale et du perfectionnement des agents de l'État, ainsi que l'identification de leurs besoins prioritaires en perfectionnement, en ce qui concerne la formation interministérielle.

Dans ce cadre, un plan directeur indicatif de formation pour la période 2011-2014 a été élaboré. Ce plan propose d'améliorer en parallèle les connaissances et les aptitudes des agents publics. Ce plan souffre de quelques lacunes, dans la mesure où il ne prend pas en compte les compétences à acquérir par les fonctionnaires pour être aptes mettre en œuvre les principaux programmes de réformes en cours dans l'administration publique burundaise (Vision du Burundi à l'horizon 2025, Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté/CSLP, etc.).

Pour pallier le manque de financement de la formation, l'étude propose un mécanisme de financement qui est parfaitement soutenable, dans la mesure où il met à contribution l'État et les partenaires au développement, déjà bien présents dans ce domaine.

L'action proposée au titre du PNRA vise à élaborer un plan triennal de formation interministériel pour les cadres de l'administration publique, assorti d'une proposition de mécanisme de financement.

On s'attend à ce que la disponibilité du plan déclenche un processus de valorisation du développement des compétences dans la fonction publique comme moyen d'amélioration de la performance individuelle et collective. Par sa qualité et sa pertinence, le plan devrait susciter la contribution des bailleurs de fonds à son financement. Sa mise en œuvre devra accroître le nombre de cadres aptes à conduire les projets de développement dans les divers secteurs d'intervention de l'État.

### **Identification des compétences clés.**

Pour compléter le plan directeur initié en 2010, une identification complémentaire des besoins est nécessaire pour prendre en compte les compétences indispensables à la mise en œuvre de la vision et des grands projets et programmes de développement en cours par secteur, et déterminer les curricula à élaborer à l'intention des cadres impliqués dans ces divers processus (conception, planification, mise en œuvre et évaluation des programmes et projets, par exemple).

L'identification des compétences à développer partirait d'une approche globale de l'administration et s'affinerait au niveau de chaque ministère et des postes de travail, comme l'illustre le tableau ci-après.

#### Niveaux d'analyse des besoins de formation

Niveau	Types d'analyse	Détails
Macro	Analyse sectorielle	Identifier les manques de compétences clefs et évaluer l'importance relative des manques identifiés dans divers secteurs de l'administration publique en fonction de la vision de développement du pays et des grands projets et programmes en cours ou envisagés.
Meso	Analyse organisationnelle	Examiner les objectifs et problèmes communs des ministères pour déterminer les domaines où une formation est requise en fonction des grandes réformes et des projets en cours ou planifiés à terme.
Micro	Analyse de la tâche (travail)	Examiner les tâches effectuées et les connaissances, habiletés, attitudes et autres aspects du comportement requis pour déterminer ce que les agents publics doivent faire pour effectuer leur travail efficacement
	Analyse de la personne	Examiner les connaissances, habiletés, attitudes et autres aspects du comportement que les agents publics ont actuellement pour effectuer leur travail.

#### **Finalisation du plan directeur de 2010.**

Les données collectées et analysées permettront de disposer des éléments manquant dans le plan directeur de 2010, à savoir :

- Les besoins prioritaires de renforcement de capacités des cadres de l'administration publique impliqués dans la planification, la gestion, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des programmes et projets;
- les besoins de renforcement de capacités des cadres de l'administration

publique impliqués dans la conduite des grandes réformes touchant le secteur public, notamment l'introduction de la Gestion Axée sur les Résultats de Développement;

- les besoins de renforcement de capacités des cadres de l'administration publique impliqués dans la coordination de l'aide publique au développement; etc.

### **Élaboration de la stratégie de formation.**

La mise à disposition de ces données permettra de passer à la phase finale qui consistera à:

- Élaborer des fiches de synthèse décrivant les modules prioritaires de formation retenus pour améliorer les capacités de coordination, de planification, de gestion, de suivi et d'évaluation de programmes et projets;
- identifier les publics cibles pour chaque module de formation;
- identifier les structures susceptibles de participer à l'offre de formations telle que définie dans le plan de formation;
- proposer des mécanismes de coordination, d'exécution et de suivi-évaluation du plan de formation;
- estimer les effectifs à former, le calendrier de mise en œuvre du plan de formation et le budget requis.

### **Validation du plan et déclenchement du mécanisme de financement.**

Le plan de formation finalisé sera soumis à la validation des partenaires techniques et financiers qui seront invités à participer à son financement aux côtés de l'État.

Les diverses contributions permettront de créer un fonds commun de formation des agents publics qui recevra les contributions du gouvernement, des partenaires au développement et des autres bailleurs de fonds, chacun selon ses capacités, ses intérêts, ses politiques et son cadre d'intervention.

Le plan, révisable tous les trois ans, pourrait ainsi être budgétisé chaque année, au vu des moyens disponibles.

- **Action 2.4.2: Donner à l'ENA les moyens d'accompagner efficacement le processus de modernisation de l'administration publique burundaise.**

Deux études, relativement récentes ont permis d'identifier les domaines d'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité de l'ENA. La première a été réalisée en 2005, dans le cadre du Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles (PRCI) financé par la Banque Africaine de Développement, sur l'état des lieux du Centre de Perfectionnement et de Formation (CPF), devenu ENA en 2007. Un deuxième état des lieux a été réalisé en 2009, sur un financement du Canada et de l'Afrique du Sud (ACDI-PALAMA).

De façon globale, les faiblesses suivantes ont été relevées par rapport au fonctionnement de l'ENA:

- les partenariats et la coopération non intégrés dans une vision et un plan de développement cohérents;
- l'insuffisance du nombre de formateurs au regard des perspectives de développement;
- l'insuffisance d'équipements didactiques et de locaux appropriés ;
- l'insuffisance de ressources financières (subvention de l'État et recettes propres faibles).

S'agissant des programmes de l'ENA, il ressort des entretiens avec les dirigeants et de l'exploitation des études, les principales faiblesses ci-après:

- **Stage probatoire:**
  - durée du stage tout à fait insuffisante ;
  - programme non actualisé : certaines matières ne sont pas abordées (finances publiques, fiscalité...);
  - formation réservée aux seuls fonctionnaires de la catégorie de direction.
- **Formation continue et le perfectionnement:**
  - faiblesse du nombre de participants issus de la fonction publique, les ministères ne disposant pas de budget de formation;
  - offre trop générique et peu centrée sur les besoins spécifiques de l'administration.
- **Programmes de formation diplômante:**
  - manque de formateurs qualifiés pour les cours spécialisés en administration et finance publiques;
    - part importante de cours généraux dans des programmes de spécialisation.

En résumé, on retient, pour les besoins du PNRA que, faute de sollicitation de la part de l'administration, l'ENA court des risques certains dont, entre autres:

- la déviation de sa mission pour un fonctionnement sur le schéma des universités classiques;
- un développement orienté par les partenariats, indépendamment des besoins spécifiques de l'administration burundaise;
- la perte des opportunités de renforcement de ses capacités d'accompagnement de la modernisation de l'administration (un plan de formation aux métiers des finances publiques est en cours d'élaboration par le FMI au ministère des finances, sans implication de l'ENA).

Il s'avère donc opportun de recentrer cette institution sur ses missions originelles pour lui permettre d'accompagner le processus de modernisation de l'administration publique burundaise.

Le but de cette action est de renforcer les capacités de l'ENA afin de donner à cette institution de formation des cadres de l'État les moyens d'accompagner efficacement le processus de modernisation de l'administration publique burundaise.

Les effets escomptés de la mise en œuvre de cette action sont de trois(03) ordres au moins :

- L'ENA dispose de formateurs spécialisés dans les domaines clés de développement de l'administration, à même de mettre en place des programmes de perfectionnement des cadres de l'administration dans ces domaines ;
- L'ENA dispose de locaux, de matériels et équipements didactiques appropriés à la formation des cadres de l'administration, en qualité et en quantité ;
- Les capacités d'autofinancement de l'ENA sont accrues.

Les trois principales composantes de l'action sont:

- La spécialisation des formateurs de l'ENA ;
- L'équipement de l'ENA ;
- La recherche des voies d'accroissement des capacités d'autofinancement de l'ENA.

- 

#### **Spécialisation des formateurs de l'ENA.**

Cette activité porte sur l'identification des domaines de spécialisation à retenir et sur la recherche des opportunités qui s'offrent dans l'environnement à cet effet.

Pour ce qui est des domaines de spécialisation, les principaux chantiers de l'administration burundaise amènent à citer, de façon non exhaustive, les domaines ci-après : élaboration, exécution et évaluation du budget programme ; élaboration, pilotage et suivi-évaluation des politiques et projets publics ; gestion du changement ; leadership et travail en équipe ; etc. On devrait ajouter à cette liste un programme de mise à niveau des cadres nommés à certaines fonctions (directeur général, directeur, etc.).

La priorité devra être donnée aux programmes de courte durée (15 jours en moyenne), plus pratiques que théoriques et directement utilisables sur le poste de travail.

Quant aux opportunités qui pourraient faciliter cette opération, il y aurait lieu de prospecter du côté des partenariats de l'ENA, notamment le projet ACDI/PALAMA, la coopération avec l'ENAP de Québec, le projet de formation à la gestion des

finances publiques (FMI/ministère des finances) cité plus haut ; etc.

Le plan d'action 2012-2015 de l'ENA contient par ailleurs un certain nombre d'actions dans ce sens qui demanderaient à être affinées au moment de la mise en œuvre du projet.

### **Équipement de l'ENA.**

Le plan d'action de l'ENA prévoit un certain nombre d'actions dans ce sens qu'il faudra examiner pour décider du type de matériel à acquérir. Des arbitrages avec la direction de l'école s'avèreront nécessaires.

L'idée de mettre en place un laboratoire de formation à distance pourrait être examinée à ce niveau.

### **Recherche des voies d'accroissement des capacités d'autofinancement.**

Aucune orientation particulière n'est suggérée à ce niveau, sauf pour relever que le renforcement des capacités d'intervention de l'ENA constitue déjà une première voie permettant à l'institution d'élargir son offre de prestations et donc d'accroître ses recettes.

Pour que cela soit effectif, il faudra alors que l'administration soit elle-même à mesure de passer des commandes à l'ENA. La perspective de mise en place d'un fonds dédié à la formation des cadres de l'administration publique (cf. action 2.4.1 ci-dessus) devrait le permettre.

Cette action devra démarrer à partir de la deuxième année de la mise en œuvre du PNRA de préférence après celle portant sur l'élaboration du plan triennal de formation des cadres de l'administration publique.

### **• AXE 3: Mettre la performance de l'administration publique au service des citoyens.**

Les effets des actions décrites ci-dessus peuvent se faire sentir de manière relativement étalée dans le temps. En particulier, les acquis d'un programme de formation ne peuvent se faire sentir immédiatement. D'autre part, la démarche du plan est explicitement une démarche progressive, qui cherche à cumuler des bénéfices sur la durée. Ces délais, inévitables, créent le risque d'un enlisement de la réforme si une masse critique n'est pas rapidement réunie pour lui donner un élan initial et si un sens politique affiché ne crée pas d'emblée l'adhésion autour d'elle.

Les actions prévues dans cet axe visent:

- d'une part, à créer cette masse critique en cherchant à mobiliser rapidement des ressources humaines de haut niveau pour enclencher un processus, et en s'appuyant sur l'outil que sont les plans d'action pour tenter de le développer;

- d'autre part, à donner à la réforme un sens politique indiscutable et à en illustrer le plus vite possible les bénéfices en l'orientant fortement et visiblement vers les services aux citoyens.

Le tableau ci-après présente ces actions.

<b>AXE 3</b>
<b>- <u>Objectif 3.1: créer les conditions d'une amélioration rapide des performances de l'administration burundaise</u></b>
- action 3.1.1: créer un vivier de « Cadres Dirigeants pour le Développement».
- action 3.1.2: renforcer la qualité des plans d'action des ministères et les harmoniser.
<b>- <u>Objectif 3.2: faire du service aux citoyens un des axes majeurs de l'amélioration du fonctionnement de l'administration.</u></b>
- action 3.2.1: expérimenter et généraliser le guichet unique provincial de formalités
- action 3.2.2: informer, revoir et simplifier les formalités administratives.
- action 3.2.3: créer des directions de performance dans les services aux citoyens.

- 

- **Objectif 3.1: créer les conditions d'une amélioration rapide des performances de l'administration burundaise.**

- **Action 3.1.1: Créer un vivier de « Cadres Dirigeants pour le Développement ».**

Un des défis majeurs auxquels sera confrontée la mise en œuvre du PNRA sera la relative rareté des ressources humaines de haut niveau nécessaires pour accompagner la réforme et faire faire à la Fonction publique burundaise le saut qualitatif dont elle aura besoin pour l'accompagner, et pour s'engager nettement dans le pilotage du développement et l'orientation vers le service aux citoyens. Cette relative rareté a des causes connues, parmi lesquelles les séquelles du conflit politique, l'insuffisance des formations, des rémunérations trop peu attractives pour retenir les cadres dans un contexte concurrentiel, ou des nominations pas toujours suffisamment liées à la compétence des intéressés. Elle est néanmoins une donnée, et un obstacle majeur au décollage de l'administration si elle n'est pas combattue dans un court délai.

