

MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DU TRAVAIL

Analyse Fonctionnelle du MININFOR

Rapport Final

NOTE LIMINAIRE

Le présent rapport est le fruit d'un travail d'équipe auquel les cadres du Ministère de l'Information ont participé de manière active.

Nous tenons à les remercier pour leur disponibilité, leur réel intérêt pour le travail effectué et leur volonté affichée de mettre en œuvre très rapidement les améliorations de fonctionnement qui seront proposées.

Nous tenons particulièrement à remercier Monsieur le Ministre de l'Information qui a mobilisé son équipe et manifesté clairement sa volonté de réforme et de modernisation de l'institution dont il a la charge.

SOMMAIRE

Note liminaire	2
Introduction	5
Le MININFOR	5
Environnement Politique, légal et réglementaire	5
Les domaines d'analyse	6
Analyse Diagnostique	8
Structure et organisation	8
Mandats et Attributions	8
Structure et organisation du Ministère	8
Politique, plan stratégique et plans d'action	9
Politique du Gouvernement et politique sectorielle	9
Plans stratégiques et plans d'action	10
Methodologie d'elaboration et Respect des plans stratégiques et des plans d'action	10
Système de suivi des performances de l'institution	11
Structure et fonctionnement du Système d'information	11
Le système de gestion informatique de l'information	12
Les procédures de gestion	13
La gestion documentaire	14
Le Système de communication interne et externe	14
La Gestion du temps	15
Les ressources du Ministère	15
Les ressources Humaines du Ministère	15
Adéquation des RH aux besoins (Cadre Organique)	15
La réglementation applicable aux agents de l'Etat :	16
Les ressources matérielles et financières du Ministère	16
Les pistes de solutions proposées	18
Réformer la Structure et l'Organisation du Ministère	18
La Structure du Ministère doit être réaménagée et ses missions définies officiellement	18
Le mécanisme d'élaboration et de propositions des stratégies du Ministère doit être amélioré	18
La Procédure d'élaboration des Plans d'action annuels doit être reformée	19
Améliorer la productivité du personnel par la réorganisation et la modernisation du système d'information de communication et de gestion documentaire du ministère et la mise en place de procédures de gestion codifiées	20
Renforcer les compétences des Ressources Humaines pour améliorer leur productivité	20
Réorganiser la gestion documentaire	21
Sécuriser les systèmes informatiques	21
Améliorer et moderniser le système de communication du Ministère	22
Codifier et Mettre en place Les règles de fonctionnement de l'institution et les procédures de gestion	22

Mettre en place rapidement tous les outils d'une véritable Gestion des Ressources Humaines de l'Etat	24
Repenser entièrement la gestion du temps	25
Annexes	27
Annexe 1 : réglementation	27
Annexe 2 : missions et fonctions du Ministères	28
Annexe 3 : description des Ressources Humaines du Ministère par rapport a la structure	29
Annexe 4 : analyse des liens entre le document de stratégie et le Plan d'Action	30
Annexe 5 : analyse des liens entre le document de stratégie et le Plan d'Action	31
Annexe 6 : description du système informatique du ministère	32
Annexe 7 : description des outils de communication :	32
Annexe 8 : gestion du Temps	33
Annexe 9 : analyse d'adéquation Postes / Personnes :	35
Annexe 10 : analyse des outils bureautiques du Ministère :	38
Annexe 11 : travaux nécessaires à la mise en œuvres des nouvelles procédures de GRH	39
Annexe 12 : contenu de formation à la gestion du temps	40

INTRODUCTION

LE MININFOR

Le MININFOR est une structure intégrée à la Primature dont les ressources sont gérées par cette dernière et qui n'est pas géré par un Secrétaire Général.

Elle a été créée en 2003.

Comme toutes les autres institutions rwandaises, le MININFOR a subi le traumatisme de la réduction des effectifs de l'Administration de 2004 et 2006.

En 2004, les Institutions Centrales sont passées de 2000 à 1000 employés puis en 2006 de 1000 à 500 au total.

