



Observatoire de l'Action Gouvernementale. asbl

Siège social : Bujumbura -Burundi * B.P.:3113 Bujumbura,Tél.:22 21 88 20
E-mail: oag@cabinet.net * Site Web: www.oag.bj



Analyse de la transparence dans les recrutements des personnels de l'Administration publique et parapublique.

Discordance entre le cadre légal et la réalité

Bujumbura, mars 2013

Table des matières

n°	Matière.....	Page
	Table des matières.....	3
	Remerciements.....	7
	Sigles et abréviations.....	8
	Résumé exécutif.....	9
0.	Introduction générale.....	17
0.1.	Contexte et justification.....	17
0.2.	Objectifs.....	19
0.3.	Résultat attendu.....	20
0.4.	Méthodologie.....	20
0.5.	Structure du document.....	22
	Chapitre 1. Les repères conceptuels.....	23
1.1.	Le recrutement.....	23
1.1.1.	Définition.....	23
1.1.2.	Les étapes du processus de recrutement.....	24
1.2.	La transparence.....	27
1.2.1.	La transparence en général.....	27
1.2.2.	La transparence dans le recrutement.....	27
	Chapitre 2. Le dispositif de transparence du cadre légal de recrutement des personnels de l'Administration publique et parapublique.....	31
2.1.	La Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration.....	31

2.1.1.	La place faite au plan de recrutement.....	31
2.1.2.	Le rappel des principes de base du recrutement.....	31
2.2.	Les instruments juridiques nationaux.....	32
2.2.1.	L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi.....	32
2.2.2.	La Constitution de la République du Burundi : un renvoi indirect au principe de la transparence.....	32
2.2.3.	La loi n°1/28 du 23 août 2006 portant Statut Général des fonctionnaires et ses mesures d'application.....	33
2.2.4.	La loi n°1/09 du 17 mai 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques.....	45
2.2.5.	La loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique.....	46
2.2.6.	Les textes régissant le recrutement dans les entités autonomes.....	48
	Chapitre 3. Les recrutements des personnels de l'Administration publique et parapublique : Ecart entre le droit et la réalité.....	60
3.1.	L'application de la loi n°1/09 du 17 mars 2005 portant distinction des fonctions politiques de fonctions techniques : confusion entre les fonctions politiques et techniques.....	60
3.2.	Les écarts entre le droit et la réalité dans le recrutement des services centraux et déconcentrés.....	61
3.2.1.	Les recrutements à la Fonction publique : beaucoup d'entorses à la loi.....	61
3.2.2.	Les écarts entre le droit et la réalité dans les recrutements de certains ministères.....	64
3.3.	Les écarts entre le droit et la réalité dans le recrutement des	

	5
entités autonomes.....	69
3.3.1. Une contradiction introduite par le Code du travail.....	69
3.3.2. Les écarts entre le droit et la réalité dans le recrutement des entités décentralisés.....	70
3.3.3. Les écarts entre le droit et la réalité dans le recrutement des administrations personnalisées.....	72
3.3.4. Les écarts dans le recrutement des sociétés à participation publique.....	73
3.4. L'opacité dans le recrutement des personnels de l'administration publique et parapublique : des conséquences incalculables.....	74
3.4.1. Les conséquences politiques : mise en cause des fondements de la démocratie.....	74
3.4.2. Les conséquences économiques : gaspillage des deniers publics.....	75
3.4.3. Les conséquences administratives : baisse de la qualité des prestations de service public.....	76
3.4.4. Les conséquences sociales : ébranlement de la confiance.....	77
Conclusion générale et recommandations.....	79
Bibliographie.....	87

Remerciements

Aux termes de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier Monsieur Joseph NTAKABANYURA pour son apport très précieux dans l'élaboration de la présente analyse portant sur la transparence dans le processus de recrutement des personnels de l'Administration publique et parapublique au Burundi. Cette analyse contribue à la promotion d'un bon fonctionnement de l'administration à travers la transparence dans les recrutements.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de lecture du rapport dont les noms suivent :

Monsieur Onesphore NDUWAYO, Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Etienne NYAHOZA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Michel MASABO, Lecteur critique indépendant;

Monsieur Emmanuel TUNGAMWESE, Lecteur critique indépendant ;

Monsieur J Bosco NZOSABA, Chargé de Communication de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Melchior NDAYIMIRIJE, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Ses remerciements vont enfin à l'endroit du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour son appui financier.

Sigles et abréviations

BPS	: Bureaux Provinciaux de la Santé
CNR	: Commission Nationale de Recrutement
INSS	: Institut National de Sécurité Sociale
INSP	: Institut National de Santé Publique
La DCE	: La Direction Communale de l'Enseignement
Le DCE	: Le Directeur Communal de l'Enseignement
La DPE	: La Direction Provinciale de l'Enseignement
Le DPE	: Le Directeur Provincial de l'Enseignement
La DPRR	: La Direction de la Planification du Recrutement et de Réaffectation
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
OLUCOME	: Observatoire de Lutte contre les Malversations Economiques
OTRACO	: Office du Transport en Commun
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
REGIDESO	: Régie de production d'eau et d'électricité
RNP	: Régie Nationale des Postes
RTRNB	: Radio Télévision Nationale du Burundi
SNBLC	: Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption
SOGEMAC	: Société de Gestion du Marché Central
SOSUMO	: Société Sucrière du Mosso
UTB	: Union des Travailleurs du Burundi

Résumé exécutif

Le recrutement se définit comme l'ensemble des actions mises en œuvre pour trouver un candidat correspondant aux besoins d'une organisation dans un poste donné.

Le processus de recrutement passe par diverses étapes allant de la définition et l'identification du ou des postes à la décision d'admission ou non du candidat. Un des principes fondamentaux qui domine la procédure de recrutement est la transparence. De manière générale, la transparence peut être appréhendée comme l'ouverture du public sur les activités des responsables ou des institutions, c'est-à-dire que ces derniers donnent l'information sur ce qu'ils font, comment ils le font, mais aussi sur les résultats, et que les citoyens peuvent apprécier si les institutions ou les responsables travaillent conformément à la loi.

Envisagée par rapport au recrutement, la transparence repose sur la circulation de l'information entre l'organe ou l'institution chargés de recruter et les candidats à l'emploi, ce qui suppose la mise en place de mécanismes qui garantissent l'accès à l'information. Pour qu'un recrutement soit qualifié de transparent, il doit remplir les conditions suivantes :

- Une structure de recrutement ayant suffisamment de pouvoirs et d'indépendance, de sorte que ce soient ses décisions qui soient prises en considération, pendant tout le processus de recrutement jusqu'au moment de l'engagement effectif des candidats à l'emploi.
- Une structure dotée d'instruments juridiques, qui indiquent la part des intervenants pendant toute la procédure de recrutement.
- Une large publicité des postes vacants par toutes les voies susceptibles d'accès à tous les candidats : des médias (radio, télévision, presse

écrite), internet, affichage aux endroits publics... pendant un temps suffisant (au moins une semaine).

- Détermination de tous les critères à prendre en compte au recrutement comme le profil des candidats, les éléments constitutifs du dossier de candidature, et si besoin la ou les contraintes du ou des poste(s) à pourvoir.
- Organisation de tests/concours pour départager les candidats, dans la justice et l'équité. Cela permet également à l'institution concernée d'avoir le profil qui correspond le plus au(s) poste(s) à pourvoir. Pour garantir la transparence du recrutement et un meilleur choix de candidats, le concours/test doit être confié à des experts indépendants au regard des compétences exigées par le poste.
- Communication des résultats des tests / concours.
- Possibilité aux candidats d'exercer des recours.

Nombre de dispositions des instruments juridiques régionaux et nationaux sont consacrées à la transparence dans le recrutement et reprennent les conditions précédentes.

La Charte africaine sur les valeurs et les principes de service public et de l'administration fait une place importante au plan de recrutement et pose les principes de base du recrutement.

Au plan national, il y a plusieurs textes.

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi préconise de façon générale une administration transparente, soucieuse d'une gestion saine de la chose publique. En ce qui concerne les recrutements, l'Accord propose l'adoption de procédures transparentes dans les concours d'entrée.

La Constitution de la République du Burundi ne vise pas directement la transparence. En posant le principe de l'accès de tout burundais aux fonctions publiques de son pays, la Constitution interdit que certaines fonctions soient fermées à certaines catégories de citoyens. Les conditions de recrutement doivent être telles que toutes les catégories de citoyens accèdent à la Fonction publique. C'est cela que vise précisément la transparence.

Le Statut Général des fonctionnaires pose une exigence préalable au recrutement : l'établissement d'un plan de recrutement ; il pose également le principe de la publicité des offres d'emploi, le principe de recrutement par concours et détermine un cadre institutionnel de recrutement : la Commission Nationale de Recrutement.

Le recrutement des magistrats au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux est régi par la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats. Le recrutement se fait sur titre et on soutient que les recrutements ont toujours été faits sur titre et que c'est régulier. Une possibilité de recrutement par concours est prévue par le Statut des magistrats.

Il y a risque de confusion entre les fonctions politiques et les fonctions techniques. Par la loi n°1/09 du 17 mai 2005, le législateur a opéré une distinction qui n'est pas toujours nette entre la fonction politique et la fonction technique. La distinction a été reprise par la loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration. Cette distinction est intéressante en ce qui concerne le recrutement. L'accès aux fonctions politiques est fondé sur des choix politiques et relève d'une procédure discrétionnaire ou élective. La nomination à des fonctions techniques intervient à la suite d'une sélection entre les candidats sur base des critères de compétence et de mérite.

En ce qui concerne le recrutement des personnels des entités autonomes, le Code du travail et ses mesures d'application sont d'application générale. Le principe c'est la libéralisation des emplois, mais il est prévu des mécanismes de suivi.

Pour le reste, chaque entité, en plus des lois règlements la régissant, a mis en place ses propres textes déterminant la procédure de recrutement. Dans l'ensemble, des éléments de transparence sont visibles : planification des besoins, publicité des offres d'emplois, existence de structures de recrutement, organisation de test ou de concours.

Malgré l'existence de dispositions qui précisent les mécanismes de recrutement dans la transparence, on observe beaucoup d'anomalies qui se glissent dans la procédure de recrutement.

La distinction entre fonctions politiques et fonctions techniques n'a pas permis de supprimer la confusion entre elles. L'autorité de nomination se retranche souvent derrière cette confusion pour nommer discrétionnairement à des fonctions techniques au mépris de la loi.

A la Fonction publique, il n'y a pas de plan de recrutement, les concours sont rares et le recrutement sur titre a été généralisé.

Au ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation, des structures intervenant dans les opérations de recrutement ne se réunissent pas alors qu'elles jouent un rôle clef. Cela a pour conséquence de laisser les mains libres aux DPE et aux DCE qui pourraient être tentés par des arrangements.

Au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux, c'est l'opacité totale. Il n'y a aucun autre critère de recrutement autre que le titre. Il n'y a pas de structure de recrutement, pas de motifs des décisions de recrutement ou de rejet de candidatures.

Au Ministère de la Santé Publique, en plus des irrégularités telles que l'absence de publicité des postes vacants, l'absence de transparence dans tout le processus de recrutement, il n'existe pas de cadre légal des recrutements.

Les principaux griefs qu'on peut reprocher aux entités autonomes, l'absence de plans de recrutements (communs), l'absence de commissions permanentes de recrutement, des évaluations subjectives des candidats, absences de publications de vacance de poste, absence de concours.

Les conséquences de l'absence de transparence dans les recrutements des personnels au sein de l'administration publique et parapublique sont désastreuses : mise en cause des fondements de la démocratie, gaspillage des deniers publics, baisse de qualité des prestations de service public, ébranlement de la confiance.

Pour réduire autant que possible les écarts entre le cadre légal et la réalité en matière de recrutement l'O.A.G. formule les recommandations suivantes :

Au Gouvernement :

- d'initier une étude stratégique pour une meilleure adéquation formation-emploi pour éviter de former trop de chômeurs ;
- promouvoir les comportements éthiques dans la gestion du service public.