D'autres États africains, confrontés dans des situations d'après-conflit à des situations comparables, ont adopté avec le soutien de leurs bailleurs de fonds la solution de la création d'un corps spécifique de cadres nationaux de haut niveau, recrutés au terme de procédures ouvertes, concurrentielles et transparentes, pour occuper des postes aux profils prédéterminés, et bénéficiant de rémunérations très compétitives pour assurer l'attractivité des emplois correspondants (à titre indicatif, au Liberia le niveau de rémunération est de l'ordre de 3.000 USD / mois, soit environ 4 millions de FBU). La participation des partenaires internationaux au financement des postes en question leur ouvre un droit de participation à la sélection des



candidats, qui contribue à garantir la neutralité des recrutements et le fait que la compétence des candidats est le seul critère de sélection. Cette transparence est une condition essentielle de l'acceptabilité par les autres agents publics, et notamment par leurs futurs collaborateurs, d'un traitement pécuniaire nettement dérogatoire.

La création d'un tel corps de cadres de haut niveau est l'un des éléments du PNRA, et pourra se faire selon les modalités suivantes:

- La montée en puissance du dispositif sera progressive, pour permettre d'en vérifier la pertinence et le fonctionnement, et justifier ainsi l'engagement des bailleurs de fonds. Elle sera corrélée:
- à la mise en place du dispositif de pilotage de la réforme, qui pourra bénéficier d'emplois créés à ce titre et,
- à la montée en puissance des directions de performance prévue au terme de l'action 1.2.3. ci-dessus.

Pourraient également bénéficier de ce type d'emplois dans la même logique que les directions de performance:

- Le Secrétariat Général du Gouvernement, dès lors que serait achevée la mise en place de sa nouvelle mission, prévue au point 1.1.2 ci-dessus;
- Le centre informatique de gestion, dans le cadre de la mise en œuvre de l'action 2.1.1.
- Il sera judicieux de ne pas affecter ces cadres isolément, mais de les répartir en équipes d'au minimum deux à trois personnes dans les structures concernées.
- De même, il ne sera pas indiqué de les affecter dans des structures existantes en dehors d'une perspective sérieuse de réforme à court terme: l'affectation de tels cadres doit être un préalable et un complément au dispositif global de la réforme, et non un succédané.
- Compte tenu de ces éléments, le dispositif pourrait concerner une vingtaine de cadres au maximum la première année, dans l'hypothèse de la mise en place de la structure de pilotage du PNRA et de deux directions de performance.
- La possibilité de recrutement sera ouverte aux nationaux burundais, agents de l'État ou non, résidents au Burundi ou pas. Les offres d'emploi devront être diffusées auprès de la diaspora, ce qui impliquera que cet aspect du PNRA soit fortement relayé auprès d'elle.
- Le dispositif sera cogéré par un comité regroupant:
- La structure de pilotage du PNRA,
- Le ou les ministères concernés s'agissant des recrutements pour les directions de performance,
- Les bailleurs de fonds qui auront participé au financement du dispositif,
- Des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires, assistant avec

voix consultative.

- Ce comité aura pour rôle:
- de déterminer les emplois ouverts au titre du dispositif,
- de valider les fiches de poste et le niveau de rémunération des emplois,
- de veiller à une large publicité des emplois et de procéder à la sélection des candidats.

Les candidats sélectionnés seront recrutés par contrat pour une durée initiale de deux ans, qui pourra être renouvelée par décision du comité ci-dessus. L'évolution ultérieure de leur situation pourra se faire dans le cadre du corps d'emplois de direction dont la création est suggérée dans le projet de réforme du statut général.

- **Action 3.1.2: Renforcer la qualité des plans d'action des ministères et les harmoniser.**

Le Gouvernement du Burundi ayant souhaité progresser dans la voie de la gestion orientée vers les résultats, les ministères doivent établir des plans d'action annuels qui sont soumis à évaluation. L'examen de ces plans d'action montre toutefois qu'ils sont assez largement perfectibles dans le sens de l'élimination d'objectifs qui n'en sont pas vraiment (la tenue de réunions, par exemple), d'une diminution drastique du nombre de leurs priorités et de l'établissement d'un choix rigoureux de l'ordre dans lequel celles-ci doivent être traitées. Par ailleurs, il n'y a pas aujourd'hui de liaison entre les plans d'action et les plans d'effectifs, ces derniers n'existant pas.

Dans le but d'améliorer et d'harmoniser la méthodologie de préparation de ces plans et leur utilisation, la structure en charge du pilotage du PNRA devra:

- Établir un guide méthodologique de production des plans, comprenant des critères de qualité minimum (notamment la limitation du nombre des actions prioritaires, l'affectation d'un ordre de priorité, la nécessité d'envisager des actions sans moyens complémentaires, etc.). Ce guide devra être produit rapidement, donc rester simple dans ces premières versions, puis être enrichi au fil du temps.
- Inscrire des formations à l'utilisation de cet outil au programme triennal de formation prévu par l'action 2.4.1;
- Apporter une assistance aux ministères dans l'élaboration de leurs plans.

Il sera a priori judicieux que les plans préparés dans ce cadre restent des documents simples, mais rigoureux dans leur méthodologie. Ils devront faire, chaque fois que cet axe d'action sera pertinent, une place à au moins une action prioritaire pour le service direct au citoyen. Par ailleurs, la consolidation de ces plans dans un plan d'action global du Gouvernement est effectuée aujourd'hui par le Secrétariat général du Gouvernement. Il serait souhaitable qu'elle soit prise en charge aussitôt que possible par la structure de pilotage du PNRA.

- **Objectif 3.2: faire du service aux citoyens un axe majeur d'amélioration du fonctionnement de l'administration.**

- **Action 3.2.1: expérimenter et généraliser le guichet unique provincial de formalités.**

Toutes les démarches administratives que doivent effectuer les Burundais (à l'exception de l'État-civil, qui fonctionne au niveau communal) sont aujourd'hui centralisées à BUJUMBURA. Elles impliquent donc un déplacement d'autant plus long et coûteux que l'intéressé réside loin de la capitale, où la durée prévisible du séjour pour faire aboutir la démarche est d'autant plus incertaine que les guichets sont faiblement dimensionnés, et qu'il n'est donc pas rare de devoir attendre plus d'une journée pour aboutir. Cette situation pénalise évidemment davantage les plus vulnérables.

A moyen / long terme, le développement des TIC peut faciliter la solution de ce problème en permettant la généralisation des démarches en ligne ou des télétraitements. On sait néanmoins que, d'une part, ce ne peut être à un horizon immédiat et, d'autre part, que le recours à la technologie n'empêchera pas que doivent être préalablement réglées les questions de procédures et de circulation de l'information, sur lesquelles on peut donc travailler sans attendre.

Ce travail doit aussi être l'occasion de développer les procédures de travail interministériel, que ce soit au plan central pour la conception du dispositif ou au plan local pour sa mise en œuvre.

Le PNRA se fixe donc comme objectif immédiat le déploiement d'un ou plusieurs guichets uniques expérimentaux en Province, déployés selon le processus interministériel suivant:

- Le pilotage de la mise en place est de la responsabilité de la cellule de pilotage de la mise en œuvre du PNRA, sous l'autorité de la Première Vice-Présidence.
- Identification en réunion interministérielle d'une ou plusieurs procédures ou formalités à soumettre à déconcentration, et des conditions de la mise en place d'un guichet local. Autant de réunions interministérielles que nécessaire seront ensuite tenues pour contrôler l'avancement du processus. Les procédures sont déconcentrées progressivement (dès que l'une est opérationnelle, on lance le travail sur la suivante. Le processus peut-être accéléré lorsqu'il est rodé et fonctionne avec une certaine fluidité).
- S'agissant d'un guichet à vocation interministérielle, la mise en place locale sera conduite sous l'autorité du ou des Gouverneurs concernés, qui rendront compte à la cellule de pilotage de la réforme.
- Par principe, ce guichet local doit se faire à moyens constants, soit par redéploiement de fonctionnaires aujourd'hui peu occupés, soit dans le cadre des recrutements de remplacement qui pourraient être autorisés par exception pour ce projet. Il pourrait par exemple être envisagé de compléter les activités des personnels de l'antenne de la Fonction publique de NGOZI en construisant le guichet

unique autour d'eux.

- Sur le même principe, le service gestionnaire à BUJUMBURA doit être renforcé pour garantir des délais raisonnables de traitement des dossiers qui lui seront livrés, et faire l'objet d'un audit rapide de ses procédures pour permettre de les rationaliser éventuellement.
- Au-delà des procédures de délivrance d'actes administratifs (titres ou décisions), le guichet devra également avoir un rôle d'information, en mettant notamment à la disposition des citoyens les notices et documents produits dans le cadre de l'amélioration de l'accueil recherchée par le PNRA (voir action 3.2.2.).
- **Dans l'immédiat**, l'organisation de base du dispositif serait la suivante:
  - Pour chaque procédure ou formalité (exemple: la délivrance d'une autorisation quelconque), une convention entre le ministère ou le service actuellement gestionnaire de la procédure à BUJUMBURA et le Gouverneur (ou le ministre de l'Intérieur sur proposition du Gouverneur) précise au moins:
    - Pour le service gestionnaire: la composition du ou des dossiers attendus pour permettre le traitement de la demande, la nature des vérifications attendues du guichet, et le délai sur lequel le service s'engage pour la délivrance de la décision une fois le dossier reçu. Ces conditions de recevabilité et de traitement du dossier font l'objet d'un document d'information des utilisateurs (guide de l'utilisateur) dans le cadre de l'action 3.2.2.
    - Pour le guichet unique: un engagement de contrôle de qualité sur la composition des dossiers et les vérifications au moment du dépôt, conforme aux exigences du service gestionnaire, ainsi qu'un engagement de délai de livraison des dossiers à BUJUMBURA (délai entre le dépôt du dossier par le demandeur et sa livraison au service).

Conformément à cette procédure, les dossiers de demande sont reçus au guichet unique, font l'objet des procédures de contrôle prévues par la convention, sont acheminés à BUJUMBURA à l'occasion des rotations de courrier déjà existantes pour traitement par le service gestionnaire, et retournés par la même voie une fois traités. Les éventuels droits à payer le sont auprès du guichet local de l'O.B.R., qui a prévu de son côté de s'implanter dans toutes les Provinces dans le courant de 2012. Si le déploiement des structures locales de l'O.B.R. n'intervient pas assez tôt, la question du paiement des droits peut-être provisoirement réglée par la signature d'une convention avec une banque commerciale implantée, comme le prévoit par ailleurs le décret du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics.

D'emblée le guichet unique aura également un rôle de recueil des attentes des citoyens en termes de poursuite du processus de déconcentration afin d'orienter l'évolution ultérieure de cette action (« boîte à idées »).

- **Dans une phase ultérieure**, l'informatisation de ces guichets pourrait se faire selon le schéma suivant en utilisant le progiciel libre « Open ERP ». Open ERP (« *Enterprise Resource Planning* ») intègre plusieurs modules fonctionnels : gestion de la relation client (CRM, « *Customer Relationship Management* »), comptabilité analytique et financière, gestion des stock, gestion de production ([GPAO](#)), gestion de projets et des activités de services, gestion des ventes, gestion des achats, marketing, logistique, ressources humaines, gestion documentaire.

Son approche modulaire, qui permet aux utilisateurs de commencer avec une application, puis d'ajouter d'autres modules selon leurs besoins, conviendrait parfaitement au Guichet Unique Provincial de formalités, qui aura besoin à terme d'installer au moins les trois (3) modules : gestion de la relation client «citoyen», gestion de projets et des activités des services et gestion documentaire.

En effet, avec ces trois (3) modules, il serait possible :

- de créer un ticket – avec un numéro et une date qui seront communiqués au citoyen suite à sa requête et sur lequel figurerait, les informations le concernant (nom, prénom, date et lieu de naissance, adresse et contacts téléphoniques, profession, n° de carte nationale d'identité, etc.), l'objet et le destinataire de la requête, les pièces justificatives ;
- le ticket serait automatiquement communiqué au destinataire qui doit traiter la requête et communiquer la réponse à l'utilisateur émetteur qui se chargera d'informer le citoyen concerné.

Par ailleurs, le système OpenERP est basé sur une architecture 3 tiers qui demande l'acquisition de trois (3) serveurs :

- un serveur de base de données PostgreSQL (des bases de données multiples peuvent être créées) ;
- un serveur d'applications (objets de gestion, le moteur de workflow, générateur d'édition, etc.) ;
- un serveur de présentation (appelé OpenERP Web) qui permet à l'utilisateur de se connecter à OpenERP avec n'importe quel navigateur internet (avec le lecteur Flash installé pour l'affichage des graphiques).

Il convient de souligner que les Protocoles XML-RPC et NET-RPC sont utilisés pour les communications entre ces trois (3) serveurs et que PostgreSQL est un [système de gestion de base de données relationnelle](#), concurrent à d'autres systèmes de gestion de base de données, qu'ils soient libres (comme [MySQL](#) et [Firebird](#)), ou payants (comme [Oracle](#), [Sybase](#), [DB2](#) et Microsoft SQL).