Dans le même temps, le nombre de provinces a été réduit de 12 à 5 avec un personnel passant de 105 à 16 pour chacune d'elles.

Le nombre de Districts a été réduit de 105 à 30 avec un personnel limité à 35 pour chacun d'eux.

Le MININFOR a une mission exclusivement Nationale et n'a pas d'activités décentralisées.

L'action du MININFOR s'inscrit dans les objectifs complémentaires fixés par la Vision 2020 et notamment :

«Les médias publics et privés s'impliqueront dans la gestion des affaires de la Nation et de l'Etat Rwandais par l'information objective de tous les partenaires au développement»

Le Budget du MININFOR fait partie du Secteur Macro Economique de la Gouvernance.

La Politique qu'il est chargé de mettre en œuvre est fixée dans le document de politique de l'Information au Rwanda élaboré en septembre 2004.

ENVIRONNEMENT POLITIQUE, LEGAL ET REGLEMENTAIRE¹

1. Le document de politique générale Vision 2020 rédigé en novembre 2002 fixe les orientations de la politique du Gouvernement à l'échéance 2020. Il sert de document fondamental à l'élaboration des politiques sectorielles.
2. La Stratégie de Développement Economique pour la Réduction de la Pauvreté qui vise à mettre en œuvre Vision 2020. Elaboré en juillet 2007, ce document présente la stratégie de mise en œuvre de la politique gouvernementale fixée par Vision 2020 pour les cinq années 2008 – 2012. Il a reçu l'aval des bailleurs de fonds internationaux qui concourent à sa mise en œuvre.

¹ Annexe 1: Réglementation
13/11/2008

3. Le Programme du Gouvernement à 7 ans a été présenté aux deux chambres parlementaires le 7 novembre 2003. Il détermine les 4 principaux axes d'orientation du travail gouvernemental pour la période couverte par la législature (2003 – 2010) :
 - La Bonne Gouvernance ;
 - La Justice ;
 - L'Economie bâtie sur la Nature et les ressources propres du pays, et sur la population elle-même ;
 - Le Bien – être de chaque citoyen rwandais.
4. La Politique de l'Information au Rwanda de septembre 2004 qui énonce les nouvelles attributions des médias et fixe les nouvelles orientations politiques des medias au Rwanda.
5. La Politique cadre de la Réforme de la Fonction Publique élaborée en 2002, qui détermine la politique gouvernementale en matière de Réforme Institutionnelle.
6. La Stratégie et mise en œuvre du programme de reconfiguration et de transformation de l'Administration Publique Rwandaise élaborée en 2004 en application de la Politique Cadre de la Réforme. Elle détermine les orientations de la réforme de la manière suivante :
 - Revoir le rôle de l'Etat dans une perspective de décentralisation des pouvoirs et de développement de partenariats :
 1. Révision des missions des différentes institutions gouvernementales
 2. Refonte des structures des institutions, en cohérence avec les missions dévolues et la décentralisation des pouvoirs
 3. Développement du partenariat entre le secteur public, privé, et la société civile
 - Améliorer l'adéquation aux missions et accroître le professionnalisme des agents publics :
 1. Redéploiement des agents retenus, reconversion et / ou réinsertion des agents non retenus
 2. Développement des compétences et des performances
 3. Rémunération des emplois et mesures d'incitation des agents publics à la performance
 4. Promotion de la culture de l'éthique et du bien public
 - Moderniser la gestion des institutions et développer des systèmes / outils de gestion stratégiques du secteur :
 1. Élaboration et standardisation de manuels, guides et textes juridiques reliés à la gestion administrative
 2. Amélioration de la gestion des ressources humaines
 3. Mise en œuvre de Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)
7. Le Statut de la Fonction Publique élaboré en 2002 et qui est toujours en vigueur à l'heure actuelle. Un projet de statut prenant en compte les objectifs de la Réforme visant à mettre en place une Fonction Publique d'Emploi et une rémunération fondée sur la performance est actuellement en cours d'examen à l'Assemblée Nationale.
8. Le Code du Travail promulgué en 2003 qui régit l'emploi des agents contractuels.