En direction de l'administration publique :

- Remplacer la Commission Nationale de Recrutement prévue par le Statut Général des Fonctionnaires par une commission tripartite indépendante et paritaire (Gouvernement, Syndicats et Société Civile). En effet, l'actuelle commission est déséquilibrée car elle est dominée par les représentants du gouvernement. La nouvelle commission, de part sa composition, serait plus crédible du fait même de son indépendance.
- Doter cette commission de pouvoirs suffisants pouvant lui permettre d'assurer le respect et la mise en œuvre des mécanismes transparents dans les recrutements, comme par exemple le visa obligatoire sur tout acte de recrutement effectif.
- Assurer une large publication des vacances de postes, de telle sorte que tous les citoyens en soient informés.
- Organiser obligatoirement des concours chaque fois que les candidats à un poste ouvert dans l'administration publique et parapublique remplissent les mêmes conditions exigées par une offre d'emploi, dans l'équité et la transparence. Cela permettrait par ailleurs de recruter les meilleurs candidats.
- Mettre en place et rendre fonctionnels les Conseils Provinciaux et Communaux de l'Enseignement qui existent et les impliquer davantage dans les procédures de recrutement et leur doter d'un pouvoir de décision.
- Compléter et appliquer sans délais les procédures de recrutement prévues par le Statut des Magistrats et le Décret n° 100/178 du 08 décembre 2003 portant création du Centre de Formation Professionnelle de la Justice, pour autant qu'il n'y a pas un organe national en charge du recrutement en faveur de l'administration publique et parapublique.
- Mettre en place un cadre qui régleme les recrutements au Ministère de la Santé Publique pour garantir la transparence ou, à défaut, que la

Commission Nationale de Recrutement s'en saisisse au même titre que les autres ministères qui n'ont pas de textes propres régissant le recrutement.

- Appliquer intégralement la Loi n° 100/09 du 17 mai 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques.
- Prendre un texte portant mise en application de la Loi n° 100/09 du 17 mai 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques. Ce texte viendrait préciser la part des uns et des autres dans le recrutement aux postes concernés.
- Mettre en place un mécanisme de réclamation, de dénonciation et de sanction des cas avérés de manque de transparence.

En direction de l'administration parapublique :

- Respecter et appliquer le prescrit de la loi portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques, sur base du son texte d'application.
- Prévoir un texte qui règlemente le recrutement et qui s'impose à toutes les administrations parapubliques. Ce texte devrait préciser les procédures à suivre pendant le recrutement et mettrait un frein aux recrutements irréguliers.
- Elaborer au niveau de chaque institution un manuel des procédures de recrutement et de la promotion interne des personnels.
- Mettre en place une autorité de régulation indépendante chargée du suivi de la mise en application des dispositions de ce texte.

Aux citoyens :

- de faire prévaloir leurs droits auprès de l'institution de l'Ombudsman qui a les compétences de recevoir les plaintes, et à l'institution de se saisir des cas, souvent flagrants d'irrégularité dans les recrutements au sein de l'administration publique et parapublique ;
- être plus actifs dans le cadre de la société civile pour contribuer à la mise en place des règles de bonne conduite de l'administration.

0. Introduction générale

0.1. Contexte et justification

Avec l'appui de ses partenaires financiers, le gouvernement de la République du Burundi s'est récemment doté d'une Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de lutte contre la Corruption (SNBGLC), dont la mise en œuvre s'étale sur une période de cinq ans (2011-2015). C'est une référence pour tous les acteurs.

Dans ce document, on relève les grandes faiblesses de l'administration publique, notamment, la mauvaise gestion des ressources humaines. Cette dernière se traduit, en l'occurrence, par des recrutements, des affectations et des promotions qui ne se fondent pas toujours sur des critères objectifs et transparents, ou encore par une certaine politisation de l'administration.

Dans le contexte actuel, la rareté de nouveaux emplois accule la jeunesse (notamment) à un chômage de longue durée et conduit forcément aux spéculations dans le recrutement, en particulier aux phases de sélection et d'affectation. Le tout mène au développement des réflexes et comportements abusifs tels que le clientélisme, la politisation des emplois, sans parler des brèches de corruptions qui se trouvent largement ouvertes.

Ainsi, de fil en aiguille, les enjeux politico-administratifs, jadis limités aux seuls postes politiques, interfèrent dangereusement dans le recrutement au sein de l'administration publique et parapublique et font sauter le mur juridique qui devrait séparer les postes politiques et techniques.

Pourtant, il existe, depuis plusieurs années, un cadre légal et institutionnel régissant les principes et les procédures de recrutement aux emplois publics. Seule son application soulève des difficultés.

Depuis la fin des années 90, le recrutement des fonctionnaires était régi par le Décret - Loi n°1/009 du 6 juin 1998 portant Statut des Fonctionnaires. Ce Décret - Loi a été abrogé par la Loi n°1/28 du 26 mai 2006, portant Statut Général des Fonctionnaires. Cette loi prévoit en son article 8,1 que les recrutements s'opèrent suivant le plan de recrutement, selon des conditions précises, notamment l'obligation de publier les postes vacants, le recrutement par voie de concours et/ou test, la prise en compte de l'expérience acquise et une seule autorité pour formaliser le recrutement¹. L'article 8 de cette loi précise effectivement que « *le plan de recrutement est établi par la Commission nationale du recrutement avant l'élaboration de la loi budgétaire. Il est dressé sur base des besoins en recrutement exprimés par les services des différents ministères et transmis par les Ministres concernés au Ministre ayant la Fonction Publique dans ses attributions* ».

Près de six ans après la mise en place de cette loi, d'aucuns se plaignent toujours du flou qui entoure les recrutements. On prendra deux exemples pour le montrer.

Au sein de la Fonction publique, on signale l'absence de plans de recrutement, la rareté sinon l'absence de concours, la généralisation des recrutements sur titre, une Commission de recrutement dont la composition ne rassure pas, etc.

Au sein des administrations autonomes, on retrouve les mêmes anomalies qu'à la Fonction publique : absence de plans de recrutement, absence de

¹ Article 12 du Statut des magistrats

publications de vacance de poste, absence de concours et souvent, absence d'une Commission de recrutement.

Soucieuse de la promotion de la transparence dans la gestion des services publics, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) a commandité une analyse sur la transparence dans les recrutements au niveau de l'administration publique et parapublique destinée à décrire le dispositif de transparence dans les recrutements, de relever ses forces et ses faiblesses, en vue de proposer des pistes d'amélioration

0.2. Objectifs

0.2.1. Objectif global

L'objectif global de l'étude est de contribuer à la promotion d'un bon fonctionnement de l'administration à travers la transparence dans les recrutements.

0.2.2. Objectifs spécifiques

- faire une analyse approfondie du cadre légal régissant les recrutements ;
- dégager les forces, les faiblesses et les opportunités des procédures de recrutement prévues par les lois et règlements en vigueur ;
- analyser les écarts entre les procédures légales et les réalités quotidiennes dans le processus de recrutement des personnels au sein de l'administration publique et parapublique ;
- analyser le fonctionnement de la Commission Nationale de Recrutement ;

- relever les attentes des citoyens à l'endroit du Ministère en charge de la Fonction Publique ;
- proposer des solutions concrètes en vue d'introduire un meilleur système de recrutement des personnels.

0.3. Résultat attendu

Un document contenant :

- une analyse approfondie du cadre légal régissant les recrutements ;
- les écarts entre les procédures légales et les réalités quotidiennes dans le processus de recrutement des personnels au sein de l'administration publique et parapublique ;
- une analyse du fonctionnement de la Commission Nationale de Recrutement ;
- les forces, les faiblesses et les opportunités des procédures de recrutements en vigueur ;
- les attentes des citoyens à l'endroit du Ministère en charge de la Fonction Publique ;
- des solutions concrètes en vue d'un meilleur système de recrutement des personnels.

0.4. Méthodologie

Pour mener à bien cette étude, il a été procédé à une analyse du cadre légal relatif au recrutement des personnels de l'administration publique et parapublique, et particulièrement la Loi n° 1/28 du 23 août 2006 portant Statut Général des Fonctionnaires et son ordonnance d'application, le Décret-loi n° 1/037 du 07 juillet 1993 portant révision du Code du travail du Burundi, et l'Ordonnance Ministérielle n° 660/161 du 3 juin 1991 portant

réorganisation de la mise en relation des demandeurs d'emplois et des employeurs, ainsi que les textes régissant le recrutement dans les administrations ayant fait objet de visite. Il s'agit généralement des différents statuts du personnel et des Règlements d'ordre intérieur.

Un guide d'entretien avec les responsables impliqués directement dans le recrutement a été élaboré et des descentes dans les administrations publiques et parapubliques ont été effectuées en vue de recueillir le plus d'informations possible sur les pratiques en matière de recrutement au regard des procédures légales.

Au sein de l'administration parapublique, les entités suivantes ont été ciblées à savoir : la Régie de production d'eau et d'électricité (REGIDESO), la Régie Nationale des Postes (RNP), l'Institut National de Sécurité Sociale (INSS), l'Office des Transports en Commun (OTRACO), la Société Sucrière du Moso (SOSUMO), la Radiotélévision Nationale (RTNB), l'Office National des Télécommunications (ONATEL)¹.

Des entretiens avec des chômeurs ont été également menés en vue de recueillir les attentes des citoyens en matière de transparence dans les recrutements.

C'est sur base de tous ces éléments que la présente analyse sur la transparence des recrutements des personnels au sein de l'administration publique et parapublique a été faite et que des recommandations, allant dans le sens de corriger les travers constatés, ont été formulées.

¹ L'ONATEL n'a pas finalement fait objet de descente car depuis que cette entreprise est en attente de privatisation, soit en 2007, les recrutements ont été suspendus.

0.5. Structure du document

Le document comprend une introduction générale, trois chapitres et une conclusion.

Le premier chapitre porte sur des notions de recrutement et de transparence dans le recrutement. Le deuxième chapitre est consacré à l'étude de la promotion de la transparence à travers le cadre légal régissant les recrutements des personnels de l'Administration publique et parapublique. Le troisième chapitre est centré sur la confrontation entre le droit et les réalités en matière de recrutement des personnels de l'Administration publique et parapublique au regard du principe de transparence.

Chapitre 1. Les repères conceptuels

1.1. Le recrutement

1.1.1. Définition

Le recrutement peut être défini comme la meilleure adéquation possible entre un poste et une personne¹. C'est également l'ensemble des actions mises en œuvre pour trouver un candidat correspondant aux besoins d'une organisation dans un poste donné. Recruter consiste à positionner la bonne personne à la bonne place au bon moment. C'est une activité stratégique qui vise à combler les postes vacants par des employés qui satisfont aux exigences des postes. Cette activité entraîne l'établissement d'une procédure permettant à un employeur d'attirer un nombre suffisant de bonnes candidatures possédant des qualifications et une motivation au regard des postes offerts.

Le recrutement passe par un certain nombre d'étapes qui devraient en garantir la transparence.

1.1.2. Les étapes du processus de recrutement

Il existe six étapes du processus de recrutement qui sont :

Etape 1: La définition et l'identification du ou des poste(s)

Un poste est défini comme l'ensemble des activités et tâches élémentaires d'un emploi qui doivent être exécutées par une même personne. L'identification du poste à pourvoir est la première étape du recrutement qui consiste à identifier une ouverture de postes. En d'autres termes, il s'agit

¹ <http://blog.wikimemoires.com/2011/04/le-recrutement-definition-et-phases-du-recrutement/>

d'un plan de recrutement basé sur l'identification des besoins de ressources humaines par rapport au plan stratégique d'une administration donnée¹. Autrement dit, il s'agit d'identifier les ouvertures d'emploi présentes et futures, tout en indiquant celles qui doivent être remplies de façon interne et externe.

Il y a ouverture de postes lorsqu'un emploi se libère, soit de façon inattendue (départ pour des raisons diverses), soit parce qu'il y a un besoin d'accroître le capital humain (création ou extension de services au sein d'une administration)².

Etape 2: La définition du profil de poste et de candidat³

Il s'agit de tirer profit de la définition du poste, d'une part l'ensemble des qualités (intellectuelles, morales, physiques, expérience comportementales, de motivation, etc.) nécessaires pour occuper correctement le poste en question et, d'autre part le profil du candidat idéal (formation, âge, expérience, mobilité géographique, etc.), tout en précisant le contenu d'emploi (responsabilité, mission, tâches, position hiérarchique, etc.).

Etape 3: L'identification de la méthode de recrutement

Après avoir identifié les caractéristiques du poste à pourvoir et du candidat idéal susceptible de l'occuper au mieux, on procède à la campagne de recrutement qui se déroule à l'interne ou à l'externe.

¹ L'article 8, 1 du statut général des fonctionnaires prévoit que le plan de recrutement est établi avant l'élaboration de la loi budgétaire.

² L'article 8, 2 du même statut prévoit que le plan de recrutement précise le nombre de postes à pourvoir.

³ Le même article 8, 2 prévoit que pour chaque poste, on précise le niveau de formation exigé.

- *Le recrutement interne*

Le recrutement interne consiste à pourvoir un poste par une personne qui travaille déjà au sein d'une administration. Cette méthode, lorsqu'elle est possible, est souvent préférée en raison des avantages certains qu'elle comporte. Tout d'abord, spécifiquement pour le processus de recrutement considéré, le recrutement interne est d'un faible coût d'exécution, la personne recrutée de cette façon connaît l'entreprise et est opérationnelle beaucoup plus rapidement. Plus largement, le recrutement interne permet, lorsqu'il est régulièrement pratiqué, de motiver les personnes travaillant au sein de l'administration concernée du fait que ceux-ci peuvent envisager des promotions et mutations internes.