Enfin, bien que le progiciel OpenERP soit libre, il sera nécessaire de recourir à un prestataire de services informatiques pour son installation, son paramétrage et la formation du personnel du Guichet dont le nombre moyen est estimé à 10 pour les

besoins du chiffrage. Il faudrait également prévoir – pour les besoins de liaisons de transmissions entre le réseau du Guichet et celui des destinataires des requêtes des citoyens – l'acquisition d'un routeur et la location d'une ligne téléphonique SHDSL qui sera abandonnée à terme lorsque le backbone national sera mis en service.

Ce projet doit être considéré en termes d'efficacité au service des citoyens, mais aussi en termes de communication autour du PNRA: sa mise en oeuvre effective est en effet, plus que toutes les déclarations politiques et d'éventuelles campagnes de communication, de nature à prouver que la réforme de l'administration est effectivement engagée.

- **Action 3.2.2: Informer, revoir et simplifier les formalités.**

Au-delà du guichet unique, d'autres initiatives simples, peu coûteuses, et de nature à améliorer rapidement et substantiellement les relations entre l'administration et les citoyens peuvent être prises.

Ainsi, la structure de pilotage du PNRA devra:

- Opérer auprès des ministères un recensement des procédures nécessaires à la fourniture d'un service aux citoyens. Il pourra s'agir dans un premier temps des procédures applicables à l'ensemble des citoyens (obtention de titres d'identité ou de circulation, procédures fiscales, autorisations diverses), mais le processus devra être rapidement étendu aux formalités applicables aux secteurs professionnels. Le recensement s'efforcera de déterminer le nombre de cas où chacune des procédures en question est appliquée dans l'année, afin de pouvoir concentrer les débuts du processus sur les formalités les plus utilisées.
- Pour chacune de ces procédures, le ministère compétent devra, dans un premier temps, établir une fiche d'information en Kirundi à l'usage des citoyens, selon un modèle standardisé. La fiche indiquera qui sont les citoyens intéressés par la procédure, quelles sont les pièces à fournir à l'appui d'une demande, le montant des éventuels droits à verser et le lieu où ils doivent l'être, le lieu où la demande doit être faite ou déposée, les conditions dans lesquelles le demandeur peut ou non se faire représenter. Si la demande est susceptible d'être rejetée, les motifs qui peuvent conduire au rejet et les voies de recours ouvertes au cas où il interviendrait.
- Ces fiches seront rendues disponibles dans les guichets uniques prévus ci-dessus, mais aussi dans des endroits publics à choisir. Elles devront également être mises en ligne sur un espace spécifique dédié sur le site Internet gouvernemental.

Ce recensement, et l'obligation consécutive de produire les fiches d'information, déboucheront sur deux actions complémentaires:

- La possibilité, pour les ministères qui n'en disposeraient pas encore, de rédiger des manuels de procédure pour fixer les conditions d'accomplissement de ces

formalités et asseoir ainsi leur standardisation. Le bénéfice de l'opération sera ainsi double: non seulement pour les citoyens, mais aussi pour l'administration.

- L'examen, par la structure de pilotage du PNRA, de la possibilité de simplifier les procédures en question, soit par le raccourcissement des circuits de la décision, soit par l'allègement des pièces à fournir, soit les deux. Il serait utile que, à intervalle régulier (trimestriellement ou semestriellement), le Conseil des ministres puisse entendre une communication sur l'état d'avancement de cette révision des procédures et sur ses effets pratiques.

Ce processus pourra être complété par l'écriture, par chaque ministère ayant un volet significatif d'activités au bénéfice des citoyens, de chartes d'accueil dans lesquelles le ministère précisera les engagements qu'il prend pour améliorer l'accueil du public. Ces engagements pourront être au départ modestes, en fonction des moyens dont l'administration dispose réellement, mais ils devront être tangibles. Lorsque le ministère aura rédigé sa propre charte, il devra demander à chacune de ses implantations de la décliner en fonction de sa configuration propre.

L'ensemble des documents qui seront produits dans le cadre de ce processus (fiches d'information, chartes d'accueil, pages Internet) devront obéir à une charte graphique unique qui rende visible un effort général d'amélioration du service aux citoyens.

- **Action 3.2.3.: créer des directions de performance dans les services directs au citoyen.**

Cette action est citée pour mémoire, ayant été développée par ailleurs (action 1.2.3). Elle consiste en ce que la dimension de service au citoyen soit prise en compte:

- soit parce qu'une direction dont l'activité est majoritairement consacrée aux services aux citoyens devient une direction de performance;
- Soit parce que la dimension service aux citoyens est un des critères de qualification au statut de direction de performance.

Dans les deux cas, les directions concernées devront d'une part avoir apporté au moins une formalité au guichet unique et s'être engagées sur des étapes ultérieures, et d'autre part s'être engagées aux revues de procédure prévues au titre de l'action 3.2.2.

- **AXE 4: Créer les conditions du développement des TIC dans l'administration.**

La mise en œuvre massive des technologies de l'information et de la communication dans l'administration burundaise, condition d'améliorations substantielles de sa productivité et de son accessibilité aux citoyens, se heurte à des obstacles structurels qu'il convient de lever pour aller au-delà d'une dissémination ponctuelle

de leur utilisation.

Ces obstacles tiennent à la faiblesse des capacités dans ce domaine et à l'insuffisance des infrastructures. Ce diagnostic tient lui-même à un cadre institutionnel peu favorable. Chercher la solution de ces trois difficultés doit permettre d'évoluer vers un « e-gouvernement », qui nécessitera lui-même d'équiper les administrations pour progresser vers lui. La stratégie globale ainsi dessinée se résume dans le tableau ci-dessous.

*(Nota: ces actions sont présentées ici sommairement sous forme d'actions dans un souci de cohérence globale de présentation du PNRA. Elles constituent les objectifs stratégiques du le plan d'action sectoriel « Technologies de l'information et de la communication », qui identifie les actions à conduire pour leur réalisation.)*

<b><u>AXE 4: créer les conditions du développement des TIC dans l'administration.</u></b>
Action 4.1: renforcer les capacités
Action 4.2: développer les infrastructures
Action 4.3: réviser le cadre institutionnel, légal et réglementaire
Action 4.4: évoluer vers le « e-gouvernement »
Action 4.5: équiper les ministères.
Action 4.1: renforcer les capacités.

Les principales caractéristiques de la problématique du développement des Technologies de l'Information et de la Communication au Burundi sont les suivantes :

- Faible pénétration des TIC, notamment dans les milieux scolaires;
- Insuffisance de ressources humaines spécialisées et reconnues;
- Faiblesse des structures de formation continue dans les TIC;
- Carence à l'échelle nationale de structures de formation opérationnelles de niveau Ingénieur en Informatique et en Télécommunication

Aussi, pour améliorer la situation, le plan d'actions sur le renforcement des capacités prévoit-il des initiatives-clés qui permettront d'atteindre les différents objectifs suivants:

- l'intégration des TIC dans l'ensemble du système éducatif (Public & Privé), à l'horizon 2016 ;
- la couverture des besoins en ressources humaines à l'horizon 2017 avec la formation de 1000 ingénieurs certifiés dans les systèmes informatiques de références mondiales (Microsoft, CISCO, Oracle, Linux, etc.) ;
- la création d'un pôle d'excellence en matière de formation TIC et à vocation sous régionale, grâce à la création d'une grande École d'Ingénieurs.

- **Action 4.2: Développer les infrastructures**

En se basant sur les déclarations des différents opérateurs, le Burundi compte



aujourd'hui 2.090.000 abonnés à la téléphonie mobile et 25.000 sur le fixe, ce qui donne respectivement en 2011 des taux de pénétration de 26% et 0,3%, avec une population estimée à 8 millions d'habitants.

L'essentiel des investissements TIC permettant l'accès à Internet sont concentrés dans Bujumbura alors que près de 90% de la population vit en milieu rural ; l'accès à Internet se fait essentiellement par connexion aux satellites via des stations terriennes.

L'accès au haut débit n'est pas encore généralisé au Burundi du fait que des technologies comme l'ADSL sont encore peu déployées dans le pays ; en fin 2008 il y avait 65.000 utilisateurs Internet qui se partageaient une bande passante de 15,5 Mbits.

Les coûts d'accès restent parmi les plus élevés de la sous-région. Cette situation s'explique en partie par la faible capacité de l'opérateur historique à offrir - en nombre suffisant et avec la qualité de service requise - des lignes téléphoniques aux fournisseurs d'accès Internet.

L'analyse de la situation a abouti à l'impérieuse nécessité de développer, en général, les infrastructures de télécommunications en les modernisant, et en particulier, les infrastructures Haut Débit, afin d'atteindre à l'horizon 2015 les objectifs suivants :

- la couverture nationale du territoire en infrastructures TIC modernes en vue de permettre l'accès au haut débit pour tous ;
- l'accessibilité financière en réduisant les coûts de communication, notamment en adoptant les technologies les plus appropriées ;
- la qualité appropriée des services de communication offerts par les différents opérateurs dont l'interconnexion des réseaux à des coûts raisonnables.

Ces objectifs pourraient être atteints plus tôt que prévus avec la réalisation des deux (2) projets que sont les déploiements d'un « backbone » national et d'un réseau métropolitain en fibre optique dans Bujumbura.

En effet, un projet de déploiement d'un câble en fibres optiques, ceinturant le Burundi, avec des liaisons reliant les 17 chefs lieux de Provinces dont Bujumbura, est en cours d'exécution. Le processus de sélection de l'entreprise chargée de ce déploiement est terminé et le marché a été attribué à l'entreprise chinoise ZTE, avec un délai de réalisation de dix huit (18) mois. Avec des câbles à 48 et 96 fibres, respectivement entre les villes et dans les villes, ce « backbone » national permettra au Burundi de se connecter au système de câble sous-marin d'Afrique orientale (*East Africa Submarine Câble System «EASSy»*), long de 10.000 kilomètres et devant relier 21 pays depuis l'Afrique du Sud jusqu'au Soudan.

Par ailleurs, le Gouvernement du Burundi a choisi la société chinoise HUAWAI pour l'exécution d'un projet de déploiement d'un réseau métropolitain en fibres optiques

dans Bujumbura et dont les objectifs seraient de répondre dans les deux premières phases aux besoins de 200.000 et 600.000 abonnés. Le contrat conclu à cet effet porte sur un montant de 15 millions de dollars US dont la moitié est constitué d'un Don et l'autre moitié d'un Prêt à des taux d'intérêts très avantageux. Le financement du projet est assuré par EXIMBANK (Chine).

- **Action 4.3: Réviser le cadre institutionnel, légal et réglementaire.**

La loi de base sur les télécommunications – en l'occurrence le Décret - Loi n°1/011 du 04 septembre 1997 portant dispositions organiques sur les Télécommunications – date de plus de 14 ans, dans un secteur où l'évolution est si rapide qu'elle empêche toute visibilité sur une période de plus de deux (2) ans.

Il faut souligner que depuis l'entrée en vigueur de ce décret – loi, bien des changements sont intervenus dans le secteur des télécommunications.

Aussi est-il urgent d'élaborer un nouveau cadre légal qui prendrait en compte ces importants changements intervenus dans le secteur et dont certains ont déjà vu le jour au Burundi avec l'arrivée sur le marché de nouveaux acteurs, dont les opérateurs privés de téléphonie mobile et les fournisseurs d'accès internet. L'élaboration de ce nouveau cadre réglementaire – compte tenu des mutations et du paysage actuel des télécommunications - devrait se faire dans le respect des exigences suivantes.

En premier lieu, le nouveau cadre légal devrait clarifier les principes de base gouvernant la gestion du secteur des télécommunications et préciser, en les complétant, les définitions technico-juridiques des nouvelles expressions apparues dans le secteur depuis 1997 et qui ne manqueront pas d'être utilisées. Il en est ainsi des infrastructures alternatives qui devront être intégrées, ainsi que des grands principes qui devront dorénavant régir les activités de télécommunications comme: la transparence, la concurrence saine et loyale, l'égalité de traitement des usagers, le respect du secret des correspondances, le respect des conditions d'un réseau ouvert, la contribution des opérateurs aux missions et charges de développement du service universel des télécommunications, le respect des accords et traités internationaux en matière de télécommunications, l'interconnexion équitable des réseaux, etc...

En second lieu, les régimes juridiques devraient faire l'objet d'une typologie plus cohérente. Ainsi, à côté du régime des réseaux et installations libres, il aurait été souhaitable de retenir avec le nouveau cadre légal quatre (4) autres types de régimes juridiques applicables aux réseaux, services et équipements de télécommunications : la licence, l'autorisation, l'agrément et la déclaration.

En troisième lieu, le nouveau cadre légal devrait être élaboré dans la perspective de pallier le manque de clarté des règles et des rôles des principaux organes de l'État

du Burundi intervenant dans le secteur, en l'occurrence, le Ministère chargé des télécommunications, l'Agence de Régulation et de Contrôle des Télécommunications (ARCT), le Secrétariat Exécutif des Technologies de l'Information et de la Communication (SETIC), la Commission Nationale pour la Société de l'Information (CNSI).

