

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

## **Exposé des motifs.**

1. Au sortir de la période post-conflit, le Burundi connaît maintenant une stabilité favorable à la croissance économique et à la consolidation de la paix. Le pays est ainsi entré dans une phase d'élaboration d'outils programmatiques et opérationnels visant l'atteinte des objectifs qu'il s'est fixés.

Le Parlement a notamment adopté la Vision 2025, qui pave la voie au développement à long terme. Dans ce cadre, des outils programmatiques majeurs ont été adoptés ou sont en voie de l'être, notamment en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, de renforcement des capacités et de réforme de l'administration publique.

Cette démarche est conforme à l'esprit et à la lettre de l'Accord d'Arusha qui, au chapitre des principes et mesures relatifs à l'Administration Publique privilégie la mise en place d'une administration qualifiée, performante, responsable et orientée vers l'intérêt général.

2. Le Programme National de Réforme de l'Administration Publique vise la mise en place d'une administration publique forte et performante, cette dernière devant servir de levier pour le développement durable de même que pour la consolidation de la paix et de la démocratie.

Des réflexions pour la conduite d'une réforme globale de l'administration publique sont en cours depuis plus de trois ans et la nécessité d'un programme global et cohérent de réforme est apparue évidente.

Dans ce cadre, le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale (MFPTSS) a entrepris et réalisé au cours des derniers mois la formulation du PNRA avec le concours d'experts internationaux et nationaux et l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

3. Ces importants travaux ont donné lieu depuis octobre dernier à une démarche inclusive et participative qui a permis à de très nombreux intervenants de l'Administration Publique, des syndicats représentant les employés de l'État, de membres de la société civile, d'entreprises majeures, des partenaires techniques et financiers d'être sensibilisés et consultés sur les problèmes vécus et les solutions à la portée du pays.

Les travaux ont comporté de multiples ateliers, entrevues, rencontres, lectures et aussi visites dans les Provinces de Ngozi, Kirundo et Bururi pour un meilleur constat des réalités provinciales et locales. L'équipe de formulation a aussi apporté une attention spéciale aux réformes sectorielles en cours qui ont inspiré certaines de leurs propositions et recommandations.

Le Comité Technique de Suivi, formé des points focaux désignés par les ministères et par la superstructure, de représentants des syndicats, de représentants du PNUD et du MFPTSS s'est réuni à 3 reprises pour valider les orientations et propositions des consultants et les documents produits. La dernière réunion du Comité de Suivi, tenue à Gitega les 12 et 13 janvier 2012, a, en plus de valider les orientations et les actions proposées, fourni à l'équipe de formulation un important apport au regard de la détermination des actions prioritaires, de l'identification d'actions réalisables par les ministères dans l'immédiat, et sur les conditions de réussite de la réforme.

Les Hauts Cadres de l'Administration ont été sensibilisés et ont pu s'exprimer sur le diagnostic posé et les orientations proposées lors d'un atelier organisé à leur intention. Cette rencontre a aussi permis aux Ministères de l'Agriculture et de l'Élevage, de l'Enseignement de Base, Secondaire et des Métiers, des Finances, de la Planification et du Développement Économique, et enfin de la Santé Publique et de la Lutte contre le SIDA, d'exposer les travaux de réforme réalisés ou en cours dans leur propre secteur.

Les membres du Comité de Pilotage de l'Élaboration du Programme National de Réforme de l'Administration Publique (PNRA) et du Groupe Thématique « Appui à la Réforme » ont été réunis le 20 janvier 2012 pour prendre connaissance du diagnostic et des recommandations formulées par les consultants et par le Comité Technique de Suivi de la Formulation du Programme National de Réforme Administrative (PNRA). Le Groupe Thématique et le Comité de Pilotage ont été favorables à l'adoption des documents produits, notamment le projet de Programme National de Réforme de l'Administration Publique intitulé « Réformer l'Administration Burundaise – 35 actions, simples ou plus complexes pour changer l'État ».

Les documents ont aussi fait l'objet d'une présentation et d'un accueil positif dans la cadre de la Retraite Gouvernementale tenue à Ruyigi les 26 et 27 janvier 2012.

Les rapports des consultants contenaient notamment le diagnostic et l'état des lieux de l'Administration burundaise, le PNRA proposé, un calendrier de réalisation et une estimation des budgets nécessaires. Un document synthèse est fourni en annexe. .

4. Le diagnostic a identifié une liste de problèmes, dont particulièrement : des dysfonctionnements au niveau de l'Administration centrale : la faiblesse de l'organisation et des procédures, l'état préoccupant de la Fonction Publique, les freins au développement des technologies de l'information et de la communication.

Il a permis de mettre en évidence l'impact négatif de ces dysfonctionnements sur l'ensemble de l'Administration. Les forces centrifuges qu'ils suscitent dans la recherche de solutions visant l'efficacité ou l'obtention de meilleures conditions de rémunération ont pour résultats la multiplicité des régimes particuliers de rémunération, la marginalisation du Statut Général des Fonctionnaires, la prolifération des démembrements de l'État sous toutes leurs formes et un climat néfaste d'insatisfaction au sein de l'appareil gouvernemental, principalement au regard de la rémunération.