LES DOMAINES D'ANALYSE

L'analyse fonctionnelle du Ministère doit porter sur tous les aspects du fonctionnement du Ministère tant sur le plan de la manière dont sont construits sa politique, ses stratégies, ses plans d'action, son mandat et sa structure, que sur celui du fonctionnement de ses unités.

L'analyse a donc été effectuée dans les domaines suivants :

1. Les Mandats (Missions) et Attributions du Ministère qui doivent être examinés sous l'angle de leur pertinence au regard de la Politique Cadre du Gouvernement et de la précision de leur définition pour chacune des structures qui en ont la charge.
2. La Structure et l'Organisation du Ministère qui doit lui permettre de remplir ses missions et de gérer son fonctionnement et ses ressources.
3. Le mode d'élaboration et le respect des Plans Stratégiques et des Plans d'Action qui sont le reflet de la capacité du Ministère à remplir ses missions.
4. Le système de suivi des performances de l'institution qui permet au Gouvernement de suivre la mise en œuvre de sa politique sectorielle et d'apporter les ajustements éventuels aux travaux du Ministère en charge du secteur concerné en cas de difficultés de réalisation des plans d'action.
5. Le Système d'information et la gestion documentaire (y compris le système d'archivage et accès aux informations) qui constituent les outils fondamentaux de travail des administrations.
6. Les Systèmes de communication internes et externes (courrier, téléphone (portable, fixe, IP), messageries, etc.) sans lesquels le travail administratif ne peut être effectué.
7. Les ressources du Ministères :
 1. Les Ressources Humaines qui constituent le moteur du travail administratif ;
 2. Les Moyens Matériels et Financiers qui sont le carburant nécessaire au fonctionnement de l'Administration.
8. La gestion du temps (gestion des agendas, partage des plannings, gestion des réunions, etc..) qui est la première source de gain de productivité dans le travail administratif.

L'analyse a été réalisée en deux temps :

- L'analyse diagnostique qui permet d'identifier les dysfonctionnements et les problèmes d'organisation du Ministère ;
- La recherche de pistes de solutions qui peuvent revêtir deux formes complémentaires :
 - Les objectifs d'amélioration à atteindre et la méthodologie pour y parvenir ;
 - Des propositions de solutions concrètes chaque fois que c'est possible.

ANALYSE DIAGNOSTIQUE

STRUCTURE ET ORGANISATION

MANDATS ET ATTRIBUTIONS

Les missions du MININFOR ont été déterminées en application directe du Document de politique générale du Gouvernement « Visions 2020 ».

Dans ce cadre le Document de Politique Sectorielle de 2004 détermine le rôle de l'Etat de la manière suivante :

- « Appuyer tous les programmes visant la promotion de la presse. »
- « Promouvoir la liberté de la presse. »

Par ailleurs, le Document précise que le Ministère ayant en charge l'Information doit travailler étroitement avec les organes de presse et les associations et les organisations de journalistes.

Analyse critique² :

Il est à noter que les attributions des structures du Ministère ne sont pas définies dans un document ou un texte légal. Seul le cadre Organique de la PRIMATURE, dont ce n'est pas le rôle, comporte un embryon de définition de fonction pour les postes de responsabilité qui peut être considéré une définition sommaire d'attribution de la structure correspondante.