Ce type de recrutement commence par l'analyse des dossiers des employés, ce qui suppose un recensement des qualifications des travailleurs, afin d'identifier éventuellement immédiatement une personne présentant les qualifications nécessaires au poste à pourvoir.

Si on ne trouve pas la personne qui convient immédiatement, une offre de poste interne sera portée à la connaissance des employés par les moyens de communication appropriés.

- *Le recrutement externe*

Le recrutement externe consiste à embaucher des individus étrangers à l'administration concernée. Cette méthode présente plusieurs avantages, tels l'accès à un réseau de candidats plus diversifié que l'on ne trouve pas toujours à l'intérieur de l'entreprise. Par ailleurs, recruter à l'extérieur apporte de nouvelles idées, de nouvelles techniques, bref un nouveau sens de créativité dans une organisation.

Etape 4 : La campagne de recrutement proprement dite

La campagne de recrutement a pour objectif de susciter des candidatures pour le poste à pourvoir et cela suppose l'existence d'une commission de recrutement dotée de moyens suffisants.

Etape 5 : La sélection

La sélection consiste à choisir parmi les candidats ayant postulé, suivant une série d'opérations ou de filtrages successifs de recrutement utilisant des techniques diverses : d'abord la présélection sur curriculum vitae (parcours professionnel), lettre de motivation ou dossier de candidature, puis les concours et/ou tests divers, et souvent les entretiens individuels ou collectifs, etc.

Etape 6 : La décision

Cette phase a pour but de trancher définitivement sur l'admission ou non du candidat. Au sein de la Fonction publique par exemple, le recrutement est formalisé par une décision du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. Toutes ces étapes sont destinées à garantir un minimum de transparence dans le recrutement. Avant de faire le point sur cette question, on précisera la notion de transparence en général.

1.2. La transparence

1.2.1. La transparence en général

Est qualifié de transparent ce qui est clair, qui laisse passer la lumière et paraître avec netteté les objets qui se trouvent derrière¹, autrement dit qui permet de voir nettement à travers. Ce terme est également utilisé pour signifier celui qui ne dissimule pas ses activités. La transparence est donc la qualité de ce qui laisse paraître la réalité toute entière².

En matière de gouvernance, la transparence peut être comprise comme l'ouverture du public sur les activités des responsables ou des institutions, c'est-à-dire que ces derniers donnent l'information « sur ce qu'ils font, comment ils le font mais aussi sur les résultats³», et que les citoyens peuvent apprécier si les institutions ou les responsables travaillent conformément à la loi.

1.2.2. La transparence dans le recrutement

La transparence dans le recrutement repose sur la circulation de l'information entre l'organe ou l'institution chargé de recruter et les candidats à l'emploi, ce qui suppose la mise en place de mécanismes qui garantissent l'accès à l'information.

¹ P. ROBERT, « Le Petit Robert », Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, rédaction dirigée par A. REY et J. REY-DEBOVE, Nouvelle édition revue, corrigée et mise à jour pour 1984, p.205.

² <http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/transparent/>

³ Guide d'observation de la gouvernance, Observatoire de l'Action Gouvernementale, Bujumbura, novembre 2009, p.16.

Pour qu'un recrutement soit qualifié de transparent, il doit remplir les conditions suivantes :

- Une structure de recrutement ayant suffisamment de pouvoirs et d'indépendance, de sorte que ce sont ses décisions qui soient prises en considération, pendant tout le processus de recrutement jusqu'au moment de l'engagement effectif des candidats à l'emploi.
- Une structure dotée d'instruments juridiques, qui indiquent la part des intervenants pendant toute la procédure de recrutement.
- Une large publicité des postes vacants par toutes les voies susceptibles d'accès à tous les candidats : des médias (radio, télévision, presse écrite), internet, affichage aux endroits publics... pendant un temps suffisant (au moins une semaine).
- Détermination de tous les critères à prendre en compte au recrutement comme le profil des candidats, les éléments constitutifs du dossier de candidature, et si besoin la ou les contraintes du ou des poste(s) à pourvoir.
- Organisation de tests/concours pour départager les candidats, dans la justice et l'équité. Cela permet également à l'institution concernée d'avoir le profil qui correspond le plus au(x) poste(s) à pourvoir. Pour garantir la transparence du recrutement et un meilleur choix de candidats, le concours/test doit être confié à des experts indépendants au regard des compétences exigées par le poste.
- Communication des résultats des tests / concours.
- Possibilité aux candidats d'exercer des recours.

Conclusion partielle

Le recrutement se définit comme l'ensemble des actions mises en œuvre pour trouver un candidat correspondant aux besoins d'une organisation dans un poste donné.

Le processus de recrutement passe par diverses étapes allant de la définition et l'identification du ou des postes à la décision d'admission ou non du candidat.

Un des principes fondamentaux qui domine la procédure de recrutement est la transparence. De manière générale, la transparence peut être appréhendée comme l'ouverture du public sur les activités des responsables ou des institutions, c'est-à-dire que ces derniers donnent l'information sur ce qu'ils font, comment ils le font, mais aussi sur les résultats, et que les citoyens peuvent apprécier si les institutions ou les responsables travaillent conformément à la loi.

Envisagée par rapport au recrutement, la transparence repose sur la circulation de l'information entre l'organe ou l'institution chargés de recruter et les candidats à l'emploi, ce qui suppose la mise en place de mécanismes qui garantissent l'accès à l'information.

Pour qu'un recrutement soit qualifié de transparent, il doit remplir les conditions suivantes :

- Une structure de recrutement ayant suffisamment de pouvoirs et d'indépendance, de sorte que ce sont ses décisions qui soient prises en considération, pendant tout le processus de recrutement jusqu'au moment de l'engagement effectif des candidats à l'emploi.
- Une structure dotée -d'instruments juridiques, qui indiquent la part des intervenants pendant toute la procédure de recrutement.
- Une large publicité des postes vacants par toutes les voies susceptibles d'accès à tous les candidats : des médias (radio, télévision, presse écrite), internet, affichage aux endroits publics... pendant un temps suffisant (au moins une semaine).

- Détermination de tous les critères à prendre en compte au recrutement comme le profil des candidats, les éléments constitutifs du dossier de candidature, et si besoin la ou les contraintes du ou des poste(s) à pourvoir.
- Organisation de tests/concours pour départager les candidats, dans la justice et l'équité. Cela permet également à l'institution concernée d'avoir le profil qui correspond le plus au(x) poste(s) à pourvoir. Pour garantir la transparence du recrutement et un meilleur choix de candidats, le concours/test doit être confié à des experts indépendants au regard des compétences exigées par le poste.
- Communication des résultats des tests / concours.
- Possibilité aux candidats d'exercer des recours.

Dans les développements qui vont suivre, on s'attachera à rechercher si ces différentes conditions ont été reprises dans les différents instruments juridiques régissant le recrutement des personnels.

Chapitre 2. Le dispositif de transparence du cadre légal de recrutement des personnels de l'Administration publique et parapublique

2.1. La Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration

2.1.1. La place faite au plan de recrutement

Cette Charte invite les Etats membres de l'Union Africaine à intégrer les engagements, les valeurs et les principes qu'elle contient dans leurs politiques publiques et stratégies nationales. Dans son chapitre 5 qui traite de la gestion et de la valorisation des ressources humaines, la Charte précise, en son article 19, que l'administration publique doit s'engager à planifier ses besoins pour son bon fonctionnement. En d'autres termes, elle doit notamment se doter d'un plan de recrutement.

2.1.2. Le rappel des principes de base du recrutement

Le plan de recrutement, dressé sur base des besoins réels exprimés par les services, est un préalable de tout recrutement.

La Charte précise en outre que « *Le recrutement des agents du service public doit être basé sur les principes de mérite, d'égalité et de non-discrimination* » et « *adopter des procédures de sélection et de recrutement pour l'accès aux emplois publics sur la base des principes de concurrence, de mérite, d'équité et de transparence* ».

2.2. Les instruments juridiques nationaux

2.2.1. L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi

Les parties à l'Accord d'Arusha ont posé des principes et mesures relatives à l'administration publique parmi lesquels figure la transparence.

2.2.1.1. La transparence de l'administration en général

Le protocole I, chapitre II de cet Accord « Nature du conflit burundais, problèmes de génocide et d'exclusion et leurs solutions », en son article 7, 6, préconise « une administration transparente, soucieuse d'une gestion saine de la chose publique ».

2.2.1.2. La transparence dans le recrutement des personnels

L'article 7, 8 (Protocole I, chapitre II) préconise encore « des chances égales d'accès pour tous les hommes et les femmes par le respect strict des lois et règlements en matière de recrutement du personnel de l'Etat et des entreprises paraétatiques ou l'adoption des lois et règlements en la matière et par la transparence des concours d'entrée ».

2.2.2. La Constitution de la République du Burundi : un renvoi indirect au principe de la transparence¹

En posant le principe de l'accès de tout burundais aux fonctions publiques de son pays, la Constitution interdit que certaines fonctions soient fermées à certaines catégories de citoyens. Les conditions de recrutement doivent être telles que toutes les catégories de citoyens accèdent à la Fonction publique. C'est cela que vise précisément la transparence.

¹ Article 51, Constitution de la République du Burundi

La transparence peut découler également de la reconnaissance par l'Etat à tous les citoyens du droit au travail et s'efforce de créer des conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective¹. L'adoption des procédures de sélection sur base du principe de la transparence n'est qu'une conséquence logique du principe de l'égal accès aux emplois, surtout les emplois publics. On trouve ces procédures notamment dans le Statut général des fonctionnaires.

2.2.3. La loi n°1/28 du 23 août 2006 portant Statut Général des fonctionnaires et ses mesures d'application

La base légale du recrutement des personnels des services centraux et des services déconcentrés est le Statut Général des fonctionnaires. Ce texte régit le recrutement du personnel relevant des administrations centrales des ministères à l'exception des Ministères de la Justice et Garde des Sceaux, de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation, de la Santé Publique et de la Lutte contre le Sida.

2.2.3.1. Le Statut Général des fonctionnaires : une application généralisée dans les services centraux et déconcentrés

En ce qui concerne la transparence dans le recrutement, le Statut Général des fonctionnaires pose des exigences, des principes, détermine des procédures et des structures de recrutement.

¹ Article 54, Constitution de la République du Burundi

- *Une exigence : le plan de recrutement*

Le plan de recrutement doit être établi par la Commission Nationale de Recrutement avant l'élaboration de la loi budgétaire¹. Le plan de recrutement contient des informations de nature à permettre à tous les candidats aux fonctions publiques à préparer leurs dossiers et de ne pas rater les opportunités qui se présentent. L'article 8, 2 du statut général des fonctionnaires dispose que « Le plan de recrutement précise le nombre de postes à pourvoir, le niveau de formation exigé pour chaque poste ainsi que les dates auxquelles chaque recrutement proposé sera effectué ».

- *Deux principes*

- *Un principe indispensable pour assurer la transparence du recrutement : la publicité des offres d'emploi*

Préalablement à l'organisation de la sélection des candidats, des « avis officiels d'offres d'emplois » doivent être lancés. Ces avis doivent comporter toutes les indications utiles telles que définies à l'article 11 de l'Ordonnance ministérielle n°574 du 29 juin 2007 portant modalités de fonctionnement de la Commission Nationale de recrutement. Ces avis doivent faire l'objet d'une publicité suffisante propre à permettre à tous les intéressés de faire acte de candidature².

¹ Art.8, 1, Statut général des fonctionnaires

² Article 10, O.M. n°574 du 29 juin 2007.

- *Le principe du recrutement par concours*

Le concours est un procédé de recrutement tendant à la désignation, par un jury, à la suite d'épreuves appropriées, du ou des candidats aptes à être nommés par l'autorité compétente¹.

L'intérêt du recrutement par concours réside dans le fait qu'il s'entoure des garanties d'équité et d'impartialité tout en ayant pour but de pourvoir l'administration en personnel de qualité. Obtiendront les emplois, ceux des concurrents qui, au jugement d'une autorité indépendante, le jury, se seront révélés les meilleurs.

Le législateur burundais a retenu le concours comme le procédé normal de recrutement des personnels de l'administration publique. L'article 12, 2 du Statut général des fonctionnaires dispose que : « Le recrutement des fonctionnaires se fait par voie de concours et/ou de test... ».

- *Un cadre institutionnel de recrutement : La Commission Nationale de Recrutement*

Les opérations de recrutement sont centralisées au sein de la Direction Générale de la Fonction publique. L'analyse s'intéressera au rôle et à la composition de cette Commission, ce qui nous permettra d'apprécier plus tard son indépendance.

¹ Article 10, O.M. n°574 du 29 juin 2007.

- *Le rôle de la Commission Nationale de Recrutement dans la procédure de recrutement*

Aux termes de l'article 12, 2, « Le recrutement des fonctionnaires se fait ... sous l'autorité et la responsabilité d'une Commission Nationale de Recrutement.

