

Programme National de Réforme de l'Administration Publique (PNRA)

Présentation synthèse.

Le présent document présente en synthèse les documents suivants, produits dans le cadre de la mission de formulation du Programme National de Réforme de l'Administration Publique (PNRA) :

- « Élaboration du Programme National de Réforme de l'Administration – Diagnostic et état des lieux » et son annexe 1 – « Analyse de la répartition des missions entre les ministères ».
- « Formulation du Programme National de Réforme de l'Administration Publique – Utilisation des technologies de l'information et de la communication ».
- « Réformer l'Administration burundaise – 35 actions, simples ou plus complexes, pour changer l'État. – Programme National de Réforme de l'Administration ».
- « Présentation résumée du Programme National de Réforme de l'Administration ».
- « Estimation de coûts et calendrier de mise en œuvre du PNRA » et son annexe – « Mise en œuvre du PNRA – Détail des hypothèses de coûts ».

1 La démarche de formulation du PNRA et les intervenants impliqués.

La formulation du PNRA a été réalisée par une mission de 6 consultants internationaux et nationaux sous la coordination technique du Bureau d'Amélioration des Structures de l'Administration Publique (ASAP). Le Comité Technique de Suivi, formé des représentants désignés¹ des ministères et de la superstructure, ainsi que de représentants des syndicats, du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale (MFPTSS).

Débutés en octobre 2011, les travaux ont donné lieu à l'analyse de nombreux textes, documents et études antérieures. Une large consultation des ministères, des syndicats, des partenaires techniques et financiers et d'autres intervenants a été menée à travers des rencontres et des entrevues. Des rencontres ont aussi été tenues au niveau des Gouvernorats de Ngozi, Kirundo et Bururi.

Les consultants ont d'abord formulé un diagnostic et état des lieux détaillé de l'Administration Publique burundaise avant d'émettre des propositions qui constituent le projet de PNRA.

Les documents produits ont été validés par le Comité Technique de Suivi. Le Groupe Thématique « Appui à la Réforme » et le Comité de Pilotage de l'Élaboration du Programme National de Réforme de l'Administration Publique ont été favorables à l'adoption du PNRA qui a aussi reçu un accueil

1 Voir Annexe I pour la liste des points focaux désignés.

positif lors de sa présentation dans le cadre de la Retraite Gouvernementale tenue à Ruyigi les 26 et 27 janvier 2012.

2 Rappel du diagnostic préalable.

Le Plan National de Réforme de l'Administration proposé 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.

2.1 Les dysfonctionnements de l'État central.

2.1.1 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 superstructure² 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.

² La loi du 28 avril 2011 relative à l'organisation générale de l'administration publique désigne ainsi les services de la Présidence et des Vice-Présidences de la République

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'État³. 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 signature⁴, 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.

3 Ce recensement a été établi sur la base du budget de l'État pour 2011.

4 A l'exception notable du décret du 18 octobre 2011 portant règlement général de gestion des budgets publics, mais qui ne concerne que les fonctions d'ordonnateur des recettes et des dépenses du budget de l'État.

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.

2.1.2 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** à 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 sécurité⁵) 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

5 Police et Armée.

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 inmanquablement 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.

2.1.3 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.

2.2 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 décentement 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 défailtantes, 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)⁶. 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

6 Les primes étant moins appréciées que les indemnités en raison du caractère non imposable de ces dernières.

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 inmanquablement leur résultat. Le processus ainsi décrit est donc cumulatif, et le premier élément d'une stratégie de réforme doit donc tendre à l'interrompre.

3 La stratégie de réforme de l'Administration.

La stratégie de formulation du PNRA a dû prendre en compte :

- l'étendue du problème – l'ensemble du système administratif de l'État burundais;
- la rareté des moyens financiers, humains et techniques;
- la portée - sur l'ensemble des institutions de l'État, superstructure gouvernementale, administrations centrales, services déconcentrés, démembrements de l'État,
- le rôle social et stabilisateur non négligeable de la Fonction Publique dans un environnement d'après conflit.