Sur ce point précis, il convient de souligner que Réglementer, c'est fixer les règles du jeu et que Réguler, c'est mettre en œuvre les règles du jeu et contrôler leur application. Pour des raisons d'éthique, ces deux missions distinctes doivent être accomplies par deux entités tout aussi distinctes. A cet effet, le Ministère chargé des télécommunications doit fixer les règles du jeu, c'est-à-dire mener les négociations internationales et communautaires, élaborer les documents de Politiques & Stratégies, les Projets de Lois et de Décrets, délivrer les licences, etc..., et contrôler le service public et le service universel, qui comprend, le contrôle des tarifs, fait conjointement avec le ministre chargé des Finances, et le contrôle du financement du service universel.

D'un autre côté, l'agence de régulation doit être chargée de la mise en œuvre des règles du jeu, en clair, de proposer les règles techniques d'application des lois et décrets, de délivrer les autorisations générales comme les réseaux indépendants, d'attribuer les numéros et les fréquences, délivrer les agréments des terminaux, approuver les tarifs d'interconnexion. Elle s'occupe aussi du contrôle de l'application des règles du jeu, en contrôlant le respect de l'application des licences, en arbitrant les conflits d'interconnexion et d'accès au réseau, en proposant des médiations dans les autres conflits, et en prononçant les sanctions administratives et financières.

Aussi, le placement de l'ARCT sous la tutelle de la Présidence de la République, plutôt que sous celle du Ministère chargé des Télécommunications n'est-il pas judicieux. Car, la Réglementation dont l'objet est de fixer les règles du jeu, se « nourrit » de la régulation dont l'objet est de veiller au respect de ces règles du jeu. Par ailleurs, en dehors des trois (3) Décrets fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ARCT, de la CNSI et du SETIC, le cadre réglementaire relatif à l'exploitation des réseaux et services de télécommunications n'est en réalité composé que de deux (2) textes, en l'occurrence de deux ordonnances ministérielles sur l'interconnexion et les conditions d'exploitation des activités dans le secteur des télécommunications au Burundi.

Aussi, le cadre réglementaire est-il nettement incomplet et les Ordonnances qui le composent doivent-elles être révisées pour les mêmes raisons que celles mentionnées ci-dessus quant à la nécessité d'une révision de la loi de base sur les télécommunications.

En effet, comme pour la loi de base, le cadre réglementaire doit être révisé et complété, afin de tenir compte – dans un contexte de concurrence généralisée - de l'apparition de nouvelles cultures, de nouveaux marchés, de nouveaux acteurs et de nouvelles structures organisationnelles.

Pour ce faire, l'Ordonnance ministérielle fixant les conditions d'exploitation des activités dans le secteur des télécommunications doit être révisée dans le sens indiqué pour la loi de base. D'abord, en instaurant une typologie de régimes juridiques applicables aux réseaux, services et équipements de télécommunications plutôt qu'aux activités marchandes et non marchandes. Ensuite, en intégrant les conditions d'exercice des activités de télécommunications dans un contexte de concurrence.

L'ordonnance ministérielle sur l'interconnexion devrait aussi faire l'objet d'une révision compte tenu des limites observées dans sa mise en application.

Sans être exhaustif, le cadre réglementaire devrait également être complété par plusieurs textes fixant :

- les conditions de fourniture des liaisons louées pour un réseau de télécommunications ouvert au public ;
- les conditions de partage des infrastructures entre opérateurs ;
- les modalités de financement et de développement du service universel ;
- les prérogatives et servitudes relatives à l'établissement et à l'exploitation des réseaux de télécommunications ;
- les modalités et conditions d'agrément des équipements terminaux et des installations radioélectriques ;
- les modalités de gestion des plans nationaux de numérotation et de fréquences, etc...

Dans le plan d'actions sectoriel, il est proposé que cette révision du cadre institutionnel, légal et réglementaire se fasse courant 2012.

#### **Action 4.4: Évoluer vers le e-gouvernement**

Les besoins du Gouvernement en matière de TIC sont immenses d'où la nécessité d'adopter une démarche cohérente et innovante qui peut permettre à l'administration burundaise d'effectuer des sauts qualitatifs dans le domaine des TIC. Les gains de productivité et d'efficacité peuvent être considérables.

En effet, l'e-administration va permettre au Burundi d'obtenir des gains de productivité significatifs grâce à une meilleure circulation de l'information, à une traçabilité des procédures administratives et une meilleure collaboration au sein d'un même service et entre les services gouvernementaux. L'e-administration peut également contribuer à accélérer le processus de décentralisation.

Par ailleurs, l'e-gouvernance permettra aux autorités de donner aux populations une meilleure visibilité de l'action gouvernementale en rapprochant les services de l'administration des usagers quel que soit l'endroit où ils se trouvent. L'e-

gouvernance facilitera la démocratisation de l'information publique et accélérera le processus démocratique en donnant la possibilité aux populations de participer aux prises de décision politique les concernant.

Aussi, dans le plan d'actions y afférent est-il arrêté différentes initiatives-clés à réaliser entre 2012 et 2018 et permettant d'atteindre les différents objectifs principaux que sont : l'informatisation et l'automatisation des procédures administratives de l'État, la création d'un réseau intranet gouvernemental sécurisé, la création d'un Extranet Gouvernemental sécurisé, ainsi que la valorisation des Ressources Humaines de l'Administration.

Une décision devra être prise quant au pilotage de ce volet du plan, compte tenu de l'alternative suivante:

- confier le pilotage du déploiement des TIC à la structure de pilotage du PNRA. Cette solution présente l'avantage d'assurer la plus grande cohérence entre les évolutions de fond de la réforme et le déploiement technique qui peut les renforcer. Par exemple, la transformation de plusieurs structures de l'administration centrale en une seule « direction de performance » doit évidemment être un préalable indispensable à la définition de ses projets en matière de TIC et à la mise en place des équipements correspondants: le pilotage de ces deux aspects dans une même structure garantit cette cohérence. L'inconvénient potentiel de ce choix est éventuellement de disperser la ressource rare des spécialistes dans ces domaines entre plusieurs structures.

- Le confier au ministère chargé des Télécommunications (SETIC), qui devra alors travailler en très étroite collaboration avec la structure de pilotage du PNRA pour les raisons exposées ci-dessus. Les avantages et inconvénients de cette solution sont à l'opposé de ceux de la précédente: elle crée le risque d'une moindre cohérence entre progression de la réforme et déploiement de ses outils techniques, si la collaboration entre les deux structures n'est pas parfaite. Elle offre l'avantage potentiel de laisser concentrés au SETIC ses éventuelles ressources dans ce domaine.

Le recensement des besoins de l'administration burundaise devra être étroitement lié au rythme de progression du déploiement de la réforme, et en particulier à la constitution des directions de performance.

- **Action 4.5: équiper les ministères.**

Les objectifs à terme du projet d'équipement des différents Ministères – chacun devrait disposer d'un réseau informatique, de routeurs, etc... - sont l'intégration des différents réseaux informatiques et la fédération des différentes bases de données.

Pour faciliter ces travaux d'intégration, d'harmonisation et de fédération, d'une part, réduire au strict minimum les coûts inhérents aux incompatibilités (matériel et

logiciel) et à la formation des ressources humaines, une standardisation minimale est nécessaire et devrait porter sur un choix unique,

- d'un système d'exploitation (*Windows, Linux, etc...*),
- d'un protocole pour les routeurs principaux,
- et d'un outil de création et d'administration de base de données, qu'il soit payant (Oracle, Microsoft SQL, [Sybase](#), [DB2](#), etc...) ou libre (PostgreSQL, [MySQL](#), [Firebird](#), etc..).

Pour des raisons de coûts, les solutions basées sur des logiciels libres devraient être privilégiées.

### **ESTIMATION DES BESOINS DE BASE POUR UN MINISTERE**

Les estimations sont faites sur la base d'un réseau auquel serait connecté cent (100) ordinateurs et avec lequel il serait possible de :

- créer et d'administrer une base de données ;
- effectuer un partage de fichiers entre utilisateurs ;
- accéder à internet.

Pour faciliter ultérieurement l'intégration des différents réseaux ainsi que la fédération des bases de données respectives – et minorer ainsi les coûts inhérents aux incompatibilités et besoins de formation des personnels chargés de l'exploitation – lesdits réseaux devront être conçus sur la base d'un système d'exploitation, d'un protocole pour les routeurs principaux et d'un outil de création et d'administration de base de données, standards et identiques.

Aussi, pour ce faire, serait-il nécessaire d'acquérir - en plus des coûts de câblage et de connexion aux réseaux de télécommunications qui n'ont pas été estimés - les différents équipements et services suivants :

- des ordinateurs de bureau (80) et portables (20), livrés avec leur onduleur chacun ;
- un serveur (1) d'authentification et d'administration de réseau haut de gamme dernière génération: IBM, HP Proliant, ou Intel Processeur - 2 processeurs, 4 - core minimum, mémoire RAM min 24 GB, mémoire de stockage min 300 GB - Windows serveur d'application, avec licences pour 100 utilisateurs ;
- un serveur (2) type NAS 2T P pour unité de stockage des fichiers et de la base de données : QNAP, Thecus, ....avec disques Hotplugs ;
- trois (3) switches de 48 ports de Standard : Cisco, hp procure ou D-link, pour les interconnexions internes au Ministère, le nombre de switches pouvant varier ;
- un routeur principal pour l'accès à l'internet et disposant de fonctions permettant ultérieurement l'intégration des différents réseaux et sites Web Ministériels, ainsi que la fédération des bases de données respectives ;
- un rack 42u pour servir de support aux serveurs et routeur ;

- un onduleur d'une puissance de 10 KVA pour assurer la continuité de la fourniture énergétique.
- **Piloter la réforme administrative.**

La mise en oeuvre du PNRA sera inévitablement une tâche longue et complexe dont le pilotage nécessitera, notamment:

- un soutien politique déterminé, et maintenu dans la durée,
- une forte capacité de programmation et de conduite de projet, avec la complexité supplémentaire d'un cadre nécessairement interministériel, qui exigera lui-même
- une forte capacité de coordination, tributaire à la fois du soutien politique mentionné plus haut, et des capacités techniques de la structure qui assoiront sa crédibilité;
- une forte capacité multidisciplinaire, en raison de la multitude d'implications du projet: juridiques, budgétaires, managériales, techniques (au regard notamment de la mise en oeuvre de projets TIC).

Dans ce cadre déjà complexe, il ne paraît pas indiqué de multiplier les comités, secrétariats et autres groupes de suivi de la réforme, qui ne peuvent que disperser les efforts et brouiller la lisibilité du dispositif de conduite. Il est donc suggéré de se limiter à un pilotage politique de droit commun, appuyé sur une structure technique permanente interministérielle ad hoc, et sur un réseau de pilotage interministériel informel.

Le pilotage politique interministériel de la réforme devra être rigoureux. Il doit être l'occasion de tester, d'installer et d'affirmer, sous l'autorité de la Première Vice-Présidence, voire de la Présidence de la République, la procédure de travail gouvernemental décrite au titre de l'action 1.1.1. Cette manière de procéder est, de loin, préférable à la création d'une nouvelle structure interministérielle ad hoc au niveau politique, type de structure dont le PNRA a précisément pour objet de combattre la prolifération. Elle a aussi pour effet d'afficher que la réforme est installée au cœur même de la direction de l'État.

Compte tenu de la spécificité de la matière, le pilotage politique "de droit commun" de la réforme devra s'appuyer sur une structure technique elle-même interministérielle. Celle-ci ne pourra pas être la structure administrative de droit commun que doit devenir le Secrétariat Général du Gouvernement (cf. action 1.1.2 ci-dessus), puisque celui-ci sera d'une part lui-même en cours de réorganisation, et que les questions techniques à traiter exigeront des compétences qui ne sont pas dans sa sphère normale d'action. Ceci posé, aucune structure de l'administration burundaise n'est, aujourd'hui, en état de porter ce projet, puisqu'il n'existe pas de structure interministérielle expressément chargée de la modernisation de l'État, et

que le bureau ASAP, dépendant du MFPTSS et dont c'était historiquement la fonction, n'a plus d'existence réelle. Cet état de fait n'est pas très gênant, puisqu'il paraît de toutes façons souhaitable qu'une structure nettement nouvelle vienne incarner l'élan de la réforme. La création d'une telle structure doit être considérée comme une **urgence absolue**, puisque c'est d'elle que dépend au bout du compte la question de savoir si le PNRA restera à l'état de projet, ou connaîtra un début de mise en œuvre effective.