En plus de ses autres attributions, la Commission établit les plans de recrutement¹ et supervise les épreuves de sélection des candidats au recrutement. Il convient de rappeler que les procédures de sélection et de recrutement se font sur base des principes de mérite, de concurrence (concours et/ou test), d'égalité et d'équité, de transparence (publicité des postes vacant par lancement d'avis officiels d'offres d'emplois) et de non-discrimination.

- *La composition de la Commission Nationale de Recrutement*

La C.N.R. est composée du Directeur Général de la Fonction Publique qui en assure la présidence, d'un représentant de la Présidence de la République, d'un représentant du Ministre des Finances, de deux représentants du Ministère ayant l'Education Nationale dans ses attributions, d'un représentant du Ministère ayant l'égalité des genres dans ses attributions et d'un représentant de la centrale syndicale la plus représentative².

En plus du travail collectif, chaque membre de la Commission est chargé d'une tâche spécifique. Le délégué du Ministère des finances est spécialement chargé de veiller à ce que les engagements ne dépassent jamais les limites prévues au chapitre des dépenses du personnel ; ceux du

¹ Art.8, 1, Statut général des fonctionnaires

² Art.13, al.1, Statut général des fonctionnaires

Ministère ayant l'Education Nationale dans ses attributions ont pour rôle de vérifier la valeur et l'authenticité du titre exhibé par le candidat à un emploi public ; le délégué du syndicat le plus représentatif est là en principe pour donner le point de vue du personnel en place sur ce que celui-ci considère comme lié à ses intérêts collectifs ; celui ayant l'égalité des genres dans ses attributions pour éviter toute discrimination fondée sur le sexe au moment du recrutement ; celui de la Santé Publique pour cautionner la conformité des certificats d'aptitude physique déposés par les candidats.

Les autres membres de cette Commission, à savoir le représentant de la Présidence de la République, le Directeur Général de la Fonction Publique ainsi que le responsable du service de recrutement n'ont qu'un rôle de contrôle sur toutes les activités administratives¹.

En tant qu'organe collégial, la Commission apporte une certaine caution morale à l'autorité chargée des opérations de recrutement, l'opinion étant plus naturellement portée à faire confiance à un organe collégial qu'à un service hiérarchique².

- *Une procédure de recrutement soucieuse de transparence*

Le recrutement emprunte un certain nombre d'étapes qui garantissent un minimum de transparence. Ces étapes sont les suivantes³ :

- 1) **Transmission**, par le Ministre concerné, **d'une demande de recrutement** au Ministre ayant la Fonction Publique dans ses attributions. Cette demande doit être motivée et accompagnée d'une

¹ Interview accordée par le directeur de recrutement et du contrôle des effectifs.

² L. FOUGERE, La fonction publique, Bruxelles, I.I.S.A., 1966, p.239.

³ Articles 7 à 13, O.M. n°574.

description du poste à pourvoir, du profil détaillé du candidat souhaité et d'une preuve de disponibilité budgétaire pour ce poste.

- 2) **Large publicité par affichage** à des endroits publics aménagés à cet effet et par les média publics.
- 3) Lancement par le Ministre ayant la Fonction Publique dans ses attributions **d'un avis officiel d'appel d'offre** 15 jours avant la réunion de la Commission Nationale de Recrutement. Cette offre doit préciser obligatoirement :
 - Le nombre et la nature des emplois à pourvoir ;
 - Le niveau de formation, le profil et éventuellement l'expérience exigée pour le poste à pourvoir ;
 - Les conditions de recrutement dont notamment celles prévues à l'article 9 du Statut général des fonctionnaires ;
 - La date limite de dépôt des candidatures ;
 - Les pièces constitutives du dossier de candidature.
- 4) **Soumission du dossier de candidature au Président de la Commission Nationale de Recrutement** comprenant :
 - une lettre de demande d'emploi adressée au Président de la Commission ;
 - des copies du diplôme, certificat ou attestation en tenant lieu certifiées conformes aux originaux ;
 - un curriculum vitae ;
 - éventuellement une (des) attestation(s) de services rendus.
- 5) Réunion de la Commission Nationale de Recrutement pour **examiner la conformité des candidatures** ;
- 6) Au plus tard dans les cinq jours, la Commission Nationale de Recrutement **publie, par affichage et par les média publics, la liste des candidatures recevables.**

7) L'épreuve de recrutement :

- Elle se déroule dans les **10 jours** qui suivent la publication de la liste des candidatures et la passation de cette épreuve est obligatoire ;
- La Commission Nationale de Recrutement **arrête le règlement de toutes les épreuves** pour fixer les modalités pratiques et les mesures destinées à garantir la discipline et l'objectivité des épreuves ;
- Les épreuves de recrutement pour les emplois de la catégorie de direction peuvent se dérouler en deux étapes ayant chacune un caractère éliminatoire. La première étape consiste en une **épreuve écrite**, à caractère technique et lié au profil de l'emploi, tandis que la deuxième étape consiste en un **entretien** organisé pour les candidats ayant réussi l'épreuve écrite.
- Les catégories de collaboration et d'exécution sont dispensées de l'entretien¹ ;
- **Un jury de recrutement est désigné** par la Commission Nationale de Recrutement pour veiller à la régularité des épreuves et pour dresser la liste des résultats. Ce jury est composé d'un président, d'un secrétaire issu de la Commission Nationale du Recrutement, d'un représentant du Ministère bénéficiaire et des examinateurs.

8) Dans les cinq jours qui suivent la passation des épreuves, **transmission des résultats par le président du jury**, sous pli fermé, à la Commission Nationale du Recrutement, avec possibilité

¹ Il n'y a pas de raison explicite !

pour le candidat d'**introduire un recours** après du président de la commission s'il n'est pas satisfait des résultats.

- 9) **Arrêt et publication de la liste définitive** des candidats retenus par Ministère demandeur par **affichage et par média**. Une copie de la liste est transmise au Ministre ayant la Fonction Publique dans ses attributions.
- 10) Au plus tard dix jours après la publication des résultats, le Ministre ayant la Fonction Publique dans ses attributions transmet à son tour la liste des candidats orientés par Ministère aux Ministres concernés pour **engagement effectif**.

2.2.3.2. Des procédures particulières dans certains ministères

Les ministères concernés sont le Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation et de l'Alphabétisation ; le Ministère de la Santé publique et de la Lutte contre le Sida.

- **Le Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation et de l'Alphabétisation**

Le Statut Général des fonctionnaires pose les principes et prévoit les structures de recrutement.

- *Le principe du recrutement sur titre*

Le mode de recrutement normal est le recrutement sur titres. L'article 88, 1 du Statut général des fonctionnaires prévoit que le recrutement des enseignants se fait sur titre. Pour être recruté enseignant, en plus des conditions requises pour être recruté à la Fonction publique, il faut justifier des titres requis pour les niveaux de recrutement concernés.

Le recrutement pour enseigner au primaire s'adresse aux détenteurs d'un diplôme de niveau secondaire pédagogique. Le recrutement pour enseigner dans le secondaire s'adresse aux détenteurs d'un diplôme A₁ délivré par un Institut supérieur à vocation pédagogique. Le recrutement dans l'enseignement des métiers s'adresse aux détenteurs d'un niveau A₃.¹

- *Le recrutement par voie de concours : une exception*

L'article 88, 1 dispose qu'«en cas de multiplicité de candidatures pour un même poste, le recrutement se fait par voie de concours.

Le législateur a donc prévu la possibilité d'organiser un concours pour départager les candidats. A défaut d'en faire un principe, l'organisation d'un concours est toujours souhaitable dans la mesure où il permet de sélectionner les candidats plus aptes que les autres.

¹ Article 88, 4, Statut général des fonctionnaires

- *Les structures de recrutement¹*

a) La Direction générale des ressources humaines : une structure de centralisation

Au sein de la Direction générale des ressources humaines, il y a une Direction de la Planification de Recrutement et de Réaffectation chargée de :

- centraliser les recrutements annuels des personnels enseignants et transmettre leurs dossiers à la fonction publique ;
- sélectionner l'embauche de la promotion et de la réaffectation du personnel en liaison avec les Directions provinciales de l'Enseignement et autres instances du Ministère et transmettre les dossiers à la Fonction Publique ;
- procéder à la vérification du respect des normes et procédures légales en matière de mouvement du personnel et de promotion².

Il convient d'ajouter que c'est cette même direction générale qui planifie l'évolution des effectifs du personnel de l'enseignement de base, secondaire, pédagogique et formation professionnelle.

b) Les structures provinciales

Il existe trois niveaux d'intervention

- Les Commissions techniques

¹ Pour l'ensemble de la question, voir le Décret n° 750/610/620/462 portant organisation du ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation.

² Article 30, Décret portant organisation du ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire...

Des commissions composées des représentants d'inspecteurs, directeurs communaux, directeurs des écoles de base et secondaires, des directeurs des centres de l'enseignement des métiers et de la formation professionnelle au sein de la province, font des propositions des autorisations du mouvement du personnel.

- Des structures consultatives

Au niveau provincial, un Conseil Provincial de l'Enseignement a été institué. Ce conseil assiste la Direction Provinciale de l'Enseignement et donne notamment son avis sur le recrutement et les affectations des enseignants¹.

- La Direction Provinciale de l'Enseignement

C'est elle qui valide les propositions issues des commissions techniques après avis du Conseil Provincial de l'Enseignement.

Cette formule qui privilégie l'intervention des organes déconcentrés et qui fait appel aux techniciens de l'enseignement est à encourager.

- Les structures communales

Au niveau des communes, il y a aussi deux niveaux d'intervention en matière de recrutement.

- a) Structure consultative

Il existe un Conseil Communal de l'Enseignement qui s'exprime sur les recrutements et les affectations des enseignants¹.

¹ Art. 59, Décret portant organisation du ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire

b) Une structure de supervision

La Direction Communale de l'Enseignement supervise toutes les actions menées au sein de la commune dans le secteur de l'enseignement. Elle est chargée notamment de « proposer le recrutement des enseignants des écoles de base, du secondaire général, des centres d'enseignement des métiers et de la formation professionnelle de la commune².

Ici aussi, on peut penser que l'intervention des deux organes peut réduire les cas de recrutements obscurs.

- **Le Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le Sida : absence de cadre légal pour le recrutement**

Les opérations de recrutement qui devraient être de la compétence de la Commission Nationale de recrutement du ministère de la Fonction Publique sont confiées à une Commission interne du Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le Sida.

- **Le Ministère de la Justice et Garde des Sceaux**

On s'intéresse au recrutement des magistrats et le siège de la matière est la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats. Ce statut prévoit deux modes de recrutement.

- *Le recrutement sur titre*

Le mode normal de recrutement dans la magistrature est le recrutement sur titre. Le recrutement pour les tribunaux de résidence s'adresse aux lauréats

¹ Art. 66, Idem

² Art. 61, Idem

de l'Ecole Supérieure des Techniques Administratives (ESTA) ou assimilés. Le recrutement pour les tribunaux supérieurs ou les parquets s'adresse aux détenteurs d'une licence en droit au moins¹.

Au ministère de la Justice, on soutient que les recrutements ont toujours été faits sur titre et que c'est régulier. Pourtant, la formule du concours reste la meilleure.

- **Le recrutement par voie de concours**

L'article 8 du Statut des magistrats prévoit que « Le Ministre de la Justice, pour départager les candidats, organise en collaboration avec le Conseil Supérieur de la Magistrature, un concours dont il fixe les modalités. Personne ne douterait de la nécessité d'un concours destiné à pourvoir les cours et tribunaux de juges compétents, sélectionnés sur base de critères rationnels et objectifs.

Il faut ajouter que l'article 17 du Décret n°100/178 du 08 décembre 2003 portant création d'une administration personnalisée de l'Etat dénommée Centre de Formation Professionnelle de la Justice prévoit que les candidats magistrats stagiaires audit Centre seront sélectionnés par concours.

¹ Article 6, Statut des magistrats

2.2.4. La loi n°1/09 du 17 mai 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques

Cette distinction nous intéresse en ce qui concerne l'accès à ces fonctions.

2.2.4.1. La fonction politique : nomination directe

Est considérée comme fonction politique au sens de l'article 1 de la loi n°1/09 du 17 mai 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques, tout emploi public dont l'accès est fondé sur des choix politiques et relève d'une procédure discrétionnaire ou élective.

La procédure normale de recrutement est écartée et les critères les plus variés sont retenus pour nommer à ces fonctions (opinions politiques, équilibres divers, etc.).

2.2.4.2. La fonction technique : sélection sur base de critères de compétence et de mérite

Aux termes de l'article 5, al.3, les fonctions techniques sont celles pour lesquelles l'accession est dictée par les seuls critères de compétence et de mérite...

A la différence des fonctions politiques, la nomination à ces fonctions intervient à la suite d'une sélection entre les candidats, faite par une commission ad hoc, abstraction faite des opinions des candidats, mais uniquement en retenant des critères de compétence et de mérite.

Ici, il y a un peu plus de transparence.