Les principes d'actions retenus en conséquence ont été :

- La réforme doit être progressive. On ne peut tout réformer à la fois et des priorités doivent être déterminées. La réforme doit ainsi être active (passer à l'action), sélective (choisir des priorités), concentrée (savoir se limiter), et cumulative (capitaliser sur les étapes précédentes).
- La réforme doit être motivante. Elle nécessite l'adhésion et le soutien d'un très grand nombre de personnes et d'institutions. Il faut qu'elle soit acceptable (porter attention aux acquis personnels et aux attentes), internalisée (être largement portée par les fonctionnaires eux-mêmes), mobilisatrice (susciter l'engagement, l'intérêt et l'initiative), et démontrable (montrer des progrès tangibles et visibles).

- La réforme doit être fortement interministérielle – tant dans son pilotage que dans sa recherche de cohérence avec les réformes sectorielles.

4 Le PNRA

Jadis d'une qualité remarquable, 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.

Le tableau présenté en annexe IV regroupe les 35 actions proposées dans le PNRA selon les 4 axes d'intervention et présente leurs produits ou effets attendus.

Annexes :

- I. Liste des points focaux désignés par les ministères et autres institutions pour la formulation du PNRA.
- II. Les 35 actions – Tableau résumé des actions du PNRA et de leurs effets attendus.
- III. Estimation de coûts et calendrier de mise en œuvre du PNRA

Annexe I – Liste des points focaux désignés par les ministères et autres institutions pour la formulation du PNRA.

LISTE DES POINTS FOCALUX (CTS) DU PNRA DE TOUS LES MINISTÈRES

NOM ET PRENOM	MINISTÈRE	FONCTION	TEL. FIXE	TELEPHONE MOBILE	E-mail
NIVONGUET Aimé	ENSEIGNEMENT DE BASE				nivonguetaimede@airtel.cm
HARINDAYI Eric	SOLIDARITE NATIONALE	Point Focal	22 24 65 25	79 741 436 / 7 16 138	harindayieric@airtel.cm
BURAHINDA Serehi	JUSTICE	Conseiller D.G.	22 27 3324	79 926 351	burahinda@airtel.cm
GAHUNGI Chisoppe	EDUCATION	Conseiller au Cabinet	22 22 4579	79 28 85 80	gahungi@airtel.cm
GALLINGI Richard	MINAGRI	Conseiller Juridique		79 93 54 80	gallingiri@airtel.cm
FAKIZIMANA Sylvain	FINANCE	DEUT.		99 92 05 15	silvain.fakizimana@airtel.cm
WAHREHENE Bimbe	SANTE	R.H.	22 22 4501	77 74 62 65	wahrehene@airtel.cm
WAKUWA Mobe	ENERGIE ET MINES	Conseiller au Cabinet	22 22 51 01	79 518 415	wakuwa7002@airtel.cm
MANIRABARUSHA Aline	BOURSE COOPERATIVE	Conseiller au Cabinet	22 24 4350	75 21 50 81 / 79 94 25 85	aline.manirabarusha@airtel.cm
MIRIGI Paul and	TELECOMMUNICATION		22 25 2472	79 29 15 61	mirigipaul@airtel.cm
MBONASUBA Thérèse	MINISTER	D.G. Territoriale	22 22 3022	77 76 08 60	mbonasubatherese@airtel.cm
MENANI David	PROTECTION PUBLIQUE	R.H.	22 22 7774	79 57 77 53	menanidavid@airtel.cm
MURUSIJUNANA Yvonne	ENSEIGNEMENT SUP	Conseiller	22 22 5670	76 92 53 23 / 77 92 92 01	murusijunanyvonne@airtel.cm
N'DAKOZE Maudine	COMMERCE	Conseiller		76 55 01 59	ndakoze@airtel.cm
NDAVISHIMYE Felix	ENR	Conseiller		79 98 20 72	ndavishimyefelix@airtel.cm
NIBOIRA Edouard	SECURITE PUBLIQUE	D.G. Coordination	22 25 2508	79 92 29 60 / 78 65 05 48 / 77 53 11 43	niboiraedouard@airtel.cm
NIKUNDANA Aloy Aline	METIER	Coord. de la Carrière Budgét	22 22 5203	77 77 61 28	nikundana@airtel.cm
NIVBONA Félicie	RELATIONS EXTERIEURES		22 25 8487	78 56 14 90	nivbona@airtel.cm
NIVBONA Sylvain	DEFENSE NATIONALE		22 25 0408	78 12 00 04 / 79 27 11 06	nivbona@airtel.cm
NIVONKURU Cabre Adeline	HAUT COMMISSARIAT	Attachée D.G. du Personnel			nivonkurucabre@airtel.cm
NTIRAGAZZA JIMBA	DEF. COMMUNAL	D.G.	22 21 93 21	79 41 39 54	ntiragazza@airtel.cm
HATUNGUVANA Claude	HAUT COMMISSARIAT	1er VICE-PRESIDENCE		77 988 109 / 79 588 199	hatunguvana@airtel.cm
KABUYE Theod	SOG		22 22 52 54	79 972 209	kabuyetheod@airtel.cm

Annexe II - Les 35 actions du PNRA

Tableau résumé des actions du PNRA et de leurs effets attendus.