STRUCTURE ET ORGANISATION DU MINISTERE

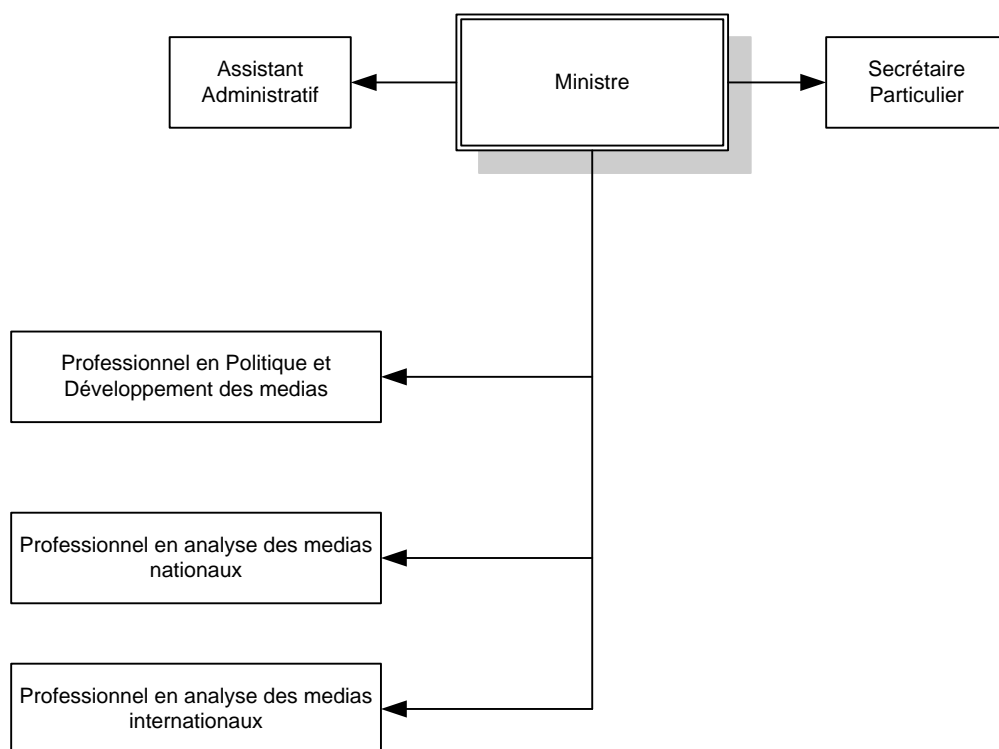
Le MININFOR est réduit en fait au Cabinet du Ministre et comprend, le Ministre lui – même ainsi que le Secrétaire Particulier et l'Assistante Administrative et trois Professionnels ayant en charge³ :

- Le Développement de la Presse ;
- L'Analyse des Médias nationaux ;
- L'Analyse des Médias Internationaux⁴.

² Annexe 2 : Missions et Fonctions du Ministère, Description des missions et fonctions du Ministère selon les documents officiels et Description des missions et fonctions selon les cadres du Ministère

³ Annexe 3.1 : Répartition des agents du Ministère

⁴ Annexe 3 .2 : Cadre organique du Ministère
13/11/2008



Les Partenaires privilégiés du Ministère sont :

- Le Haut Conseil de la Presse dont la mission est de réguler le fonctionnement des medias ;
- La Maison de la Presse dont la mission est de promouvoir la presse au Rwanda ;
- L'ORINFOR, qui diffuse la Radio et la Télévision Nationale ainsi que la Presse écrite Publique.

Analyse critique :

La structure du MININFOR n'a jamais été définie dans un texte légal et ses attributions détaillées ne figurent que dans le Cadre Organique de la Primature à travers les définitions de poste.

POLITIQUE, PLAN STRATEGIQUE ET PLANS D'ACTION

POLITIQUE DU GOUVERNEMENT ET POLITIQUE SECTORIELLE

La Politique du Gouvernement en matière d'Information a clairement été énoncée dans le document de politique Générale du Gouvernement Vision 2020 de 2002 et dans le document de politique de l'Information au Rwanda de septembre 2004.