2.2.5. La loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique

Cette loi définit certains principes régissant la gestion et le contrôle de l'évolution des structures des services publics ainsi que leurs effectifs.

En ce qui concerne le recrutement, un principe et une distinction nous intéressent : c'est la planification des effectifs et la distinction des emplois administratifs permanents et des emplois publics à caractère politique.

2.2.5.1. La planification des effectifs

En prévision des recrutements, des plans des effectifs fixent en termes quantitatif et qualitatif, les emplois nécessaires. Ces plans doivent être conformes à la programmation des dépenses publiques¹.

La planification des effectifs est déjà un élément de transparence dans la mesure où il n'y aura plus des recrutements à l'insu de la Fonction Publique.

2.2.5.2. La distinction entre des emplois administratifs permanents et des emplois publics à caractère politique

- Les emplois administratifs permanents

Sont considérés comme des emplois administratifs permanents tous les emplois retenus dans le plan des effectifs et devant être occupés par des personnels fonctionnaires ou contractuels de la Fonction Publique². Le

¹ Article 38, Loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique

² Article 38, Loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique

recrutement de ces personnels se fera conformément à la réglementation en vigueur.

- **Les emplois publics à caractère politique**

Sont considérés comme emplois publics à caractère politique, ceux qui sont directement liés à l'exécution d'une fonction étatique de nature politique et reconnus en tant que tels par les textes législatifs et réglementaires¹.

La nomination à ces emplois tient compte des comportements et même dans certains cas des opinions politiques de leurs titulaires.

On peut rapprocher les emplois publics à caractère politique aux emplois supérieurs qui s'entendent comme des emplois réservés aux personnels dirigeants appartenant à la catégorie de Direction. La désignation à ces emplois se fait par décret².

2.2.6. Les textes régissant le recrutement dans les entités autonomes

2.2.6.1. L'application généralisée du Code du travail et ses mesures d'application

- **Le Code du travail : un vaste champ d'application dans une perspective de transparence**

L'article 14, alinéa 3 du Code du travail dispose que le Code du travail est applicable aux entreprises tant publiques que privées et aux exploitations agricoles du secteur moderne. Il est applicable aux personnes liées par un simple contrat de travail à l'Etat et aux collectivités locales.

¹ Article 41, al.1, loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique

² Article 42, Loi n°1/08 du 28 avril 2011.

Dans la perspective évoquée ci-dessus, le législateur a prévu la mise en place des « bureaux publics de l'emploi » chargés de réaliser la meilleure organisation possible du marché de l'emploi. Ces bureaux sont chargés notamment de la réception des offres et demandes d'emploi ainsi que la mise en relation des demandeurs d'emplois et des employeurs¹.

- **L'ordonnance ministérielle n°660/161 du 3 juin 1991 portant réorganisation de la mise en relation des demandeurs d'emploi et des employeurs**

Deux éléments au moins de transparence méritent d'être cités s'agissant des employeurs du secteur public : c'est la publicité de vacance de poste et l'organisation des tests de sélection ainsi que l'existence d'une procédure de recrutement.

a) Publicité de vacance de poste

L'article 15 de l'O.M. n°660/161 du 3 juin 1991 prévoit qu'«avant la sélection effective, l'employeur fait une large publicité de la vacance de poste et ses spécificités professionnelles. Si à la suite de cette publicité, plusieurs candidats y postulent, l'entreprise organise des tests de sélection en vue du choix du meilleur ».

b) Procédure de recrutement

L'article 16 de la même ordonnance fait une obligation à l'entreprise concernée de spécifier dans un règlement d'ordre intérieur son processus de recrutement du personnel. Les services centraux se réservent le droit de vérifier à tout moment l'existence de ce document ainsi que la régularité de l'embauche.

¹ Article 17, al.1 du Code du travail

2.2.6.2. Le dispositif légal régissant les recrutements dans les entités autonomes

Sont visées, les entités décentralisées, les administrations personnalisées et les sociétés à participation publique.

2.2.6.2.1. Le dispositif de transparence du recrutement dans les entités décentralisées

Il s'agit des recrutements effectués par les communes et les établissements publics à caractère administratif.

- La décentralisation territoriale

Au Burundi, les seules entités territoriales décentralisées sont les communes. En dehors d'une certaine disparité, on peut dire que la procédure de recrutement du personnel communal est transparente.

- Disparité dans le recrutement

Le personnel communal est composé au minimum des chefs de zone, d'un conseiller technique chargé des questions administratives et sociales, d'un conseiller technique chargé des questions du développement, d'un secrétaire communal, d'un agent d'état civil par centre d'enregistrement et d'un comptable communal¹.

Selon que l'on appartient à l'une ou à l'autre catégorie, la procédure de désignation est différente.

¹ Article 42 de la loi communale

Les candidats aux fonctions de « conseiller technique » sont proposés par le Conseil communal, à la demande de l'Administration communal¹. **Il n'y a pas de sélection.**

Les chefs de zone sont nommés par le Gouverneur de province ou le Maire, sur proposition de l'Administrateur communal après consultation du Conseil communal². Ici aussi, il n'y a pas de sélection.

Le secrétaire communal et le comptable sont recrutés sur concours par l'Administrateur communal après approbation du Conseil communal³. Nous pensons qu'il en est de même avec les agents de l'Etat civil. Ici il y a une sélection.

Il importe de décrire le processus de recrutement tel qu'il est précisé par le manuel des procédures administratives et financières communales.

- **Le processus de recrutement**

Il y a plusieurs étapes.

a) Description du poste

Le service utilisateur adresse une demande de recrutement à l'Administrateur communal accompagnée d'une fiche du poste à pourvoir.

b) Vérification de l'existence du poste et de l'inscription de la dépense au budget

¹ Article 42, al.6 de la loi communale

² Article 45, al.1 de la loi communale

³ Article 45, al.2 de la loi communale

Une fois approuvée, la demande est adressée au conseiller technique chargé des questions administratives et sociales qui vérifie l'existence du poste dans le tableau des effectifs et l'inscription de la dépense au budget de la commune.

- Deux formes de recrutement

a) Recrutement interne

- i. Publication d'une annonce interne de recrutement
- ii. Test d'aptitude au poste
- iii. Classement des candidatures.

b) Recrutement externe

- i. Annonce externe de recrutement par affichage et par radiodiffusion ainsi que l'insertion dans les journaux
- ii. Etablissement d'un tableau comparatif des aptitudes de chaque candidat, éventuellement organisation d'un test de présélection ;
- iii. Test d'aptitudes pour le poste ;
- iv. Avis du Bureau du Conseil communal ;
- v. Recrutement par l'Administrateur communal.

La procédure semble transparente pour autant qu'elle soit respectée.

- **La décentralisation technique**

Sont concernées des établissements publics à caractère administratif qui comptent un personnel assez étoffé. On a identifié l'Institut National de Sécurité Sociale (INSS) et la Radio Télévision Nationale (RTNB). Rappelons que sont dits établissements publics à caractère administratifs ceux dont l'objet principal a un caractère pédagogique, scientifique, culturel, social ou

toute mission de service public spécialisé¹. L'article 50 du Décret-loi n°1/23 du 26 juillet 1988 portant cadre organique des établissements publics burundais dispose que le Statut du personnel précise les modalités de recrutement.

On a constaté qu'il y a une constante : la planification des besoins et l'organisation des concours et/ou tests. Parfois des commissions de recrutement sont créées.

a) La planification des besoins

A l'I.N.S.S., l'article 4 du Règlement d'Ordre Intérieur prévoit que le recrutement se fait suivant les besoins de la gestion tandis que l'article 12 du Règlement d'Ordre Intérieur de la RTNB dispose que la Commission choisit le mode et les tests de recrutement suivant les emplois à pourvoir.

b) Le concours ou le test

L'article 4 du Règlement d'Ordre Intérieur de l'I.N.S.S. prévoit que le recrutement se fait sur concours et qu'il ne peut être dérogé à cette règle que lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent, notamment quand il y a absence de concurrents pour le poste à pourvoir.

L'article 7 des Statuts de la RTNB dispose que l'admission du personnel est subordonnée à une épreuve sous forme de test.

c) *Une Commission de recrutement*

¹ Art.4, al.1 du Décret-loi n°1/23 du 26 juillet 1988 portant cadre organique des établissements publics burundais.

L'article 7 des Statuts de la R.T.N.B. prévoit que les recrutements sont organisés par une Commission dont la composition est précisée par le Règlement d'Ordre Intérieur. Cette Commission existe effectivement et peut s'adjoindre 3 professionnels ou trois spécialistes dans le domaine de recrutement, avec possibilité de recours à des compétences extérieures.

2.2.6.2.2. Les textes régissant le recrutement dans les administrations personnalisées

D'entrée de jeu, il convient de rappeler que les administrations personnalisées de l'Etat sont des services dont la gestion a été confiée par la loi à une personne morale distincte, dotée d'une personnalité juridique et d'une autonomie de gestion¹. L'article 25 du décret-loi n°1/024 du 13 juillet 1989 portant cadre organique des administrations personnalisées de l'Etat prévoit que « le directeur ou le directeur général engage et licencie le personnel permanent ou temporaire du service conformément aux dispositions du Code du travail et du règlement du personnel propre au service.

Ici aussi, le choix s'est porté sur la Régie Nationale des Postes, car c'est l'un des plus grands employeurs par les administrations autonomes.

A ce niveau, il y a des constantes qu'on peut dégager du Statut du personnel de la R.N.P.

¹ Art.33, Loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique.

- **La planification des effectifs**

L'article 1 du Statut du personnel, dispose, que le recrutement d'un employé s'effectue exclusivement dans le cadre des prévisions budgétaires et des plans d'effectifs.

- **Une large publicité des offres d'emploi**

L'article 5 du statut prévoit que l'engagement d'un cadre ou d'un employé est précédé d'une large publicité et d'un appel aux candidatures.

La publicité doit préciser la nature et le nombre de ou des emplois déclaré(s) vacant(s), les conditions requises pour les candidats et la procédure à suivre pour la sélection.

- **Organisation d'un test**

Un test doit être organisé, qu'il y ait pluralité de candidats ou pas, pour s'assurer que les connaissances ou les aptitudes du ou des candidats retenus répondent aux exigences du ou des postes à pourvoir.

- **Une Commission de recrutement**

Pour la catégorie de collaboration et d'exécution, la direction nomme une commission chargée d'organiser le recrutement.

2.2.6.2.3. Les textes régissant le recrutement dans les sociétés à participation publique

Les sociétés à participation publique sont des personnes morales créées exclusivement par l'Etat, la commune, une ou plusieurs personnes morales de droit public, seuls ou en association. Elles sont dotées d'un patrimoine

propre, d'une autonomie financière et organique¹. Les relations de la société à participation publique avec son personnel sont régies par le Code du travail² et leurs statuts des personnels.

Sur base du critère de l'intensité de main-d'œuvre et des effectifs du personnel, on s'est intéressé à la REGIDESO, l'OTRACO et la SOSUMO.

Des efforts ont été faits pour mettre en place une procédure de recrutement transparente. On retrouve des éléments de transparence suivants : la planification des besoins, le recrutement par voie de concours, la publicité de vacance de poste, la création de commissions de recrutement.

- **La planification des besoins**

L'article 20 du Règlement d'entreprise de la SOSUMO dispose que « le Comité de direction décide du recrutement des travailleurs en fonction des emplois disponibles dans les limites des effectifs retenus dans le budget.

- **La publicité de vacance de poste**

La publicité de vacance de poste est prévu dans le Règlement d'entreprise. Même dans les autres sociétés à participation publique, la vacance de poste est portée à la connaissance des candidats à l'emploi par un mode de publicité suffisant pour assurer une sélection entre plusieurs candidats.

¹ Article 500, Loi n°1/09 du 30 mai 2011 portant Code des Sociétés privées et à participation publique.

² Article 535, idem.

- Le recrutement par voie de concours

L'article 7 des statuts du personnel de la REGIDESO dispose que le candidat doit réussir au test de sélection organisé par voie de concours pour prétendre à un emploi à la REGIDESO. A l'OTRACO, le recrutement se fait également par concours.

- La création des Commissions de recrutement

L'article 20 du Règlement d'entreprise de la SOSUMO dispose qu'une Commission ad hoc sera mise sur pied pour le recrutement en fonction des programmes arrêtés. A la SOSUMO, le règlement d'entreprise prévoit également l'intervention des services extérieurs spécialisés en cas de nécessité¹.

Conclusion partielle

Nombre de dispositions des instruments juridiques régionaux et nationaux sont consacrées à la transparence dans le recrutement.

La Charte africaine sur les valeurs et les principes de service public et de l'administration fait une place importante au plan de recrutement et pose les principes de base du recrutement.

Au plan national, il y a plusieurs textes.

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi préconise de façon générale une administration transparente, soucieuse d'une gestion saine de la chose publique. En ce qui concerne les recrutements, l'Accord propose l'adoption de procédures transparentes dans les concours d'entrée.