ACTIONS	PRODUITS OU EFFETS ATTENDUS	No.
AXE NO. 1 – RESTAURER LA CAPACITÉ DE DIRECTION ET DE CONCEPTION DU GOUVERNEMENT BURUNDAIS		
OBJECTIF 1.1 : RENFORCER LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	La coordination du travail gouvernemental est organisée selon une procédure connue, mise en œuvre par des structures adaptées et soutenue par des outils techniques appropriés.	
ACTION 1.1.1: Établir une procédure de coordination du travail interministériel.	Le travail interministériel est conduit selon une procédure constante, rigoureuse et connue de tous	1
ACTION 1.1.2: Renforcer le rôle et revoir la structure du Secrétariat général du Gouvernement.	Le Secrétariat général du Gouvernement devient la structure administrative permanente capable d'assister les cabinets du Président et des Vice-Présidents de la République dans leur fonction de coordination interministérielle, et notamment dans	2
ACTION 1.1.3: Développer les habitudes et les outils de travail collaboratif.	Des pratiques simples et courantes de partage de l'information et de travail collectif s'installent dans les	3
ACTION 1.1.4: Revoir le statut et le rôle du Service national de Législation.	La qualité légistique des normes est accrue par l'installation du SNL au coeur du processus de coordination du travail	4
ACTION 1.1.5: Instaurer et publier un calendrier du travail normatif.	La programmation de la préparation des textes législatifs et réglementaires est établie et connue de tous les acteurs du	5

ACTION 1.1.6: Développer des outils techniques de coordination.	La superstructure gouvernementale et les principaux cadres des administrations centrales disposent d'un embryon d'outil informatique de travail collaboratif.	6
OBJECTIF 1.2: RATIONALISER L'ORGANISATION DE L'ÉTAT.	Les structures centrales de l'État sont moins nombreuses, plus cohérentes, mieux dotées en ressources humaines, plus simples à 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 sont moins nombreuses et plus lisibles, un lien est établi entre la création de structures et la mobilisation des ressources humaines nécessaires, l'organisation du Gouvernement est déterminée de manière	7
ACTION 1.2.2: Réduire le nombre des démembrements de l'État.	Les coûts de coordination sont réduits du fait de la suppression d'entités autonomes non justifiées; les occasions de traitement dérogatoire non maîtrisées des	8
Action 1.2.3: Développer des directions de performance pour rationaliser les structures de l'administration.	L'organigramme des ministères est redessiné progressivement dans le sens d'une meilleure intégration des structures et de la prise en compte d'objectifs de performance par des	9
Action 1.2.4: Rationaliser les structures locales de l'État autour des gouverneurs.	Les structures locales de l'État ne sont pas la simple duplication des structures centrales, mais une organisation adaptée aux besoins de la Province et aux ressources mobilisables, centrée	10
Action 1.2.5: Expérimenter la déconcentration de procédures de gestion.	Sous l'autorité des Gouverneurs, les structures locales de l'État disposent de moyens d'action pour répondre aux besoins de la population, et les administrations centrales	11
Action 1.2.6: Codifier les possibilités de délégation de signature.	Le processus de décision est diffusé dans l'administration de manière codifiée et maîtrisée, selon un processus	12
Action 1.2.7: Fixer la hiérarchie des normes pour confier un pouvoir réglementaire dérivé mais propre aux ministres.	Les ministres disposent d'un pouvoir réglementaire par l'édiction de textes qui ne sont pas débattus en Conseil des ministres, quand ils ont reçu mandat exprès de les édicter.	13