L'organisation cible de cette structure pourrait comprendre:

- Un ou deux collaborateur(s) "évolution des structures" qui serait plus spécialement responsable(s) du pilotage de la mise en place et de l'accompagnement méthodologique des directions de performance prévues par l'action 1.2.3 ci-dessus, ainsi que du partage interministériel d'expérience en relation avec les chantiers de réorganisation en cours dans certains ministères sectoriels. La révision de la méthodologie des plans d'action des ministères et l'assistance à leur apporter dans cet exercice fera aussi partie du portefeuille de cette équipe (dans ce cas, un second collaborateur semble d'emblée indispensable). Le responsable de cette cellule pourrait être l'adjoint du chef de service.
- Un collaborateur "déconcentration", qui aurait en charge les relations avec le Ministère de l'Intérieur, celui des Finances et les Gouverneurs pour la mise en place de l'organisation provinciale des services d'une part, et la préparation de la déconcentration des procédures de gestion de l'autre;
- Un collaborateur "service aux citoyens", qui piloterait l'expérimentation et la généralisation des guichets uniques d'une part, et l'implication de tous les ministères dans la révision des formalités et la simplification des procédures, telles que prévues par l'action 3.2.2
- Un responsable de la communication, placé auprès du chef de service, et chargé de la communication publique sur la réforme.
- Pour le traitement des questions liées à la formation, à la gestion des ressources humaines et à la fonction publique, qui constitueront une lourde charge à elles seules, il est proposé que le bureau ASAP, s'il est maintenu et rénové au sein du MFPTSS comme envisagé ci-dessus, joue ce rôle auprès de la structure. Si tel n'est pas le cas, il conviendrait qu'une cellule de la structure de pilotage prenne au moins en compte la question très importante de la formation.
- En fonction du choix qui sera fait pour le pilotage du déploiement des outils techniques (structure de pilotage du PNRA ou SETIC), une cellule « technologies » (si la solution SETIC n'est pas retenue) ou un collaborateur technicien d'un niveau suffisant pour assurer les relations avec lui (si elle l'est).

Au démarrage, il s'agit donc d'une structure de dimension modeste (5 à 6 cadres au minimum, une dizaine au maximum en fonction des options retenues), dont il faut



toutefois garder à l'esprit que, si la réforme se développe positivement, elle devra se renforcer au fur et à mesure de l'augmentation de la charge de travail qu'elle représentera. Il n'est pas absurde de penser qu'elle doive, à terme, compter jusqu'à une vingtaine de cadres de bon niveau.

Il est recommandé que les personnels sélectionnés pour armer cette structure sur un appel à candidatures transparent soient issus de différents ministères, pour installer d'emblée un cadre de travail interministériel. Compte tenu du caractère absolument prioritaire de la constitution de cette équipe, elle pourra se faire par "taxation" des emplois correspondants sur les ministères d'origine. Pour assurer tant les conditions de son efficacité que l'attractivité de ses emplois, la structure devra remplir les conditions d'éligibilité comme direction de performance, et tout ou partie de ses cadres devront pouvoir bénéficier, outre des avantages qui s'attachent à ce cadre de travail, du régime des "Cadres Dirigeants pour le Développement" (cf. action 3.1.1 ci-dessus).

Par ailleurs, il sera indispensable de renforcer cette structure et ses moyens d'action en:

- lui apportant des ressources significatives et rapides en termes d'assistance technique. Ainsi, une assistance technique est aujourd'hui placée par la Belgique au MFPTSS, et il semblerait plus rationnel de la mobiliser au profit de cette cellule, voire de l'utiliser dans le cadre de sa préfiguration;
- lui reconnaissant un pouvoir d'orientation, voire un droit de tirage, sur le plan interministériel prévu à l'action 2.4.1 ci-dessus, pour assurer la prise en compte de formations axées sur la mise en œuvre de la réforme.

Il sera également important que cette structure puisse être complétée, dans les ministères sectoriels, d'un réseau de correspondants pour la réforme qu'elle aura pour tâche d'animer et sur lequel elle pourra s'appuyer. Ces correspondants seront désignés par les ministres, et devront avoir un niveau hiérarchique suffisant pour pouvoir engager le ministère, ainsi qu'une motivation réelle pour soutenir le processus de réforme.

La question se pose du rattachement de cette structure, dont le rôle sera d'assurer le pilotage technique interministériel de la réforme. deux scénarios sont envisageables:

- Celui du rattachement au MFPTSS, qui est l'initiateur du PNRA et dont les missions incluent expressément de "concevoir et piloter les réformes de l'administration publique". Ce rattachement présente l'avantage de respecter cette compétence, et de maintenir la réforme dans le périmètre du département qui l'a initiée. Mais ce choix présente l'inconvénient notable d'affaiblir le portage politique de la réforme et d'amoinrir sa visibilité interministérielle. Il n'est donc recommandable que si, par ailleurs, le soutien politique de la réforme est sans

ambiguïté et fréquemment rappelé.

- Celui du rattachement à la superstructure gouvernementale, soit au niveau de la Première Vice-Présidence, soit, mieux encore, de la Présidence de la République. Cette solution, qui n'a pas d'autre inconvénient que de dessaisir le MFPTSS du pilotage d'une réforme qu'il a initiée, présente l'avantage notable d'afficher une priorité politique élevée pour sa conduite.

La question de ce pilotage a été et doit être analysée comme un facteur clef de la réussite de la réforme.

- 

## ● **8 Conditions de mise en œuvre du Programme: chronologie et éléments budgétaires.**

On trouvera ci-dessous un tableau récapitulant une proposition de chronologie de mise en œuvre du Programme ainsi qu'une estimation des coûts budgétaires correspondants. Ces éléments appellent les commentaires suivants.

### ● **8.1 Chronologie de mise en œuvre.**

Le Comité technique de suivi réuni à GITEGA a suggéré des hypothèses de phasage de la mise en œuvre du Programme, ainsi qu'une liste d'actions que le Gouvernement et l'administration burundais pouvaient mettre en œuvre sans délai, et en particulier sans attendre un soutien externe de leurs partenaires. Les actions en question sont reprises dans le tableau joint comme pouvant démarrer immédiatement. Ce démarrage immédiat peut correspondre:

- Soit à une mise en œuvre immédiate de l'action elle-même: l'instauration d'une procédure de travail interministériel rentre par exemple dans ce cadre.
- Soit au démarrage sans délai de travaux préparatoires, dans le cas où l'action en nécessite et où il n'y a pas de condition préalable – par exemple de mobilisation de moyens – à leur réalisation.

La seule exception à ces principes concerne l'action d'urgence à entreprendre au bénéfice du centre informatique de gestion de la Fonction publique: en fonction des moyens que le Gouvernement burundais est en mesure d'y consacrer, elle peut nécessiter le concours de partenaires extérieurs. Cependant, l'urgence qui s'attache à la sécurisation de la fonction « paye » de l'État ne permet pas d'attendre l'obtention de financements dans le cadre du Programme et, si ils sont nécessaires, des financement externes doivent être recherchés sans délai. Le montant relativement faible des sommes en cause pour une première action conservatoire

doit faciliter leur obtention.

Pour le reste, la chronologie proposée repose sur l'articulation nécessaire des différentes actions entre elles. Par exemple, les actions de déconcentration vers les Gouverneurs sont proposées à partir de la mi 2013, pour permettre la réalisation des conditions préalables, notamment législatives et réglementaires. Les actions lourdes et structurantes du plan, notamment le développement des directions de performance et son corollaire en termes de recrutement de « Cadres Dirigeants pour le Développement » sont quant à elles prévues pour se développer sur la durée du Programme, d'une part pour répondre à la stratégie de progressivité de la réforme, et d'autre part pour permettre leur évaluation régulière qui conditionnerait leur poursuite ou leur réexamen.

		<u>COUT ESTIM</u>
<b>AXE 1</b>	<b>RESTAURER LA CAPACITE DE DIRECTION ET DE CONCEPTION DU GOUVERNEMENT BURUNDAIS</b>	
<b>Objectif 1.1</b>	<b>RENFORCER LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL.</b>	
Action 1.1.1	Établir une procédure de coordination du travail interministériel.	-
Action 1.1.2	Renforcer le rôle et revoir la structure du SGG.	\$22 500
Action 1.1.3	Développer les habitudes et les outils de travail collaboratif.	-
Action 1.1.4	Revoir le statut et le rôle du SNL.	\$22 500
Action 1.1.5	Instaurer et publier un calendrier du travail normatif.	-
Action 1.1.6	Développer des outils techniques de coordination.	\$1 500
<b>Objectif 1.2</b>	<b>RATIONALISER L'ORGANISATION DE L'ETAT.</b>	
Action 1.2.1	Réviser la loi portant organisation générale de l'administration publique.	-
Action 1.2.2	Réduire le nombre des démembrements de l'État	-
Action 1.2.3	Développer des directions de performance pour rationaliser les structures de l'administration.	\$5 200 000
Action 1.2.4	Rationaliser les structures locales de l'État autour des gouverneurs.	-
Action 1.2.5	Expérimenter la déconcentration de procédures de gestion.	-
Action 1.2.6	Codifier les possibilités de délégation de signature.	-
Action 1.2.7	Confier un pouvoir réglementaire dérivé mais propre aux ministres.	-
<b>AXE 2</b>	<b>RESTAURER LES PRINCIPES DE GESTION DES AGENTS PUBLICS AUTOUR DES VALEURS D'EQUITE, DE TRANSPARENCE ET DE PERFORMANCE;</b>	
<b>Objectif 2.1</b>	<b>RESTAURER D'URGENCE LES OUTILS DE GESTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE.</b>	
Action 2.1.1	Remettre à niveau le centre informatique de gestion de la Fonction publique avant d'engager son développement.	\$110 000
Action 2.1.2	Mettre à jour de la base de données paie du MFPTSS.	\$36 000
Action 2.1.3	Poser les premières bases d'une stratégie de gestion des effectifs.	-
<b>Objectif 2.2</b>	<b>RESTAURER LES PRINCIPES DE GOUVERNANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE.</b>	
Action 2.2.1	Refondre le statut général.	\$150 000
Action 2.2.2	Poser les principes et les mécanismes du rétablissement de l'équité salariale.	-
<b>Objectif 2.3</b>	<b>RECONFIGURER LES STRUCTURES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE.</b>	
Action 2.3.1	Réexaminer l'organisation et le rôle de la DGFP.	-
Action 2.3.2	Réhabiliter les archives de la DGFP.	\$50 000
Action 2.3.3	Déconcentrer la gestion des ressources humaines dans les ministères employeurs.	-
Action 2.3.4	Former des gestionnaires des ressources humaines.	\$350 000
Action 2.3.5	Élaborer des outils de base de la GRH.	-
<b>Objectif 2.4</b>	<b>INTRODUIRE LA FORMATION COMME LEVIER DU CHANGEMENT.</b>	
Action 2.4.1	Développer un plan triennal de formation interministérielle de base.	\$640 000
Action 2.4.2	Donner à l'ENA les moyens d'accompagner efficacement le processus de modernisation de l'administration publique burundaise.	-

		COUT ESTIME
<b>AXE 3</b>	<b>METTRE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU SERVICE DES CITOYENS</b>	
<b>Objectif 3.1</b>	<b>CRÉER LES CONDITIONS D'UNE AMELIORATION RAPIDE DES PERFORMANCES DE L'ADMINISTRATION BURUNDAISE</b>	
Action 3.1.1	Créer un vivier de « cadres dirigeants pour le développement ».	\$5 658 000,00
Action 3.1.2	Renforcer la qualité des plans d'action des ministères et les harmoniser.	-
<b>Objectif 3.2</b>	<b>FAIRE DU SERVICE AUX CITOYENS UN DES AXES MAJEURS DE L'AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION.</b>	
Action 3.2.1	Expérimenter et généraliser le guichet unique provincial de formalités	\$1 190 000,00
Action 3.2.2	Informier, revoir et simplifier les formalités administratives.	\$50 000,00
Action 3.2.3	Créer des directions de performance dans les services aux citoyens.	-
<b>AXE 4</b>	<b>CRÉER LES CONDITIONS DU DEVELOPPEMENT DES TIC DANS L'ADMINISTRATION.</b>	
Action 4.1	Renforcer les capacités	-
Action 4.2	Développer les infrastructures	-
Action 4.3	Réviser le cadre institutionnel, légal et réglementaire	\$300 000,00
Action 4.4	Évoluer vers le « e-gouvernement »	-
Action 4.5	Équiper les ministères.	\$3 350 000,00
	<b>PILOTER LA REFORME.</b>	
	Assistance technique.	-
		\$13 480 500,00

- **8.2 Estimations de coûts budgétaires.**

Le chiffrage global du plan, tel qu'il ressort du tableau proposé, repose sur les hypothèses de coûts suivantes:

**Action 1.1.2: Renforcer le rôle et revoir la structure du SGG:** fourniture de l'équipement informatique des chargés de mission (cible finale 6) et de leurs assistante(s) + mise à niveau des équipements existants. Hypothèse: 15 postes de travail à 1.500 USD pièce.

**Action 1.1.4: Revoir le statut et le rôle du SNL:** mise à niveau de l'équipement informatique du SNL pour le mettre au standard du SGG qu'il va rejoindre. Même hypothèse de calcul.

**Action 1.1.6: Développer des outils techniques de coordination:** intervention sur le site Web du Gouvernement, formation des agents (cf. rapport sectoriel TIC).

**Action 1.2.3: Développer des directions de performance pour rationaliser les structures de l'administration.**

Les hypothèses de coût de cette action devront être affinées en même temps que ses modalités précises de mise en œuvre. Elles doivent donc à ce stade être considérées comme un ordre de grandeur.

Les hypothèses de coût retenues ici s'inspirent des travaux menés par M. Patrick STOOP pour le compte de la coopération technique belge, et visant à installer une démarche de performance au sein du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage.