¹ Article 16, Règlement d'entreprise de la SOSUMO.

La Constitution de la République du Burundi ne vise pas directement la transparence. En posant le principe de l'accès de tout burundais aux fonctions publiques de son pays, la Constitution interdit que certaines fonctions soient fermées à certaines catégories de citoyens. Les conditions de recrutement doivent être telles que toutes les catégories de citoyens accèdent à la Fonction publique. C'est cela que vise précisément la transparence.

Le Statut général des fonctionnaires pose une exigence préalable au recrutement : l'établissement d'un plan de recrutement ; il pose également le principe de la publicité des offres d'emploi, le principe de recrutement par concours et détermine un cadre institutionnel de recrutement : la Commission Nationale de Recrutement.

Il y a des ministères qui n'appliquent pas le Statut général des fonctionnaires. Au ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation et de l'Alphabétisation, le recrutement des enseignants se fait sur titre. En cas de multiplicité de candidatures pour un même poste, le recrutement se fait par voie de concours.

Dans ce même ministère, il existe des structures de recrutement au niveau national, provincial et communal à même de garantir la transparence.

Au Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le SIDA, des opérations de recrutement qui devraient relever de la compétence de la Commission Nationale de Recrutement sont confiées à une Commission interne.

Le recrutement des magistrats au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux est régi par la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

Le recrutement se fait sur titre et on soutient que les recrutements ont toujours été faits sur titre et que c'est régulier. Une possibilité de recrutement par concours est prévue par le Statut des magistrats.

Il y a risque de confusion entre les fonctions politiques et les fonctions techniques. Par la loi n°1/09 du 17 mai 2005, le législateur a opéré une distinction qui n'est pas toujours nette entre la fonction politique et la fonction technique. La distinction a été reprise par la loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration.

Cette distinction est intéressante en ce qui concerne le recrutement. L'accès aux fonctions politiques est fondé sur des choix politiques et relève d'une procédure discrétionnaire ou élective. La nomination à des fonctions techniques intervient à la suite d'une sélection entre les candidats sur base des critères de compétence et de mérite.

En ce qui concerne le recrutement des personnels des entités autonomes, le Code du travail et ses mesures d'application sont d'application générale. Le principe c'est la libéralisation des emplois, mais il est prévu des mécanismes de suivi.

Pour le reste, chaque entité, en plus des lois règlements la régissant, a mis en place ses propres textes déterminant la procédure de recrutement.

Dans l'ensemble, les mécanismes prévus par les textes régissant le recrutement dans les entités autonomes donnent l'impression de garantir un minimum de transparence.

On recrute sur base des plans des effectifs, après une publicité suffisante des postes vacants : par voie de concours, par le biais de commissions. Ces mécanismes, sont-ils toujours mis en œuvre dans la pratique ?

Chapitre 3. Les recrutements des personnels de l'Administration publique et parapublique: Ecart entre le droit et la réalité

Avant d'étudier ce problème dans l'administration publique et parapublique, il sied de relever une confusion entre les postes politiques et les postes techniques qui se retrouve aussi bien dans les administrations publiques que dans les administrations parapubliques.

3.1. L'application de la loi n°1/09 du 17 mars 2005 portant distinction des fonctions politiques de fonctions techniques : confusion entre les fonctions politiques et techniques

La loi n°1/09 du 17 mars 2005 a pour objet de distinguer les fonctions politiques des fonctions techniques.

La fonction technique et la fonction politique sont distinguées notamment par la procédure de recrutement. L'accès à des fonctions passe par une procédure de nomination discrétionnaire ou élective alors que l'accès aux fonctions techniques est consécutif à une sélection.

On peut affirmer que cette distinction est plus théorique qu'autre chose. La liste non exhaustive des fonctions politiques dressée à l'article 10 de la loi n°1/09 du 17 mars 2005 n'a pas permis de supprimer la confusion entre elles et les fonctions techniques. L'autorité de nomination se retranche souvent derrière cet article pour nommer discrétionnairement à des fonctions techniques sans observer la procédure prévue par l'article 6 qui prévoit notamment l'appel à candidatures. Il n'y a pas eu d'appel à candidature pour nommer le Recteur de l'Université du Burundi ou le Directeur Général de la SOSUMO.

Il faut ajouter que l'appartenance politique domine les critères de mérite : par exemple l'affiliation à un parti politique. La plupart des postes techniques telles que les directions administratives des sociétés parapubliques sont occupées par des personnes nommées directement en considération de leur appartenance politique.

3.2. Les écarts entre le droit et la réalité dans le recrutement des services centraux et déconcentrés

Les recrutements sont centralisés au ministère de la Fonction publique et sont effectués par une Commission Nationale de Recrutement. Malgré cette centralisation, il y a des ministères soumis à un autre régime.

L'analyse se penchera sur les écarts entre le droit et la réalité des recrutements dans les deux cas.

3.2.1. Les recrutements à la Fonction publique : beaucoup d'entorses à la loi

- L'absence de plans de recrutement

Alors que l'article 8, 1 du Statut général des fonctionnaires impose un plan de recrutement, on constate que les plans de recrutement ne sont pas d'usage.

La Direction du Recrutement et du Contrôle des Effectifs qui assure le secrétariat de la Commission enregistre les demandes d'emploi. Au moment opportun, la Commission arrête des critères objectifs pour procéder à la sélection des candidats. Selon une information recueillie sur place, les membres de la CNR se servent des listes d'attente sur lesquelles figurent ceux qui ont déjà passé des concours, mais force est de constater que

beaucoup de temps vient de se passer sans que lesdits concours soient organisés. S'il arrive que le profil demandé ne corresponde pas à ceux qui se trouvent sur la liste d'attente, des critères objectifs sont arrêtés, tels que le niveau de formation, l'ancienneté dans le chômage, le genre et l'expérience. Un rapport est ensuite dressé et transmis au Ministre qui procède aux affectations. Cette pratique est critiquable.

D'après le témoignage recueilli, des lamentations de la part des candidats à l'emploi existent. Elles sont dues au fait qu'il y aurait manque de clarté dans les recrutements qui s'opèrent et certains soupçonnent même qu'il y aurait de la corruption. Un membre de la CNR approché a affirmé qu'il n'est pas exclu qu'il y ait affectation de l'une ou l'autre personne sans que celle-ci figure sur la liste arrêtée par ladite commission ; ce qui laisse croire qu'il y aurait effectivement du clientélisme dans les recrutements. En pareille circonstance, il s'agirait d'exception(s) qui constitue(nt) un contournement de la loi qui impose que tous les demandeurs d'emploi soient soumis aux mêmes procédures de recrutement. Quelle que soit l'ampleur de ce genre de pratiques, cela constitue une injustice.

- **La rareté ou l'absence des concours**

Dans un passé qui n'est pas lointain, des avis de vacance de postes étaient lancés et des concours étaient organisés par l'ENA, sur requête du Ministère ayant la Fonction Publique dans ses attributions, à l'intention des candidats à l'emploi. Les résultats étaient affichés et ils faisaient rarement objet de contestations de la part des candidats car le processus de passation et de correction des épreuves étaient transparents ; de même l'engagement des candidats respectait l'ordre de classement selon la note obtenue.

Depuis la création de la C.N.R., un seul test de sélection a été jusqu'ici organisé. Cherchant à savoir ce qui empêche l'organisation de concours

chaque fois qu'il y a des postes vacants, on nous a informé que les moyens alloués au fonctionnement de la Commission restent insuffisants.

L'argument selon lequel le concours est rarement organisé car « il coûterait cher » n'est pas suffisant car l'enjeu est de taille. La raison est peut-être ailleurs car par rapport aux autres dépenses publiques, le budget dédié aux tests et concours ne devrait pas être exorbitant.

- **La généralisation du recrutement sur titre**

Le recrutement sur titre qui est souvent utilisé cède facilement aux pratiques contraires à la transparence. Sur mille candidats détenant les mêmes titres, lesquels sont-ils plus méritants ?

- **Une composition de la Commission peu rassurante**

La Commission est composée en grande majorité par des fonctionnaires qui doivent obéir aux injonctions de leurs supérieurs hiérarchiques concernés par le recrutement. Par là, elle voit sa crédibilité diminuer.

3.2.2. Les écarts entre le droit et la réalité dans les recrutements de certains ministères

3.2.2.1. Le Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation : mauvais fonctionnement de certaines structures intervenant dans le recrutement

- Irrégularité des réunions groupant le DPE et les DCE

Les directions provinciales de l'enseignement et les directions communales de l'enseignement sont des maillons très importants dans la chaîne de recrutement des enseignants.

Pour rappel, la DCE est chargée notamment de proposer le recrutement des enseignants des écoles de base, du secondaire général, technique, des centres d'enseignement des métiers et de la formation professionnelle de sa commune tandis que la Direction provinciale de l'enseignement valide les propositions des autorisations des mouvements du personnel¹.

A une étape du recrutement, le Conseil Provincial de l'Enseignement qui donne son avis sur les recrutements et les affectations des enseignants, réunit le DPE et le DCE pour donner des orientations en fonction des spécificités de la DPE.

Il se trouve que l'organisation et la participation à ce genre de réunions ne sont pas régulières pour des raisons liées à l'absence de rémunération.

¹ Art. 49 et 61, Décret n°750/610/620/462 portant organisation du Ministère de l'Enseignement de base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation.

- **Larges pouvoirs aux DPE et aux DCE**

A partir du moment où les Conseils provinciaux et communaux ne fonctionnent pas, les DPE et les DCE peuvent être tentés par des arrangements consécutifs à des propositions intéressantes. Si on considère les effectifs, l'opération peut être très lucrative. Il a été rapporté qu'un DPE peut exiger un montant de 300.000 FBU ou une vache pour arranger un recrutement. En se référant au tableau ci-dessous, il suffit de faire une simple opération de multiplication pour trouver ce qu'il peut gagner.

Tableau des recrutements réalisés par DPE au niveau primaire, années scolaires 2011-2012 et 2012-2013

Ordre	Province	Recrutements 2011-2012	Recrutements 2012-2013
1	Bubanza	181	155
2	Mairie	0	0
3	Bujumbura rural	190	176
4	Bururi	279	164
5	Cankuzo	224	206
6	Cibitoke	153	149
7	Gitega	204	297
8	Karusi	328	203
9	Kayanza	172	175
10	Kirundo	230	233
11	Makamba	257	230
12	Muramvya	162	154
13	Muyinga	197	218
14	Mwaro	161	153
15	Ngozi	217	217
16	Rutana	277	228
17	Ruyigi	234	233
18	TOTAL	3466	3200

Source : DPRR

Il faut rappeler que c'est en principe la DCE qui reçoit les dossiers des candidats et établit leur liste... Après la sélection sur base des critères communiqués régulièrement par la DPE, les listes des candidats retenus, préalablement validés par le DPE sont affichées dans les DCE et à la DPE.

- **Les influences**

Les responsables rencontrés affirment également qu'ils font l'objet de pressions de la part des parents des candidats à l'emploi.

Des sollicitations sous forme de corruption existent, directement ou indirectement par le biais des personnes puissantes qui cherchent à faire engager « les leurs ».

3.2.2.2. Le Ministère de la Justice et Garde des Sceaux : opacité totale dans les recrutements

- **Absence de critère de recrutement autre que le titre**

Au ministère de la Justice, le recrutement se fait sur titre. Le recrutement sur titre n'est pas toujours mauvais lorsqu'il est opéré selon une procédure déterminée de sélection. Cette procédure n'existe pas au ministère de la Justice.

L'on signale l'absence de publication de postes à pourvoir, ni par les médias, ni par voie d'affichage. La date de début ou de fin de dépôt des candidatures n'est pas indiquée. Les candidatures sont reçues au seul gré des agents du secrétariat du Ministère.

- **Absence de structure de recrutement**

Il n'y a pas au sein de ce ministère une Commission chargée de la sélection des candidats. Le secrétariat informe les candidats lors du dépôt, de revenir dans un délai non précisé pour vérifier s'ils ont été retenus.

- **Recrutement à la discrétion du ministre de la Justice et Garde des Sceaux**

Seul le ministre décide de l'admission ou non admission selon des critères connus de lui seul car les critères d'admission autres que le concours ne peuvent jamais être objectifs entre plusieurs postulants détenant les mêmes titres.

- **Décision non motivée**

Seule la liste des candidats retenus est affichée. Ceux qui ne retrouvent pas leur nom sur la liste ignorent les raisons du rejet de leur candidature.

3.2.2.3. Le Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le Sida : recrutement sans cadre légal

- **Une procédure de recrutement parallèle à celle suivie devant la Commission Nationale de Recrutement**

Alors que les recrutements des personnels des services centraux sont de la compétence de la Commission Nationale de Recrutement, au ministère de la Santé, c'est une commission interne qui s'occupe du recrutement.