AXE NO. 2 – RESTAURER LES PRINCIPES DE GESTION DES AGENTS PUBLICS AUTOUR DES VALEURS D'ÉQUITÉ, DE TRANSPARENCE ET DE PERFORMANCE.		
OBJECTIF 2.1: RESTAURER D'URGENCE LES OUTILS DE GESTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE.	Le Gouvernement dispose de données fiables, durables et sécurisées pour évaluer, concevoir et piloter sa politique des ressources humaines 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 devient véritablement opérationnel au bénéfice conjoint des ministères de la Fonction publique et des Finances. La capacité technique du Gouvernement à assurer la paye des fonctionnaires est	14
- Action 2.1.2: Mettre à jour de la base de données paie du MFPTSS.	La base de données servant à assurer la paye des agents contient leurs données de carrière.	15
- Action 2.1.3: Poser les premières bases d'une stratégie de gestion des effectifs.	Les départs d'agents de l'État sont mis à profit pour constituer des marges de manœuvre à utiliser dans le cadre d'une esquisse de politique globale des ressources humaines.	16
OBJECTIF 2.2: RESTAURER LES PRINCIPES DE GOUVERNANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE.	Les principes essentiels de gestion de la Fonction publique sont rendus opérationnels par une adaptation du cadre juridique et concrétisés par une stratégie d'harmonisation des rémunérations.	
- Action 2.2.1: Refondre le statut général.	Le cadre juridique est redéfini pour garantir une meilleure application des principes.	17
- Action 2.2.2: Poser les principes et les mécanismes du rétablissement de l'équité salariale.	Une stratégie d'harmonisation des rémunérations à moyen et long terme est validée par l'État et les partenaires sociaux.	18
OBJECTIF 2.3: RECONFIGURER LES STRUCTURES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE	L'architecture de gestion des ressources humaines est redessinée pour permettre d'assurer tant sa dimension stratégique qu'opérationnelle.	
- Action 2.3.1: Réexaminer l'organisation et le rôle de la DGFP.	La DGFP devient la direction d'élaboration et de pilotage de la politique RH de l'État.	19
- Action 2.3.2: Réhabiliter les archives de la DGFP.	Les données de carrière des agents en activité sont sécurisées.	20

- Action 2.3.3: Déconcentrer la gestion des ressources humaines dans les ministères	La DGFP est déchargée de ses missions de gestion opérationnelle, les ministères assurent la gestion de	21
- Action 2.3.4: Former des gestionnaires des ressources humaines.	Un vivier de gestionnaires des ressources humaines partageant les mêmes méthodes et les mêmes objectifs est constitué et met en œuvre la politique RH définie par l'État.	22
- Action 2.3.5: Élaborer des outils de base de la GRH.	Les outils mis en œuvre par ces gestionnaires ont été construits par eux et font partie de leur référentiel commun.	23
OBJECTIF 2.4 : INTRODUIRE LA FORMATION COMME LEVIER DU	Un effort important de formation facilite l'appropriation et la mise en œuvre de la réforme.	
- Action 2.4.1: Développer un plan triennal de formation interministérielle de base.	La formation pour la réforme répond à une stratégie globale et planifiée, dans une logique interministérielle qui favorise le partage d'une culture et de méthodes communes.	24
- Action 2.4.2: Donner à l'ENA les moyens d'accompagner efficacement le processus de	L'ENA est l'outil privilégié de la formation interministérielle des cadres supérieurs.	25
AXE NO. 3 – METTRE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU SERVICE DES CITOYENS		
OBJECTIF 3.1 : CRÉER LES CONDITIONS D'UNE AMÉLIORATION RAPIDE DES PERFORMANCES DE L'ADMINISTRATION BURUNDAISE	Une masse critique est réunie pour permettre le décollage de la réforme:	
- action 3.1.1: Créer un vivier de « cadres dirigeants pour le développement ».	En termes de ressources humaines, l'arrivée de cadres de haut niveau renforce le potentiel présent pour donner l'impulsion à	26
- action 3.1.2: Renforcer la qualité des plans d'action des ministères et les harmoniser.	Des plans d'actions simples, concentrés et précis servent de levier méthodologique rapide à la	27
OBJECTIF 3.2 : FAIRE DU SERVICE AU CITOYEN UN DES AXES MAJEURS DE L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION	La réforme prend son sens politique, perceptible par tous les citoyens, de la réforme au service de la population.	