La mission a aussi identifié d'un côté la faiblesse des structures de gestion de la Fonction Publique au regard de la formulation et de la mise en œuvre des politiques de gestion des ressources humaines et de l'autre des lacunes à combler rapidement au chapitre de l'informatisation de la gestion des ressources humaines et de la paie amorcée par le MFTSSFP, en collaboration avec le MFPDE.

5. Le projet de Programme National de Réforme de l'Administration Publique est fondé sur une approche basée essentiellement sur la recherche de solutions pragmatiques, progressives et crédibles.

La stratégie qui le sous-tend peut se résumer ainsi :

- La réforme doit être progressive. Elle doit se traduire le plus tôt possible en actions concrètes, bien choisies, et concentrées sur un nombre limité de problèmes à la fois, dans une recherche d'effets positifs cumulatifs favorisant l'adhésion et l'amélioration de la performance de l'Administration au profit du développement.
- La réforme doit être motivante. Elle doit constituer un processus de changement bien géré, tenant compte des intérêts respectifs des parties prenantes et favorisant l'appropriation et l'internalisation.
- La réforme doit aussi être acceptable et mobilisatrice. Elle doit procéder d'une démarche participative et inclusive, non seulement au moment de sa planification mais aussi au cours de la mise en œuvre des actions prévues avec les acteurs concernés par chacune. Elle doit aussi refléter une volonté politique affirmée et convaincre ses partenaires par des réalisations probantes.

6. Dans cet esprit, le PNRA proposé regroupe 35 actions, simples ou plus complexes, pour le développement graduel d'une administration plus performante, plus qualifiée, plus responsable et davantage orientée vers l'intérêt général et les besoins des citoyens.

Il repose sur quatre axes d'intervention :

- Axe 1 : Restaurer la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais.

Cet axe a pour objectifs le renforcement de la coordination du travail gouvernemental et la rationalisation de l'organisation de l'État. Il regroupe 13 actions dont le renforcement du rôle et la revue de la structure du Secrétariat Général du Gouvernement constitue la priorité.

- Axe 2 : Restaurer les principes de gestion des agents publics autour des valeurs d'équité, de transparence et de performance :

On vise ici la restauration d'urgence des outils de gestion des effectifs et de la masse salariale, la restauration des principes de gouvernance de la Fonction Publique, la reconfiguration des structures de gestion de la Fonction Publique, et l'introduction de la formation comme levier de changement. Le programme prévoit 12 actions,

dont se dégage la grande priorité de l'adoption d'une politique salariale posant les principes et les mécanismes du rétablissement de l'équité salariale.

- Axe 3 : Mettre la performance de l'Administration Publique au service des citoyens :

Les objectifs de cet axe sont la mise en place des conditions favorisant une amélioration rapide des performances de l'Administration burundaise et l'orientation de l'amélioration du fonctionnement de l'Administration vers le service au citoyen. Des cinq actions identifiées, la mise en place du Guichet Unique Provincial de formalités, inspirée par les visites en provinces se révèle prioritaire et peut se concrétiser rapidement dans le cadre d'un projet pilote. Dans de nombreux pays, le regroupement de services sous la formule du guichet unique, a contribué à faciliter les démarches du citoyen en plus de générer des économies d'échelle dans la prestation et la déconcentration des services.

Le programme propose aussi, à l'instar de l'expérience libérienne, l'instauration d'un vivier de cadres dirigeants pour le développement pouvant prendre en charge la gestion de structures ou de processus clés pour le service aux citoyens ou apporter une expertise nationale de haut niveau pour accompagner la réforme.

- Axe 4 : Créer les conditions du développement des technologies de l'information et de la communication dans l'Administration.

Cet axe transversal identifie 5 actions favorisant l'utilisation des technologies modernes comme vecteur d'amélioration de la performance au sein de l'Administration Publique, notamment par l'évolution vers le gouvernement électronique.

7. Le plan est étalé sur une période de 5 ans et nécessitera des fonds estimés à au moins 13,5 millions USD (environ 17,4 milliards BIF) et le soutien des partenaires techniques et financiers, dont certains ont déjà manifesté leur intérêt.
8. Il nécessitera aussi une structure de coordination forte, représentative de l'Administration et explicitement appuyée au niveau politique. Un appui des partenaires techniques et financiers sera aussi nécessaire pour en renforcer les capacités et fournir des expertises de pointe.
9. Tel est l'essentiel du Programme National de Réforme de l'Administration Publique (PNRA) qui a l'ambition d'améliorer la performance de l'Administration Publique au service de l'État et du citoyen.
10. Le Programme National de Réforme de l'Administration Publique (PNRA) est donc un outil indispensable pour la mise en place d'un processus global et interministériel améliorant les

performances et facilitant la réalisation et l'intégration des réformes sectorielles et transversales favorisant le développement.

L'adoption du Programme National de Réforme de l'Administration Publique (PNRA) par le Gouvernement burundais permettra sa mise en œuvre immédiate et constituera une manifestation explicite de sa volonté de réformer l'Administration Publique, à laquelle ses partenaires ne manqueront pas d'être sensibles.

Février 2012.