- **Absence de publicité autour des postes vacants, de concours**

Les postes disponibles ne font pas l'objet de publication et il n'y a pas de concours pour départager les candidats à l'emploi.

- **Absence de transparence sur tout le processus de recrutement**

Au Ministère de la Santé et de la Lutte contre le Sida, les besoins sont exprimés par les centres de santé et les hôpitaux, en collaboration avec les districts sanitaires, mais les autorités centrales procèdent au recrutement sans tenir en considération les besoins exprimés par la base.

3.3. Les écarts entre le droit et la réalité dans le recrutement des entités autonomes

Le recrutement dans les entités autonomes accuse un certain nombre de lacunes que nous relèverons dans les développements qui vont suivre.

Avant d'analyser les lacunes de chaque catégorie, il convient de signaler une lacune qui les concerne toutes.

3.3.1. Une contradiction introduite par le Code du travail

En introduisant la libéralisation de l'emploi, le législateur met fin au service public de l'emploi. En même temps, il prévoit la création des bureaux publics qui sont chargés notamment de la réception des offres et demandes d'emploi ainsi que la mise en relation des demandeurs d'emplois et des employeurs. Ils prennent toute mesure nécessaire pour aider les travailleurs à trouver un emploi approprié et les employeurs à recruter des travailleurs qui conviennent aux besoins des entreprises¹.

Il faut ajouter que ces bureaux ne sont pas opérationnels.

¹ Article 167du Code du travail.

3.3.2. Les écarts entre le droit et la réalité dans le recrutement des entités décentralisés

a) Les collectivités locales

- Absence de plan de recrutement

Il n'y a généralement pas de plan de recrutement, car on recrute rarement. On recrute si le besoin se fait sentir.

- Un régime de faveur dans le recrutement des conseillers techniques

Les conseillers techniques ne sont pas soumis à la procédure normale de recrutement alors qu'ils n'occupent pas un mandat politique ou électif. Les candidats sont proposés par le Conseil communal. Aucune précision sur les critères guidant le Conseil communal.

b) Les entités décentralisées techniquement

De nombreux écarts par rapport à la procédure normale ont pu être observés.

- L'absence de commissions permanentes de recrutement

A l'INSS, une commission de recrutement est désignée ponctuellement par le Directeur Général. Il n'y a aucune précision sur les critères de nomination des membres de la Commission. Comme c'est cette commission qui sélectionne les dossiers de candidature, fait passer les tests et concours, on peut redouter des recrutements de complaisance sous la pression de l'extérieur.

- **L'absence d'instruments de travail**

A l'I.N.S.S., la commission de recrutement désignée par le Directeur Général n'a pas de règlement d'ordre intérieur. Il ne pourrait en être autrement dans la mesure où il s'agit de commissions ponctuelles mises sur pied pour le recrutement de nouvelles unités ou en cas de remplacement.

- **Evaluations subjectives**

A la R.T.N.B., la procédure de recrutement semble respecter la réglementation. Il existe une commission permanente de recrutement. Des offres publiques sont publiées par voie d'affichage et de communiqués radiodiffusés pendant toute une semaine. Ces offres indiquent clairement les exigences des postes à pourvoir et au moment venu, des tests écrits sont organisés. Ceux-ci sont couronnés par des interviews et la commission dresse des comptes rendus et les résultats sont affichés. En cas de recours, une suite y est réservée.

C'est au niveau des interviews que l'objectivité est mise à mal. D'après les témoignages recueillis, c'est à ce moment précis que les membres de la commission procèdent à une évaluation suivant des critères subjectifs : selon que le candidat est une relation (parenté/connaissance), recommandé par un allié ou une autorité politique, ou purement et simplement parce que le candidat a monnayé son recrutement.

- **Le recours aux listes de réserve : une pratique pour contourner la procédure de recrutement**

Une autre pratique courante c'est l'usage abusif de listes de réserve, c'est-à-dire celles qui auront servi aux recrutements antérieurs. En effet, il peut arriver qu'un service exprime un besoin en personnel, et pour combler ce

besoin, la direction tire un candidat connu à l'avance de la liste de réserve, sans que ledit candidat soit classé en ordre utile. C'est à cette même occasion que l'un ou l'autre recrutement irrégulier s'opère, d'où un personnel parfois pléthorique.

3.3.3. Les écarts entre le droit et la réalité dans le recrutement des administrations personnalisées

L'exemple pris est celui de la R.N.P. A la lecture du Statut du personnel, la RNP dispose de très bons principes susceptibles de garantir la transparence. Malheureusement, force est de constater qu'ils ne sont pas respectés.

- Absence de commission permanente de recrutement

A la R.N.P., il n'existe pas de commission chargée du recrutement. Des Commissions ponctuelles dont la composition ne rassure pas sont désignées à chaque recrutement.

- Absence de publication de vacance de poste

A la R.N.P., il n'y a pas non plus de publication de vacances de postes. Dans la pratique, les demandeurs d'emploi écrivent à la direction pour solliciter un stage qui, une fois accordé, leur permettra de s'imprégner de l'utilisation des logiciels d'usage, et c'est parmi ces stagiaires qu'on recrutera.

- **Absence de concours**

La procédure de recrutement décrite ci-dessus exclue le concours comme mode de sélection. Cependant pour les niveaux licence, il y a des tests d'évaluation organisés par des commissions ad hoc.

3.3.4. Les écarts dans le recrutement des sociétés à participation publique

Les exemples de sociétés à participation publique retenues sont la REGIDESO, l'OTRACO et la SOSUMO.

Dans l'ensemble, le recrutement respecte les textes applicables, nonobstant l'existence de quelques anomalies.

- **Recrutement directe en dehors de l'intervention d'une structure collégiale**

A la REGIDESO, il existe une commission de recrutement qui est nommée par le Directeur Général pour le recrutement des candidats ayant un certain niveau de formation, mais elle n'est pas permanente. Néanmoins, pour le recrutement des manœuvres, on ne passe pas par cette commission. Dans ce cas, il est difficile de justifier le recrutement d'un candidat à l'emploi au détriment d'un autre sans critères objectifs, quand on sait qu'en pareilles circonstances, il y a multiplicité de candidatures. Cela constitue une large ouverture aux phénomènes tels que le clientélisme, le favoritisme, la corruption, voire la discrimination. C'est non seulement une particularité, mais en plus une anomalie parce que l'Etat, de par la Constitution, reconnaît « à tout citoyen », sans distinction aucune, le droit au travail, pour autant que l'emploi concerné est du secteur public.

Dans les provinces, la pratique veut également que ce soit les chefs d'antennes qui se chargent de « rechercher les candidats », et c'est le niveau central qui confirme les recrutements. Là aussi, des critères objectifs permettant de rechercher et de sélectionner les candidats sont indispensables, sinon une ouverture aux mêmes phénomènes évoqués ci-dessus est évidente.

- **Absence de commission permanente de recrutement**

L'OTRACO ne dispose pas de commission permanente de recrutement. L'entreprise la met en place en fonction des besoins techniques exprimés.

L'analyse des écarts entre le droit et la réalité dans le recrutement des personnels de l'administration publique et parapublique serait incomplète si elle ne comprenait pas les conséquences de l'opacité dans le recrutement.

3.4. L'opacité dans le recrutement des personnels de l'administration publique et parapublique : des conséquences incalculables

Qu'on se place au point de vue politique, économique, administratif, et social, l'absence de transparence dans le recrutement a des conséquences néfastes sur de nombreux secteurs vitaux du pays.

3.4.1. Les conséquences politiques : mise en cause des fondements de la démocratie

L'article 13 de la Constitution de la République du Burundi dispose que « Tous les Burundais sont égaux en mérite et en dignité. Tous les citoyens jouissent des mêmes droits et ont droit à la même protection de la loi. Aucun Burundais ne sera exclu de la vie sociale, économique ou politique de la

nation du fait de sa race, de sa langue, de sa religion, de son sexe ou de son origine ethnique ».

L'égalité constitue l'une des plus grandes valeurs constitutionnelles fondamentales dont doivent bénéficier les citoyens. C'est l'un des fondements de la démocratie moderne.

L'une de ses applications est l'égalité d'admissibilité aux emplois publics. Posé à l'article 51, al.2 de la Constitution de la République du Burundi qui dispose que « Tout Burundais a également le droit d'accéder aux fonctions publiques de son pays », ce principe s'impose à l'administration.

Dès lors que les citoyens remplissent les conditions générales exigées, ils peuvent accéder à la Fonction Publique. L'égalité de traitement, l'égalité de chances doivent être assurées.

Toute forme de discrimination entre les candidats à base des opinions politiques, philosophiques, religieuses ou autres est en principe interdite, étant contraire même à la Constitution. Malheureusement, des cas de discrimination ne sont pas rares.

3.4.2. Les conséquences économiques : gaspillage des deniers publics

Ayant mis à la trappe les règles fondamentales de fonctionnement des services publics comme le mérite, le recrutement opaque reposera par exemple sur le népotisme. On créera des postes fictifs pour les membres de sa famille ou de son groupe d'appartenance. On participera à la définition de leur rémunération. On peut citer également le clientélisme qui aboutit au recrutement d'agents sur la seule base d'affinités politiques au mépris des

règles en vigueur, à la création de postes en faveur d'amis politiques alors que leur utilité n'est pas avérée¹.

Le tout conduit à la consommation des crédits budgétaires pour payer des dépenses qui ne correspondent pas à des besoins réels. Les recrutements pléthoriques sont souvent dénoncés. Ainsi les ressources publiques ne sont pas gérées dans l'intérêt de tous, mais de façon à garantir des droits indus à un groupe.

3.4.3. Les conséquences administratives : baisse de qualité des prestations de service public

A la Fonction publique surtout, le fonctionnaire doit exercer son devoir avec diligence, soin et attention et contribuer à établir des normes de qualité élevées dans la gestion publique. Cette obligation exige du responsable un travail intègre, qu'il respecte les exigences d'équité en matière de prise de décision, fasse tous les efforts possibles pour fournir un service de qualité aux usagers.

La qualité des services qu'elle rend aux usagers est le meilleur indicateur de l'efficacité de l'administration. Or, le recrutement opaque alimente l'administration d'éléments accusant un profond déficit de citoyenneté et de compétence, remplaçant facilement le service public par d'autres valeurs : liens de sang, affinités politiques, régionales. L'absence de transparence a un effet désastreux sur le fonctionnement de l'administration. Elle mine le fonctionnement des services publics les plus indispensables : enseignement, santé, justice. A la limite, elle peut discréditer l'Etat sur le plan international, entraînant la réduction des investissements et de l'aide au développement.

¹ Dans les ateliers de Ngozi et de Gitega, les participants sont revenus sur ces anomalies.

3.4.4. Les conséquences sociales : ébranlement de la confiance

L'absence de transparence dans les recrutements est source de mécontentement et d'insatisfaction.

Dans la mesure où un service public nécessite la confiance du public, un fonctionnaire responsable doit chercher à maintenir et à améliorer la confiance que le public place dans le gouvernement ou dans le système d'administration de l'Etat.

Aujourd'hui, les recrutements au ministère de la Justice manquent de crédibilité. Les recrutements à la Fonction publique et à l'enseignement de base, servent les intérêts politiques du parti au pouvoir. Les usagers sont lassés, mais demain les contestations pourraient devenir plus virulentes.

Conclusion partielle

Malgré l'existence de dispositions qui précisent les mécanismes de recrutement dans la transparence, on observe beaucoup d'anomalies qui se glissent dans la procédure de recrutement.

La distinction entre fonctions politiques et fonctions techniques n'a pas permis de supprimer la confusion entre elles. L'autorité de nomination se retranche souvent derrière cette confusion pour nommer discrétionnairement à des fonctions techniques au mépris de la loi.

A la Fonction publique, il n'y a pas de plan de recrutement, les concours sont rares et le recrutement sur titre a été généralisé.

Au Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation, des structures intervenant dans les opérations de recrutement ne se réunissent

pas alors qu'elles jouent un rôle clef. Cela a pour conséquence de laisser les mains libres aux DPE et aux DCE qui pourraient être tentés par des arrangements.

Au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux, c'est l'opacité totale. Il n'y a aucun autre critère de recrutement autre que le titre. Il n'y a pas de structure de recrutement, pas de motifs des décisions de recrutement.

Au Ministère de la Santé Publique, en plus des irrégularités telles que l'absence de publicité des postes vacants, l'absence de transparence dans tout le processus de recrutement, il n'existe pas de cadre légal des recrutements.

Les principaux griefs qu'on peut reprocher aux entités autonomes, l'absence de plans de recrutements (communs), l'absence de commissions permanentes de recrutement, des évolutions subjectives des candidats, absences de publications de vacance de poste, absence de concours.

S'agissant des conséquences de l'absence de transparence dans les recrutements des personnels au sein de l'administration publique et parapublique, elles sont désastreuses : mise en cause des fondements même de la démocratie, gaspillage des deniers publics, baisse de la qualité des prestations du service public, ébranlement de la confiance.