Le dispositif envisagé prévoit deux types de financement pour les services intéressés:

- Le financement du fonctionnement courant des services incluant:
  - Des frais de fonctionnement pour doter les collaborateurs de moyens minimum de travail,
  - Des crédits d'investissement,
  - Un budget pour le versement aux agents de « primes individuelles pour performances additionnelles », exclusives des primes ci-dessous.
- Le financement, au bénéfice des cadres supérieurs et experts de haut niveau du ministère de « primes individuelles structurelles variables ».

Si l'on applique ce dispositif aux directions de performance à créer, on peut retenir l'hypothèse:

- d'une enveloppe annuelle forfaitaire de 80.000 USD par direction pour le financement du fonctionnement courant;
- et d'une autre enveloppe de 36.000 USD pour les primes des cadres supérieurs (cette dernière hypothèse étant fondée sur les calculs de M.STOOP pour le MINAGRIE, où 70 postes d'encadrement sous ce régime génèrent une dépense maximale de 360.000 USD. On retient l'hypothèse moyenne que 7 postes par direction sont éligibles en sus des postes créés par le programme « Cadres Dirigeants pour le Développement »).

Soit un coût évalué de 116.000 USD par direction et par an.

L'hypothèse de montée en puissance des directions de performance est la suivante:

	ANNEE 1	ANNEE 2	ANNEE 3	ANNEE 4	ANNEE 5
Nombre de directions créées	2	3	3	4	4
Cumul	2	5	8	12	16
Coût annuel	232 000	580 000	928 000	1 392 000	1 856 000
Coût cumulé	232 000	812 000	1 740 000	3 132 000	4 988 000

200.000 USD sont en outre prévus pour réaliser les études préalables à la mise en place du dispositif, soit un coût total arrondi à 5,2 mUSD.

**Action 2.1.1: Remettre à niveau le centre informatique de gestion de la Fonction publique avant d'engager son développement:** il s'agit de l'estimation des dépenses de matériel nécessaire à la mise à niveau et en sécurité urgente du CIG (cf. rapport sectoriel TIC).

**Action 2.1.2: Mettre à jour la base de données paye du MFPTSS:** l'hypothèse de coût s'appuie sur:

- l'achat de 15 postes de travail informatiques pour 20.000 USD;
- la rémunération de 18 vacataires pendant 6 mois à raison d'un coût moyen estimé à 200.000 FBU par agent et par mois, soit 16.000 USD.

**Action 2.2.1: Refondre le statut général:** Il s'agit d'une estimation du coût des études préalables à cette refonte.

**Action 2.3.2: Réhabiliter les archives de la DGFP:** il s'agit d'une estimation forfaitaire.

**Action 2.3.4: Former des gestionnaires des ressources humaines:** l'hypothèse est celle d'un cycle de formation de 60 jours théoriques + 60 jours d'encadrement de stage, estimés à 7.000 USD par stagiaire, budgété pour 50 stagiaires sur 2 ans (sur la base des coûts indiqués par l'ENA).

**Action 2.4.1: Développer un plan triennal de formation interministérielle de base:** l'hypothèse est de délivrer 10 jours de formation annuels à 200 cadres pendant 5 ans. Le coût est estimé à 600 USD par stagiaire et par an, soit 600.000 USD pour 1000 stagiaires (200 X 5 ans), auxquels est ajouté un forfait de 40.000 USD pour le développement des modules de formation (même source).

**Action 3.1.1: Créer un vivier de « Cadres Dirigeants pour le Développement ».**

L'hypothèse budgétaire est calculée sur la base d'un coût mensuel moyen de 2.500 USD par emploi, et d'une cible totale de 70 emplois.

L'hypothèse de montée en puissance du dispositif est la suivante:

	ANNEE 1 (T3 et 4 de 2012)	ANNEE 2 2013	ANNEE 3 2014	ANNEE 4 2015	ANNEE 5 2016
Nombre de recrutements.	20	11	11	14	14
Créations d'emplois ETP (1)	6,6	7,26	7,26	9,24	9,24
Cumul des emplois ETP.	6,6	27,26	38,26	51,24	65,24
Coût annuel.	198 000	817 800	1 147 800	1 537 200	1 957 200
Coût cumulé	198 000	1 015 800	2 163 600	3 700 800	5 658 000

- La création d'emplois équivalents temps plein (ETP) est égale au nombre de recrutements de l'année corrigée du fait que tous les recrutés n'entrent pas en fonction au 1<sup>er</sup> janvier, mais que leur arrivée s'étale au long de l'année. On ne rémunère donc en année pleine que les recrutés de l'année précédente. On a retenu ici l'hypothèse que les recrutements de l'année en cours se faisaient en moyenne à la fin du premier tiers de la période considérée (1<sup>er</sup> septembre pour 2012, 1<sup>er</sup> mai pour les années pleines), et que l'emploi moyen ne pesait ainsi budgétairement que pour 2/3 d'un temps plein dans l'année en question.

Cette hypothèse de montée en puissance se fonde elle-même sur les perspectives indicatives suivantes:

Année 1: ouverture de 20 emplois répartis entre:

- 3 emplois pour le Centre informatique de Gestion;
- 3 emplois pour la Direction générale de la Fonction publique;
- 5 emplois pour la cellule de pilotage du PNRA;
- 2 emplois pour le Secrétariat général du Gouvernement;
- 6 emplois pour la création de 2 directions de performance;
- 1 emploi non affecté (marge de manœuvre).

Pour chacune des années suivantes:

- 3 emplois pour chaque direction de performance créée conformément à l'échéancier ci-dessus;
- 2 emplois non affectés (marge de manœuvre).

**Action 3.2.1: Expérimenter et généraliser le Guichet Unique Provincial de formalités:** le calcul du coût de cette action se fonde sur:

- les besoins liés à l'informatique pour chaque guichet, estimés à 50.000 USD;
- une enveloppe forfaitaire par guichet de 20.000 USD pour les équipements divers et d'éventuels travaux immobiliers.

Soit 70.000 USD par guichet, et 1.190.000 pour 17 guichets.

**Rappelons que l'expérimentation doit pouvoir commencer avec les moyens disponibles, même imparfaits (et excluant à court terme le recours à l'informatique), sans attendre les financements du Programme.**

**Action 3.2.2: Informer, revoir et simplifier les formalités administratives:** estimation forfaitaire du coût de réalisation de supports d'information pour les utilisateurs sur les 5 années.

**Action 4.3: Réviser le cadre institutionnel, légal et réglementaire pour l'utilisation des TIC:** Il s'agit d'une hypothèse de coût pour les études préalables à cette révision. Voir d'autre part note 36 ci-dessus.

**Action 4.5: Équiper les ministères:** Cette hypothèse s'appuie sur les besoins estimés dans le cadre du rapport sectoriel pour les TIC, soit un besoin de 163.000 USD pour chacun des 21 départements ministériels, le total étant arrondi à 3,5 mUSD.

- 
- **9 Conditions du succès de la réforme et facteurs de risques.**

Le Programme National de Réforme de l'Administration est une réforme très ambitieuse, dont la mise en œuvre devra être soutenue à moyen terme, dont les

enjeux sont très importants et qui devra mobiliser des moyens significatifs. Il faut donc porter une attention particulière aux conditions de sa réussite comme aux facteurs de risques qui pourraient en menacer le succès. Cette question notamment a figuré à l'ordre du jour du Comité technique de suivi tenue à GITEGA les 12 et 13 janvier 2012, et les développements qui suivent sont fondés sur ses conclusions.

- **9.1 Conditions de réussite.**

Les conditions de la réussite de la mise en œuvre du plan peuvent être synthétisées autour de trois axes:

- conditions de réussite en termes de conduite de la réforme;
- en termes de partenariats;
- en termes de méthode.

- **9.1.1 Conditions en termes de conduite de la réforme.**

La mise en œuvre du PNRA ne pourra avoir de chances de succès que si trois conditions sont réunies:

- Un soutien politique sans faille de l'ensemble du Gouvernement et des plus hautes autorités de l'État. Ce soutien devra être affirmé continûment, et pas seulement à quelques occasions ponctuelles. Il devra se manifester de manière tangible, notamment par l'affectation, dans toute la mesure du possible, de moyens budgétaires à la mise en œuvre du Programme. Il devra être, par la répétition d'initiatives visibles, l'un des éléments essentiels de la communication sur la réforme, qu'il s'agisse de communication en direction des fonctionnaires ou de celle qui concernera la population burundaise en général. Ce soutien politique devra enfin s'ancrer dans la durée, c'est-à-dire subsister au-delà des éventuelles évolutions politiques ou changement des responsables en charge.

- Cette dernière condition ne peut se réaliser sans la mise en place rapide d'une structure technique de pilotage puissante et visible qui puisse incarner dans la durée la mise en œuvre de la réforme. Outre qu'elle devra visiblement bénéficier du soutien politique évoqué ci-dessus, cette structure de pilotage devra aussi répondre au minimum à trois caractéristiques:

- Être largement interministérielle, en accueillant des collaborateurs issus, sinon de l'ensemble des départements, au moins des principaux et de la majorité d'entre eux;
- Être fortement pluridisciplinaire, en regroupant l'ensemble des compétences nécessaires à la réalisation des principaux axes de la réforme (gestion des ressources humaines, organisation et méthodes, TIC etc.).
- Concentrer les moyens de pilotage de la réforme: il est nécessaire de ne pas disperser ces moyens de pilotage au nom de telle ou telle spécificité ministérielle



qui ne manquera pas d'être évoquée, mais au contraire de centraliser l'ensemble des compétences et des ressources dans cette unité. Il serait en particulier souhaitable qu'elle puisse recevoir le concours d'une expertise extérieure significative.

Il est très nécessaire que cette structure soit mise en œuvre très rapidement, afin d'éviter l'enlisement de la réforme entre l'approbation du Programme et le début de sa réalisation.

Il est à noter que ces deux premières conditions (engagement politique fort et démontré, constitution d'une structure de pilotage puissante et ouverte) ont été identifiées comme les deux conditions prioritaires du succès par le Comité technique réuni à GITEGA.

- La troisième condition de la réussite en termes de conduite de la réforme est la mise en place d'une architecture et de méthodes de pilotage simples et lisibles pour tous. Pour la mise en œuvre d'un tel programme, la tentation existe souvent de multiplier les comités thématiques, techniques, de suivi, sectoriels, de pilotage, quel que soit le nom qui leur est donné. Elle répond souvent à la préoccupation louable d'associer le maximum de partenaires à l'évolution des travaux. Mais elle a pour contrepartie la dilution des responsabilités, la multiplication de réunions peu productives, et, dans un environnement où le formalisme occupe une grande place, la génération de charges de fonctionnement qui évincent des activités plus directement productives.

C'est pourquoi il est souhaitable que l'architecture de pilotage du PNRA évite ces écueils et soit aussi simple que possible, entre un niveau politique incarné par le Gouvernement lui-même, et une structure technique de pilotage unique centralisant les moyens. Plutôt que par des institutions ad hoc, l'ensemble des autres fonctions de consultation ou d'association des acteurs devra ainsi être assumé par des structures et des méthodes de droit commun, dont le Programme propose d'ailleurs la mise en place ou le renforcement, et pour lesquelles la mise en œuvre des actions proposées constituera une activité prioritaire.

- 
- 
- **9.1.2 Conditions en termes de partenariats.**

Deux conditions sont essentielles dans ce domaine.

- La première est celle d'un dialogue social fort, sincère et continu dans la Fonction publique. Dans un environnement où la rareté des ressources empêche, et empêchera sans doute assez longtemps, de satisfaire toutes les revendications et de répondre à toutes les attentes, il sera d'une importance cruciale d'explicitier les buts poursuivis et les chemins empruntés pour les atteindre, de même que de montrer les étapes et leur franchissement. Ce dialogue devra donc s'appuyer sur une mise en perspective du Programme, sur le respect des échéances ou l'explication crédible de

leur report, et sur des avancées tangibles qui démontreront le lancement d'un processus partagé.

- La seconde est celle d'un partenariat ouvert et transparent avec les bailleurs de fonds, dont la contribution est indispensable à l'avancement de la réforme. Nul ne doit s'attendre à ce que celle-ci se déroule sans difficultés ni embûches. Il sera cependant de la plus grande importance que celles-ci soient clairement exposées et explicitées, que les causes des échecs et des blocages fassent avec ces partenaires l'objet d'un diagnostic partagé et d'une analyse conjointe des remèdes à y apporter. De même, le Programme prévoit des actions simples et à effet rapide qui permettront de démontrer la crédibilité de la volonté de réforme, et dont la mise en œuvre permettra d'affermir le soutien des bailleurs de fonds à une démarche porteuse de résultats démontrés.

- **9.1.3 Conditions en termes de méthode.**

En termes de méthode de mise en œuvre du Programme, trois facteurs de succès sont à souligner.

- Le premier est l'engagement rapide dans l'action. Dans tous les cas où cela était possible, le Programme a été conçu comme un outil pour amorcer sans délai et déployer dans le temps un processus actif de réforme, ne nécessitant pas de longues réflexions ou de complexes études complémentaires. Il s'agit là d'une stratégie délibérée pour briser le cercle sans fin des formulations de programmes qui ne débouchent que sur des études complémentaires pour dessiner la perfection de projets, qui à force d'être caressés plutôt qu'embrassés, resteront à l'état d'idéal.