- action 3.2.1: Expérimenter et généraliser le guichet unique provincial de formalités	Les Burundais hors BUJUMBURA ont accès dans leur Province à un guichet de formalités et d'information administratives.	28
- action 3.2.2: Informer, revoir et simplifier les formalités administratives.	Les formalités administratives sont connues des citoyens, plus simples et plus rapides. Les administrations qui les gèrent sont	29
- action 3.2.3: Créer des directions de performance dans les services aux citoyens.	Les administrations sont incitées à mettre le service aux citoyens dans les priorités de leur réforme.	30
AXE NO 4 – CRÉER LES CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT DES TIC DANS L'ADMINISTRATION	Les obstacles techniques et structurels au développement des TIC dans l'administration sont progressivement levés.	
Action 4.1: Renforcer les capacités	Le développement de ressources humaines compétentes et formées en matière de TIC favorise leur	31
Action 4.2: Développer les infrastructures	L'utilisation et le développement des TIC peuvent se fonder sur des réseaux aux capacités appropriées.	32
Action 4.3: Réviser le cadre institutionnel, légal et	Le cadre institutionnel est adapté pour favoriser le	33
Action 4.4: Évoluer vers le « e-gouvernement »	Les conditions d'évolution vers une utilisation intégrée des TIC dans l'administration sont réunies.	34
Action 4.5: Équiper les ministères.	L'équipement des ministères permet le développement de l'utilisation des TIC	35
PILOTER LA RÉFORME ADMINISTRATIVE	Une structure de pilotage interministérielle et multidisciplinaire est mise en place pour assurer la conduite et le développement de la réforme.	

Annexe III - ESTIMATIONS DE COUTS ET CAENDRIER DE MISE EN OEUVRE DU PNRA.

	COUT ESTIME	2012		2013				2014				2015				2016			
		T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4
AXE 1	RESTAURER LA CAPACITE DE DIRECTION ET DE CONCEPTION DU GOUVERNEMENT BURUNDAIS																		
Objectif 1.1	RENFORCER LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL.																		
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			L'action se poursuit dans le cadre du volet « TIC ».														
Objectif 1.2	RATIONALISER L'ORGANISATION DE L'ETAT.																		
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.	-																	
AXE 2	RESTAURER LES PRINCIPES DE GESTION DES AGENTS PUBLICS AUTOUR DES VALEURS D'EQUITE, DE TRANSPARENCE ET DE PERFORMANCE;																		
Objectif 2.1	RESTAURER D'URGENCE LES OUTILS DE GESTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE.																		
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.	-																	
Objectif 2.2	RESTAURER LES PRINCIPES DE GOUVERNANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE.																		
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.	-																	
Objectif 2.3	RECONFIGURER LES STRUCTURES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE.																		

	COUT ESTIME	2012		2013				2014				2015				2016			
		T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4
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.	p.m.																	
Objectif 2.4	INTRODUIRE LA FORMATION COMME LEVIER DU CHANGEMENT.																		
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.	-																	
AXE 3	METTRE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU SERVICE DES CITOYENS																		
Objectif 3.1	CRÉER LES CONDITIONS D'UNE AMELIORATION RAPIDE DES PERFORMANCES DE L'ADMINISTRATION BURUNDAISE.																		
Action 3.1.1	Créer un vivier de « cadres dirigeants pour le développement ».	\$5 658 000																	
Action 3.1.2	Renforcer la qualité des plans d'action des ministères et les harmoniser.	p.m.																	
Objectif 3.2	FAIRE DU SERVICE AUX CITOYENS UN DES AXES MAJEURS DE L'AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION.																		
Action 3.2.1	Expérimenter et généraliser le guichet unique provincial de formalités	\$1 190 000																	
Action 3.2.2	Informier, revoir et simplifier les formalités administratives.	\$50 000																	
Action 3.2.3	Créer des directions de performance dans les services aux citoyens.	p.m.																	
AXE 4	CRÉER LES CONDITIONS DU DEVELOPPEMENT DES TIC DANS L'ADMINISTRATION.																		
Action 4.1	Renforcer les capacités	p.m.																	
Action 4.2	Développer les infrastructures																		
Action 4.3	Réviser le cadre institutionnel, légal et réglementaire	\$300 000																	
Action 4.4	Évoluer vers le « e-gouvernement »	p.m.																	
Action 4.5	Équiper les ministères.	\$3 350 000																	
	PILOTER LA REFORME.																		
	Assistance technique.	p.m.																	
TOTAL		\$13 480 500																	