Conclusion générale et recommandations

Le recrutement est défini comme l'ensemble des actions mises en œuvre pour trouver un candidat correspondant aux besoins d'une organisation dans un poste donné.

Le recrutement est un long processus qui passe par un certain nombre d'étapes dont les plus importantes sont :

- la définition et l'identification du ou des poste(s) ;
- la définition du profil de poste et de candidat ;
- l'identification de la méthode de recrutement ;
- la campagne de recrutement proprement dite ;
- la sélection ;
- la décision.

Toutes ces étapes sont destinées à garantir un minimum de transparence.

En effet, le recrutement est dominé par un principe fondamental de bonne gouvernance : la transparence. Dans une acception générale, la transparence renvoie à l'ouverture du public sur les activités des responsables ou des institutions, c'est-à-dire que ces derniers donnent l'information « sur ce qu'ils font, comment ils le font mais aussi sur les résultats » et à la possibilité pour les citoyens d'apprécier si les institutions ou les responsables travaillent conformément à la loi.

Appliqué au recrutement, la transparence repose sur la circulation de l'information entre l'organe ou l'institution chargée de recruter et les candidats à l'emploi.

Pour qu'un recrutement soit qualifié de transparent, il doit remplir les conditions suivantes :

- Une structure de recrutement ayant suffisamment de pouvoirs et d'indépendance, de sorte que ce soient ses décisions qui soient prises en considération, pendant tout le processus de recrutement jusqu'au moment de l'engagement effectif des candidats à l'emploi.
- Une structure dotée d'instruments juridiques, qui indiquent la part des intervenants pendant toute la procédure de recrutement.
- Une large publicité des postes vacants par toutes les voies susceptibles d'accès à tous les candidats : des médias (radio, télévision, presse écrite), internet, affichage aux endroits publics... pendant un temps suffisant (au moins une semaine).
- Détermination de tous les critères à prendre en compte au recrutement comme le profil des candidats, les éléments constitutifs du dossier de candidature, et si besoin la ou les contraintes du ou des poste(s) à pourvoir.
- Organisation de tests/concours pour départager les candidats, dans la justice et l'équité. Cela permet également à l'institution concernée d'avoir le profil qui correspond le plus au(x) poste(s) à pourvoir. Pour garantir la transparence du recrutement et un meilleur choix de candidats, le concours/test doit être confié à des experts indépendants au regard des compétences exigées par le poste.
- Communication des résultats des tests / concours.
- Possibilité aux candidats d'exercer des recours.

Nombre de dispositions des instruments juridiques régionaux et nationaux sont consacrées à la transparence dans le recrutement et reprennent les conditions précédentes.

La Charte africaine sur les valeurs et les principes de service public et de l'administration fait une place importante au plan de recrutement et pose les principes de base du recrutement.

Au plan national, il y a plusieurs textes.

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi préconise de façon générale une administration transparente, soucieuse d'une gestion saine de la chose publique. En ce qui concerne les recrutements, l'Accord propose l'adoption de procédures transparentes dans les concours d'entrée.

La Constitution de la République du Burundi ne vise pas directement la transparence. En posant le principe de l'accès de tout burundais aux fonctions publiques de son pays, la Constitution interdit que certaines fonctions soient fermées à certaines catégories de citoyens. Les conditions de recrutement doivent être telles que toutes les catégories de citoyens accèdent à la Fonction publique. C'est cela que vise précisément la transparence.

Le Statut Général des fonctionnaires pose une exigence préalable au recrutement : l'établissement d'un plan de recrutement ; il pose également le principe de la publicité des offres d'emploi, le principe de recrutement par concours et détermine un cadre institutionnel de recrutement : la Commission Nationale de Recrutement.

Le recrutement des magistrats au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux est régi par la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats. Le recrutement se fait sur titre et on soutient que les recrutements ont toujours été faits sur titre et que c'est régulier. Une possibilité de recrutement par concours est prévue par le Statut des magistrats.

Il y a risque de confusion entre les fonctions politiques et les fonctions techniques. Par la loi n°1/09 du 17 mai 2005, le législateur a opéré une distinction qui n'est pas toujours nette entre la fonction politique et la fonction technique. La distinction a été reprise par la loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration. Cette distinction est intéressante en ce qui concerne le recrutement. L'accès aux fonctions politiques est fondé sur des choix politiques et relève d'une procédure discrétionnaire ou élective. La nomination à des fonctions techniques intervient à la suite d'une sélection entre les candidats sur base des critères de compétence et de mérite.

En ce qui concerne le recrutement des personnels des entités autonomes, le Code du travail et ses mesures d'application sont d'application générale. Le principe c'est la libéralisation des emplois, mais il est prévu des mécanismes de suivi.

Pour le reste, chaque entité, en plus des lois règlements la régissant, a mis en place ses propres textes déterminant la procédure de recrutement. Dans l'ensemble, des éléments de transparence sont visibles : planification des besoins, publicité des offres d'emplois, existence de structures de recrutement, organisation de test ou de concours.

Malgré l'existence de dispositions qui précisent les mécanismes de recrutement dans la transparence, on observe beaucoup d'anomalies qui se glissent dans la procédure de recrutement.

La distinction entre fonctions politiques et fonctions techniques n'a pas permis de supprimer la confusion entre elles. L'autorité de nomination se retranche souvent derrière cette confusion pour nommer discrétionnairement à des fonctions techniques au mépris de la loi.

A la Fonction publique, il n'y a pas de plan de recrutement, les concours sont rares et le recrutement sur titre a été généralisé.

Au Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation, des structures intervenant dans les opérations de recrutement ne se réunissent pas alors qu'elles jouent un rôle clef. Cela a pour conséquence de laisser les mains libres aux DPE et aux DCE qui pourraient être tentés par des arrangements.

Au Ministère de la Justice et Garde des Sceaux, c'est l'opacité totale. Il n'y a aucun autre critère de recrutement autre que le titre. Il n'y a pas de structure de recrutement, pas de motifs des décisions de recrutement ou de rejet de candidatures.

Au Ministère de la Santé Publique, en plus des irrégularités telles que l'absence de publicité des postes vacants, l'absence de transparence dans tout le processus de recrutement, il n'existe pas de cadre légal des recrutements.

Les principaux griefs qu'on peut reprocher aux entités autonomes, l'absence de plans de recrutements (communs), l'absence de commissions permanentes de recrutement, des évaluations subjectives des candidats, absences de publications de vacance de poste, absence de concours.

Les conséquences de l'absence de transparence dans les recrutements des personnels au sein de l'administration publique et parapublique sont désastreuses : mise en cause des fondements de la démocratie, gaspillage des deniers publics, baisse de qualité des prestations de service public, ébranlement de la confiance.

Pour réduire autant que possible les écarts entre le cadre légal et la réalité en matière de recrutement l'O.A.G. formule les recommandations suivantes :

Au Gouvernement :

- d'initier une étude stratégique pour une meilleure adéquation formation-emploi pour éviter de former trop de chômeurs ;
- promouvoir les comportements éthiques dans la gestion du service public.

En direction de l'administration publique :

- Remplacer la Commission Nationale de Recrutement prévue par le Statut Général des Fonctionnaires par une commission tripartite indépendante et paritaire (Gouvernement, Syndicats et Société Civile). En effet, l'actuelle commission est déséquilibrée car elle est dominée par les représentants du gouvernement. La nouvelle commission, de part sa composition, serait plus crédible du fait même de son indépendance.
- Doter cette commission de pouvoirs suffisants pouvant lui permettre d'assurer le respect et la mise en œuvre des mécanismes transparents dans les recrutements, comme par exemple le visa obligatoire sur tout acte de recrutement effectif.
- Assurer une large publication des vacances de postes, de telle sorte que tous les citoyens en soient informés.
- Organiser obligatoirement des concours chaque fois que les candidats à un poste ouvert dans l'administration publique et parapublique remplissent les mêmes conditions exigées par une offre d'emploi, dans

l'équité et la transparence. Cela permettrait par ailleurs de recruter les meilleurs candidats.

- Mettre en place et rendre fonctionnels les Conseils Provinciaux et Communaux de l'Enseignement qui existent et les impliquer davantage dans les procédures de recrutement et leur doter d'un pouvoir de décision.
- Compléter et appliquer sans délais les procédures de recrutement prévues par le Statut des Magistrats et le Décret n° 100/178 du 08 décembre 2003 portant création du Centre de Formation Professionnelle de la Justice, pour autant qu'il n'y a pas un organe national en charge du recrutement en faveur de l'administration publique et parapublique.
- Mettre en place un cadre qui régleme les recrutements au Ministère de la Santé Publique pour garantir la transparence ou, à défaut, que la Commission Nationale de Recrutement s'en saisisse au même titre que les autres ministères qui n'ont pas de textes propres régissant le recrutement.
- Appliquer intégralement la Loi n° 100/09 du 17 mai 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques.
- Prendre un texte portant mise en application de la Loi n° 100/09 du 17 mai 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques. Ce texte viendrait préciser la part des uns et des autres dans le recrutement aux postes concernés.
- Mettre en place un mécanisme de réclamation, de dénonciation et de sanction des cas avérés de manque de transparence.

En direction de l'administration parapublique :

- Respecter et appliquer le prescrit de la loi portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques, sur base du son texte d'application.
- Prévoir un texte qui règlemente le recrutement et qui s'impose à toutes les administrations parapubliques. Ce texte devrait préciser les procédures à suivre pendant le recrutement et mettrait un frein aux recrutements irréguliers.
- Elaborer au niveau de chaque institution un manuel des procédures de recrutement et de la promotion interne des personnels.
- Mettre en place une autorité de régulation indépendante chargée du suivi de la mise en application des dispositions de ce texte.

Aux citoyens :

- de faire prévaloir leurs droits auprès de l'institution de l'Ombudsman qui a les compétences de recevoir les plaintes, et à l'institution de se saisir des cas, souvent flagrants d'irrégularité dans les recrutements au sein de l'administration publique et parapublique ;
- être plus actifs dans le cadre de la société civile pour contribuer à la mise en place des règles de bonne conduite de l'administration.

Bibliographie

1. Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, Arusha, 28 août 2008.
2. BATUNGWANAYO, B., La problématique du recrutement dans la Fonction Publique, Bujumbura, septembre 2009.
3. Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration, adoptée par la XVI^{ème} Session ordinaire de la Conférence de l'Union tenue à Addis-Abeba, en Ethiopie, le 31 janvier 2011.
4. Décret n° 100/125 du 21 avril 2010 portant organisation du Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation.
5. Décret-loi n°1/024 du 13 juillet 1989 portant cadre organique des administrations personnalisées de l'Etat.
6. Décret-loi n° 1/037 du 07 juillet 1993 portant révision du Code du Travail du Burundi.
7. Décret n° 100/178 du 08 décembre 2003 portant création du Centre de Formation Professionnelle de la Justice.
8. NIMUBONA, J., BATUNGWANAYO, B., « Problématique de l'équité dans l'accès à l'emploi public au Burundi : une question fondamentale de Gouvernance », non daté.
9. Document portant « Engagements pris lors des ateliers de responsabilisation de l'administration publique organisés du 3 au 4 novembre 2011 et du 30 au 31 janvier 2012 », Bujumbura, janvier 2012.
10. FOUGER, L., La fonction publique, Bruxelles, I.I.SA, 1966
11. Guide d'observation de la gouvernance, Observatoire de l'Action Gouvernementale, Bujumbura, novembre 2009.

12. Loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant Réforme du Statut des Magistrats.
13. Loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la Loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale
14. Loi n° 1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique.
15. Loi n° 1/09 du 17 mai 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques.
16. Loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi.
17. Loi n° 1/28 du 23 août 2006 portant Statut Général des Fonctionnaires.
18. Manuel de procédures administratives et financières communales, 2^{ème} édition, Bujumbura, avril 2012.
19. Ordonnance Ministérielle n° 574 du 29 juin 2007 portant modalités de fonctionnement de la Commission Nationale de Recrutement.
20. Ordonnance Ministérielle n° 660/161 du 3 juin 1991 portant réorganisation de la mise en relation des demandeurs d'emploi et des employeurs.
21. Règlement d'entreprise de la SOSUMO.
22. Règlement d'Ordre Intérieur de l'I.N.S.S.
23. Règlement d'Ordre Intérieur de la RTNB
24. ROBERT, P., « Le Petit Robert », Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, rédaction dirigée par A. REY et J. REY-DEBOVE, Nouvelle édition revue, corrigée et mise à jour pour 1984.
25. Statut du personnel de la REGIDESO
26. Stratégie Nationale de la Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption 2011-2015.

27. Transparency International, La coalition mondiale contre la corruption, Indice de la corruption 2012, Niveau de perception de la corruption dans 176 pays ou territoires du monde.
28. Sites web :
- <http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/transparent/>
 - <http://blog.wikimemoires.com/2011/04/le-recrutement-definition-et-phases-du-recrutement/>