La réussite du Programme implique donc d'accepter cette stratégie et ses corollaires, qui sont l'imperfection des résultats (mais la recherche constante de leur amélioration), parfois l'échec de l'action (mais l'identification et le traitement de ses causes), et toujours la recherche et le partage des enseignements à tirer des travaux en cours.

- La deuxième condition de succès en termes de méthode est la flexibilité du Programme et de sa mise en œuvre. Parce qu'il est prioritairement orienté vers l'action, il doit faire l'objet d'une démarche *permanente* d'évaluation, d'une attention constante aux signes de blocage ou de difficultés, et des réorientations qui apparaîtront nécessaires à ce moment. C'est une des raisons qui rend nécessaire la force de la structure technique de pilotage, dont cela doit être une fonction essentielle.

- Enfin, la réussite du Programme implique qu'il soit global et structurant d'une part, et inclusif de l'autre:

- Global et structurant: de très nombreuses « politiques nationales » ou « stratégies » à mettre en œuvre par le Gouvernement et son administration sont

définies ou en cours de définition au Burundi, sans que des priorités soient clairement établies entre elles, ni même que la logique de leur agencement soit toujours très nette. Le PNRA ne devra pas être considéré comme une stratégie parmi d'autres, mais comme celle qui structure l'ensemble des projets gouvernementaux.

En effet, c'est de la réussite du Programme, et en particulier de son volet relatif au pilotage de l'action gouvernementale, que découlera la capacité du Gouvernement burundais à structurer et à faire progresser l'ensemble de ses stratégies sectorielles ou thématiques. Il constitue donc une condition préalable au succès de celles-ci, et doit donc être considéré comme tel pour ne pas se dissoudre dans un ensemble d'objectifs dont il conditionne en réalité la réalisation.

- La contrepartie de ce caractère premier du PNRA est qu'il devra d'autre part être très inclusif. On entend par là qu'il ne doit pas chercher à imposer partout des initiatives nouvelles, mais qu'il doit tout au contraire impérativement intégrer et donner toute leurs places aux réformes en cours dans tel ou tel secteur ou ministère.

En d'autres termes, le succès du PNRA suppose qu'il soit un *catalyseur* de la modernisation de l'administration publique burundaise, qui a commencé avant lui et doit désormais se poursuivre dans le cadre général qu'il propose.

Créer ces conditions de succès doit permettre, au moins en partie, de contrebattre les facteurs de risque auxquels sera inévitablement confrontée la réforme.

- **9.2 Analyse et gestion des risques.**

L'analyse des problèmes potentiels a permis de dégager six (06) facteurs de risque importants, relevés tant par la mission que par les membres du CTS. Il s'agit notamment : i) du manque de volonté politique ; ii) de l'instabilité politique ; iii) de la résistance au changement ; iv) de l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières ; v) de l'absence de dialogue entre acteurs ; vi) de la défaillance de la structure de coordination.

Afin de prévenir ces risques, des mesures ont été identifiées et incorporées dans certaines actions du programme, d'autres pourront être élaborées en temps opportun. De même, les conditions de succès énumérées ci-dessus participent de la prévention de certains de ces risques. Le tableau ci-après présente le panorama de ce dispositif.

N°	Facteurs de risque	Manifestations	Modalités de gestion
1	Manque de volonté politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible implication du Gouvernement</li> <li>- Abandon du PNRA au seul MFPTSS</li> <li>- Appropriation insuffisante du PNRA par les politiques (Parlementaires, ministres, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le PNRA a été présenté au Conseil des ministres avant son lancement;</li> <li>- Chaque ministère a désigné un point focal du PNRA de haut niveau hiérarchique qui participe à toutes les phases;</li> <li>- Le PNRA est adopté par le gouvernement après sa validation;</li> <li>- Le parlement est informé et sensibilisé sur son rôle dans la mise en œuvre du PNRA (adoption de lois, suivi de la mise en œuvre);</li> <li>- Sanction des administrations défailtantes</li> </ul>
2	Instabilité politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insécurité dans le pays</li> <li>- Absence de continuité institutionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poursuite des actions de consolidation de la paix;</li> <li>- Stricte séparation des fonctions politiques et techniques;</li> <li>- Respect du principe de la continuité du service public en cas remaniement ministériel;</li> <li>- Développement d'une structure technique de pilotage suffisamment forte pour porter la continuité de la réforme;</li> </ul>
3	Résistance au changement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le doute face au changement;</li> <li>- La primauté des intérêts particuliers;</li> <li>- Les fonctionnaires de certains secteurs ne s'impliquent pas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en œuvre des IRR pour convaincre les sceptiques;</li> <li>- Production de résultats tangibles pour les citoyens (Guichet unique provincial, par exemple);</li> <li>- Maintien des avantages acquis.</li> </ul>
4	Insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retard dans le démarrage de certaines actions;</li> <li>- Arrêt ou abandon de certaines actions;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Engagement du gouvernement à dégager des ressources propres;</li> <li>- Implication et adhésion des PTF aux objectifs du PNRA, favorisé par la réalisation démontrée de premières actions;</li> <li>- Mise en place d'un panier de financements pour le PNRA;</li> <li>- Élaboration et mise en œuvre, à court terme, du plan de formation interministériel préconisé dans le PNRA.</li> </ul>

5	Absence de dialogue entre acteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les syndicats ne sont pas impliqués</li> <li>- Insuffisance de transparence</li> <li>- Faible mobilisation des instances de concertation</li> <li>- Divergences entre gouvernement et PTF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implication des syndicats et des PTF à l'élaboration et à la mise en œuvre du PNRA;</li> <li>- Mobilisation des instances et mécanismes de concertation entre le gouvernement et les syndicats (conseil supérieur de la fonction publique, charte nationale de dialogue social, etc.);</li> <li>- Concertation permanente entre le gouvernement et les PTF.</li> </ul>
6	Défaillance de la structure de coordination	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de flexibilité dans la conduite du PNRA</li> <li>- Manque de capitalisation des enseignements tirés des étapes préliminaires pour enrichir les étapes suivantes</li> <li>- Absence de coordination des étapes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nomination des cadres de la structure basée sur la compétence;</li> <li>- Recrutement de hauts cadres selon la formule «Cadres Dirigeants pour le Développement» préconisée dans le PNRA;</li> <li>- Dotation de pouvoirs réels à la structure de coordination sur les administrations chargées de la mise en œuvre des actions du PNRA;</li> <li>- Apport d'une assistance technique par les bailleurs de fonds.</li> </ul>

● **ANNEXE 1: Tableau résumé des actions du PNRA et de leurs effets attendus.**

ACTIONS	PRODUITS
<b><u>AXE N° 1: RESTAURER LA CAPACITE DE DIRECTION ET DE CONCEPTION DU GOUVERNEMENT BURUNDAIS.</u></b>	
<b>OBJECTIF 1.1 : RENFORCER LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL</b>	La coordination du travail gouvernemental est une procédure connue, mise en œuvre et soutenue par des outils techniques.
ACTION 1.1.1: Établir une procédure de coordination du travail interministériel.	Le travail interministériel est rigoureux et connu de tous.
ACTION 1.1.2: Renforcer le rôle et revoir la structure du Secrétariat général du Gouvernement.	Le Secrétariat général du Gouvernement est une structure administrative permanente et des Vice-Présidents de la coordination interministérielle ont été nommés. La procédure décrite ci-dessus est en vigueur.
ACTION 1.1.3: Développer les habitudes et les outils de travail collaboratif.	Des pratiques simples et courantes de travail collectif s'installent dans l'administration.

ACTION 1.1.4: Revoir le statut et le rôle du Service national de Législation.	La qualité légistique des normes au coeur du processus de coordination.
ACTION 1.1.5: Instaurer et publier un calendrier du travail normatif.	La programmation de la préparation des règlements est établie et les acteurs qui peuvent y être associés.
ACTION 1.1.6: Développer des outils techniques de coordination.	La superstructure gouverner les administrations centrales dispose de travail collaboratif.
<b>OBJECTIF 1.2: RATIONALISER L'ORGANISATION DE L'ÉTAT.</b>	Les structures centrales de l'État sont cohérentes, mieux dotées en ressources pour coordonner, et axées sur la performance.
ACTION 1.2.1: Réviser la loi du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique.	Les catégories de services publics et un lien est établi entre la création de ressources humaines nécessaires déterminée de manière plus précise.
ACTION 1.2.2: Réduire le nombre des démembrements de l'État.	Les coûts de coordination sont réduits et les structures autonomes non justifiées; les dépenses maîtrisées des agents publics.
Action 1.2.3: Développer des directions de performance pour rationaliser les structures de l'administration.	L'organigramme des ministères est axé sur le sens d'une meilleure intégration des objectifs de performance.
Action 1.2.4: Rationaliser les structures locales de l'État autour des gouverneurs.	Les structures locales de l'État sont mieux coordonnées avec les structures centrales, mais une attention particulière est portée à la Province et aux ressources nécessaires pour les priorités d'action.
Action 1.2.5: Expérimenter la déconcentration de procédures de gestion.	Sous l'autorité des Gouverneurs, les structures de moyens d'action pour répondre aux besoins des administrations centrales sont développées.
Action 1.2.6: Codifier les possibilités de délégation de signature.	Le processus de décision est clarifié, codifié et maîtrisé, selon un cadre défini.
Action 1.2.7: Fixer la hiérarchie des normes pour confier un pouvoir réglementaire dérivé mais propre aux ministres.	Les ministres disposent d'un cadre réglementaire qui ne sont pas débattus et ont reçu mandat exprès de les élaborer; le mandat des ministres est soulagé.
<b><u>AXE N° 2: RESTAURER LES PRINCIPES DE GESTION DES AGENTS PUBLICS AUTOUR DES VALEURS D'EQUITE, DE TRANSPARENCE ET DE PERFORMANCE.</u></b>	
<b>OBJECTIF 2.1: RESTAURER D'URGENCE LES OUTILS DE GESTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE.</b>	Le Gouvernement dispose de ressources humaines pour évaluer, concevoir et piloter les actions et gérer ses agents.

- Action 2.1.1: Remettre à niveau le centre informatique de gestion de la Fonction publique avant d'engager son développement.	Le centre informatique de gestion de la Fonction publique est mis à jour au bénéfice conjoint des ministères des Finances. La capacité technique des fonctionnaires est sécurisée.
- Action 2.1.2: Mettre à jour de la base de données paie du MFPTSS.	La base de données servant à la gestion des données de carrière.
- Action 2.1.3: Poser les premières bases d'une stratégie de gestion des effectifs.	Les départs d'agents de l'État sont gérés dans les marges de manœuvre à utiliser dans le cadre globale des ressources humaines.
<b>OBJECTIF 2.2: RESTAURER LES PRINCIPES DE GOUVERNANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE.</b>	Les principes essentiels de gestion sont opérationnels par une adaptation à une stratégie d'harmonisation.
- Action 2.2.1: Refondre le statut général.	Le cadre juridique est redéfini en fonction des principes.
- Action 2.2.2: Poser les principes et les mécanismes du rétablissement de l'équité salariale.	Une stratégie d'harmonisation à long terme est validée par l'État.
<b>OBJECTIF 2.3: RECONFIGURER LES STRUCTURES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE.</b>	L'architecture de gestion des ressources humaines permet de permettre d'assurer tant sa gestion que son développement.
- Action 2.3.1: Réexaminer l'organisation et le rôle de la DGFP.	La DGFP devient la direction générale des Ressources Humaines de l'État.
- Action 2.3.2: Réhabiliter les archives de la DGFP.	Les données de carrière des agents sont mises à jour.
- Action 2.3.3: Déconcentrer la gestion des ressources humaines dans les ministères employeurs.	La DGFP est déchargée de ses missions. Les ministères assurent la gestion des ressources humaines.
- Action 2.3.4: Former des gestionnaires des ressources humaines.	Un vivier de gestionnaires des ressources humaines est créé en utilisant les mêmes méthodes et les mêmes outils que la politique RH définie par l'État.
- Action 2.3.5: Élaborer des outils de base de la GRH.	Les outils mis en œuvre par les ministères font partie de leur référentiel de gestion.
<b>OBJECTIF 2.4: INTRODUIRE LA FORMATION COMME LEVIER DU CHANGEMENT.</b>	Un effort important de formation est mis en œuvre de la réforme.
- Action 2.4.1: Développer un plan triennal de formation interministérielle de base.	La formation pour la réforme est organisée dans une logique interministérielle et de méthodes communes.
- Action 2.4.2: Donner à l'ENA les moyens d'accompagner efficacement le processus de modernisation de l'administration publique burundaise.	L'ENA est l'outil privilégié de formation des cadres supérieurs.
<b>AXE N°3: METTRE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU SERVICE DES CITOYENS.</b>	
<b><u>OBJECTIF 3.1: CREER LES CONDITIONS D'UNE AMELIORATION RAPIDE DES PERFORMANCES DE L'ADMINISTRATION BURUNDAISE.</u></b>	Une masse critique est réunie.
- action 3.1.1: Créer un vivier de « cadres dirigeants pour le développement ».	En termes de ressources humaines, le vivier renforce le potentiel présent.
- action 3.1.2: Renforcer la qualité des plans d'action des ministères et les harmoniser.	Des plans d'actions simples, clairs et méthodologiques sont mis en œuvre rapidement.

- <b><u>OBJECTIF 3.2: FAIRE DU SERVICE AUX CITOYENS UN DES AXES MAJEURS DE L'AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION.</u></b>	La réforme prend son sens p de la réforme au service de l
- action 3.2.1: Expérimenter et généraliser le guichet unique provincial de formalités	Les Burundais hors BUJUMB guichet de formalités et d'in
- action 3.2.2: Informer, revoir et simplifier les formalités administratives.	Les formalités administrative plus rapides. Les administrat
- action 3.2.3: Créer des directions de performance dans les services aux citoyens.	Les administrations sont inci les priorités de leur réforme
<b><u>AXE N°4: CREER LES CONDITIONS DU DEVELOPPEMENT DES TIC DANS L'ADMINISTRATION.</u></b>	Les obstacles techniques et s l'administration sont progres
Action 4.1: Renforcer les capacités	Le développement de ressou matière de TIC favorise leur
Action 4.2: Développer les infrastructures	L'utilisation et le développ réseaux aux capacités appro
Action 4.3: Réviser le cadre institutionnel, légal et réglementaire	Le cadre institutionnel est ac TIC.
Action 4.4: Évoluer vers le « e-gouvernement »	Les conditions d'évolution ve l'administration sont réunies
Action 4.5: Équiper les ministères.	L'équipement des ministères des TIC dans le cadre de la r
<b><u>PILOTER LA REFORME ADMINISTRATIVE.</u></b>	Une structure de pilotage im en place pour assurer la con

**ANNEXE 2: REUNION SPECIALE DU COMITE TECHNIQUE DE SUIVI DE LA FORMULATION DU PROGRAMME NATIONAL DE REFORME ADMINISTRATIVE (Gitega, 12 et 13 janvier 2012).**

- **Ouverture**

En date du 12 janvier 2012, les travaux de l'atelier, initialement prévus à 9h00, ont démarré avec un léger retard dû au réaménagement de la salle et à la distribution des documents de travail.

Après la présentation du mot d'introduction par le Directeur de l'ASAP et du programme de l'atelier, 4 exposés ont été présentés par l'équipe des consultants internationaux et nationaux ayant élaboré l'étude sur la politique nationale de réforme administrative.

- **Contenu des exposés**

**1<sup>er</sup> exposé : Elaboration du PNRA – Diagnostic préalable**

L'exposé avait été présenté lors de l'atelier des hauts cadres de l'Administration à l'hôtel Club du Lac Tanganyika.

En résumé : L'Etat ne fonctionne pas en tant que système administratif global, avec comme conséquence une tendance à fuir l'Etat (multiplication des forces centrifuges), d'où système administratif de moins en moins efficace.



## **2<sup>ème</sup> exposé : Diagnostic du secteur TIC**

Le facilitateur a brossé le tableau de l'existant en termes de réseaux, de cadre institutionnel, légal et réglementaire, des documents stratégiques, avant de montrer les interrelations entre les TIC et une bonne Administration Publique. Il a relevé le faible taux de réseaux de communication mais a signalé que des projets majeurs sont en cours, notamment le Backbone National et le Réseau Métropolitain de Bujumbura.

## **3<sup>ème</sup> exposé : Programme National de Réforme de l'Administration (PNRA)**

Les 3 consultants se sont relayés pour présenter les 4+1 axes de la réforme de l'Administration Burundaise, à savoir : 1° restaurer la capacité de direction et de conception du gouvernement burundais, 2° restaurer les principes de gestion des agents publics autour des valeurs d'équité, de transparence et de performance, 3° mettre la performance de l'administration publique au service des citoyens, 4° créer les conditions du développement des TIC dans l'administration et, enfin, 5° piloter la réforme administrative. Ils ont dressé pour illustration un diagramme déclinant les objectifs (au nombre de 12), ainsi que les 35 actions prioritaires de la réforme administrative.

L'étude a relevé 3 principes pour la réussite de la réforme. Il faut qu'elle soit : 1° progressive, 2° motivante et 3° cohérente.

- Interventions et échanges
- Les premières interventions ont exprimé le scepticisme que l'on pouvait avoir au vu du nombre élevé des textes déjà élaborés depuis 2008 en rapport avec la réforme administrative mais qui n'ont pas abouti à une solution durable ; la présente politique ne risque-t-elle pas de connaître le même sort ? **En réponse**, les consultants ont rappelé que c'est le Gouvernement burundais qui a commandité cette étude, et que c'est le même Gouvernement qui devra mettre en œuvre la politique de réforme une fois adoptée. Mais ils ont évoqué le constat du manque de capacité de pilotage du Gouvernement burundais.
- Des éclaircissements ont été apportés quant aux termes de référence de l'étude et au mandat des Consultants.
- A la question de savoir si les Consultants ont consulté et intégré dans l'étude les directives contenues dans les textes régissant la Communauté Est-Africaine, il a été répondu qu'effectivement certains éléments opportuns ont été tenus en considération mais que les expériences souvent hétérogènes de certains pays inclinent à la prudence de ne pas copier sans discernement.
- Une autre interrogation était de savoir si les Consultants ont consulté et intégré

dans l'étude les conclusions du rapport de la Commission de 2008 sur l'harmonisation des salaires. La réponse est que cette harmonisation n'est pas possible tant que l'on ne dispose pas de données spécifiques sur lesquelles baser une simulation.

- Plusieurs représentants de ministères sectoriels ont fait remarquer que de nouveaux textes régissant la structure du Gouvernement et l'organisation de leurs ministères ont vu le jour en fin d'année 2011 et qu'il fallait intégrer cette nouvelle donne dans le document.
- Des inquiétudes ont été exprimées concernant la proposition de l'étude sur le changement de tutelle de certaines institutions :
- le Service National de Législation (SNL) qui passerait du Ministère de la Justice au Secrétariat Général du Gouvernement ou
- le Centre Informatique de Gestion (CIG) à cheval sur le Ministère en charge de la Fonction Publique et celui en charge des Finances qui serait mieux attaché à ce dernier.

Après échanges, les propositions des Consultants ont été retenues par les participants.

- Les participants ont aussi évoqué le problème de réduire les démembrements de l'Etat et sur les estimations du coût de la mise en œuvre de cette réforme. Ils ont répondu que le nombre des démembrements importe peu et que l'important est de démontrer que la structure mise en place fonctionne bien.
  - Travaux en groupes

Les travaux ont continué en groupes. Trois ateliers ont été organisés autour des points suivants :

- Identification des actions prioritaires ;
- Réformes endogènes et actions immédiates : liste des actions pouvant être entreprises dans l'immédiat, liste de prestations à transférer dans l'immédiat au guichet unique provincial , liste des initiatives à résultats rapides (IRR) pouvant concourir à la réalisation efficace et efficiente de certaines actions ;
- Conditions de réussite et facteurs de risques du PNRA.
- **Synthèse des travaux en groupes**
- Concernant l'identification des actions prioritaires

Les participants ont travaillé sur le tableau des 35 actions prioritaires identifiées

dans l'étude et ont procédé à leur réagencement par ordre de priorité dans la mise en œuvre de la réforme et ont même proposé des ajouts d'actions.

- Concernant les réformes et actions endogènes

Les participants ont dressé : 1° la liste des actions pouvant être entreprises dans l'immédiat sans nécessité de l'appui des partenaires techniques et financiers, 2° la liste de prestations susceptibles d'être transférées dans l'immédiat aux guichets uniques provinciaux de formalités ,3° la liste des initiatives à résultats rapides (IRR) pouvant concourir à la réalisation efficace et efficiente de certaines actions identifiées.

- Concernant les conditions de réussite et les facteurs de risque

Les participants ont dressé : 1° la liste des conditions de réussite identifiées et 2° la liste des facteurs de risque assortis de mesures préventives et/ou curatives.

- **Clôture de l'atelier**

Après un débat en plénière sur les restitutions des travaux en groupe, les participants ont déclaré qu'ils adoptaient le document des Consultants en tant que document du Comité Technique. La séance a été clôturée sur cette décision et les participants ont été priés de remettre d'éventuelles observations résiduelles à l'équipe des Consultants au plus tard mercredi le 18 janvier 2012.

## **REUNION SPECIALE DU COMITE TECHNIQUE DE SUIVI DE LA FORMULATION DU PROGRAMME NATIONAL DE REFORME ADMINISTRATIVE**

### **RECOMMANDATIONS**

A l'issue de la réunion spéciale les membres du Comité Technique ont apprécié le fond du document des Consultants. Ils demandent que ces derniers intègrent les observations issues du présent atelier ainsi que les commentaires qui leur seront envoyés par le Comité Technique avant mercredi le 18 janvier 2012.

- *Recommandation d'ordre général :*

Que le présent document de programme national de réforme administrative ne soit pas un document de plus car le processus de réforme a été initié depuis longtemps et les études ou autres rapports produits n'ont pas été suivis d'effets remarquables.

- *Recommandations à l'endroit des acteurs*

#### **A l'endroit du Gouvernement :**

- De s'impliquer effectivement dans la mise en œuvre de cette réforme
- D'impliquer les acteurs non étatiques sans oublier la population bénéficiaire des services publics à tous les niveaux du processus de réforme

(depuis l'élaboration jusqu'à l'évaluation en passant par la mise en œuvre)

**A l'endroit des Consultants :**

De prendre en compte les observations émises par le Comité Technique et de les intégrer dans le document à présenter au Comité de Pilotage

**A l'endroit du Comité Technique**

De remettre les autres commentaires et observations à l'équipe des Consultants avant mercredi le 18 janvier 2012 comme convenu.

**Liste des participants aux travaux du CTS du PNRA à GITEGA du 12 au 13 janvier 2012.**

Nom et Prénom	Service	Fonction	Téléphone	E-mail
• MUKESHI MANA Ivette	MES&RS	Conseillère au Cabinet	79 949 401/ 77 949 401	mukeshimanayvette @yahoo.fr
• MAHENEH ENE Barnabé	MSPLS	DRH	77 746 065/ 77 731 143	mahbarnabe@gmail.c om
• NIBIGIRA Edouard	Ministère de la Sécurité Publique	CPP	79 922 960	nibigiraed@yahoo.fr
• MANIRAB ARUSHA Aline	Min Bonne Gouvernance	Conseillère	77 637 859/ 22 24 58 50	alinemanirabarusha @yahoo.fr
• NKESHIM ANA Apollinaire	Min EEATU	Responsable RH	77 751 325	aponks@yahoo.fr
• HAVYARI MANA Johnson	Min Développem ent Communal	Conseiller	79 984 340	johnsonhavy@yahoo. fr
• NDAYIZIG A Odette	Ministère de l'Intérieur	Responsable RH	77 764 908	odettendayiziga@yah oo.fr
• BUTOYI Antoine	PNUD	Consultant	77 757 581	antbutoyi@yahoo.fr
• HARINDAV YI Elie	Ministère de la solidarité Nationale	Porte parole du Ministère	79.426.365	harindavyi@yahoo.fr
• BURAHEN DA Séverin	Ministère de la Justice	Conseiller D.G	79 936361	burasev@yahoo.fr
• MINANI Domitien	Ministère de la Fonction Publique	Chargé des Ressources Humaines	79.577 765	mdomitien@yahoo.fr
• NDAKOZE Monique	Ministère du Commerce	Conseiller	76.350 169	ndakozemo@yahoo.f r

<ul style="list-style-type: none"> <li>• NIMBONA Herménelde</li> </ul>	Ministère des Relations extérieures	Conseiller	78.861 499	Nimbona195404@yahoo.fr
<ul style="list-style-type: none"> <li>• NIYONKURU Claire Adéline</li> </ul>	Ministère de la Jeunesse et des Sports	Attachée DG du Personnel	79.932.739	nclaireadeline@yahoo.fr
<ul style="list-style-type: none"> <li>• KABUYE Tecla</li> </ul>	Secrétariat Général du Gouvernement	Conseillère		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• NIKUNDA NA Andy Ariella</li> </ul>	Ministère du MTTPE	Coord. de la Cellule Budgétaire	77. 376 188	andynikundana@yahoo.fr
<ul style="list-style-type: none"> <li>• HATUNGI MANA Jean Claude</li> </ul>	1ère Vice Présidence de la République			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• NDAYISHI MIYE Félix</li> </ul>	Ministère à la Présidence Chargé de l'EAC	Conseiller	79. 98 20 72	felisndays@yahoo.fr
<ul style="list-style-type: none"> <li>• GAHUNGU Richard</li> </ul>	Ministère de l'Agriculture et l'Elevage	Conseiller Juridique	79 93 54 80	richardpgahungu@yahoo.fr
<ul style="list-style-type: none"> <li>• MAKUWA Moïse</li> </ul>	Ministère de l'Energie et des Mines	Conseiller au Cabinet	79 518 415	Makuwa2002@yahoo.fr
<ul style="list-style-type: none"> <li>• NIMUBONA Sylvestre</li> </ul>	Ministère de la Défense Nationale et des Anciens combattants	Conseiller au Cabinet du Ministre	79 921 106	Nisylv2006@yahoo.fr
<ul style="list-style-type: none"> <li>• MBIRIGI Ferdinand</li> </ul>	Ministères des Télécommunications, de l'information et des Relations avec le Parlement		79 7935 63	mbirigife@yahoo.fr