Ce document précise les principes de la politique de l'information qui devra respecter notamment :

- La véracité et l'objectivité de l'Information diffusée ;
- La Liberté de la presse ;
- La prévention de la diffusion d'informations obscènes ;
- Le respect des lois régissant la presse ;
- La promotion d'une presse constructive ;
- La promotion et le professionnalisme des medias à travers la compétence des journalistes ;
- L'extension de l'utilisation des outils modernes de diffusion de l'information ;
- La participation à l'information et à la promotion des structures sanitaires ;
- La promotion d'une une presse qui favorise la sécurité au Rwanda

Le Document de Stratégie Pour le Développement Economique et la Réduction de la Pauvreté fait de la politique de l'Information une priorité du Gouvernement en précisant notamment qu'il faut : « Promouvoir des medias audibles par tous et professionnels, tant publics que privés, afin de permettre aux citoyens de se faire entendre et afin de distribuer l'information publique »

La Stratégie du MININFOR a été définie pour les années 2004 – 2006 mais n'a pas encore été remplacée. Un document est en cours de rédaction.

Analyse critique⁵ :

Le Document de Politique Sectorielle est bien rédigé en application de la Vision 2020 et tient compte des objectifs fixés par l'EDPRS.

Ce Document fixe bien les principes de la politique de l'information, les objectifs à atteindre et définit les grands axes de l'action gouvernementale pour y parvenir ainsi que le rôle des partenaires du secteur.

PLANS STRATEGIQUES ET PLANS D'ACTION

Le MININFOR ne dispose pas à l'heure actuelle d'un document de stratégie à 3 ans.

Le Plan d'action pour l'année 2008 a été établi sur la base des objectifs et des grands axes d'action déterminés par le document de politique de 2004.

Analyse critique :

Le Plan d'Action est bien défini en activités à entreprendre mais chacune d'entre elles n'a pas de budget spécifique⁶. Par ailleurs le calendrier de réalisation au cours de l'année n'est pas précisé.

En fait, le plan d'action est établi après les négociations budgétaires.

De ce point de vue, la séquence actuelle d'élaboration des plans d'action annuels par rapport à celle du budget constitue un handicap certain.

Le plan d'action n'étant pas utilisé pour établir le budget permettant de le mettre en œuvre, les besoins exprimés ne peuvent donc pas être pris en compte dans la discussion du Budget à l'Assemblée. Il y a donc décalage entre les besoins et le budget obtenu ce qui entraîne l'impossibilité de réaliser les programmes prévus.

METHODOLOGIE D'ELABORATION ET RESPECT DES PLANS STRATEGIQUES ET DES PLANS D'ACTION

Au MININFOR, le Plan d'Action comprend pour chaque programme, une demande de crédit budgétaire correspondant.

Cependant le Plan d'Action est élaboré selon la séquence suivante :

1. Préparation du Budget dans les limites du plafond du secteur Macro économique et du Document de cadrage au second trimestre de l'année n – 1
2. Vote du Budget en Décembre n – 1

⁵ Annexe 4 : Analyse comparative des textes fondamentaux

⁶ Annexe 5 : Analyse des liens entre le document de stratégie et le Plan d'Action

3. Elaboration du Plan d'Action en septembre – octobre année n – 1
4. Transmission du Plan d'Action pour validation par les Services de la Primature en Décembre n – 1

Ce calendrier ne permet en aucun cas de prendre en compte les besoins exprimés dans l'élaboration du budget et donc le Plan d'Action a de fortes chance de ne pas être financé à la hauteur des besoins pour sa réalisation.

L'absence de stratégie au MININFOR, ne permet pas de prioriser les actions qui doivent être entreprises en fonction des moyens envisagés dans le cadrage économique.

La procédure décrite ci-dessus montre à l'évidence que la séquence d'élaboration du Plan d'Action est dissociée de celle du Budget.

Si le Plan d'Action servait de base à la négociation Budgétaire, il devrait d'une part être élaboré au premier trimestre de l'année n – 1 , et d'autre part, présenter le catalogue de toutes les activités concourant à la réalisation des objectifs du secteur pour l'année suivante, avec un chiffrage précis nécessaire à la mise en œuvre de chacune d'elle. Cela permettrait alors au Gouvernement d'émettre une véritable lettre de mission au Ministre au début de l'année de mise en œuvre.

SYSTEME DE SUIVI DES PERFORMANCES DE L'INSTITUTION

Chaque année le Ministère rédige deux rapports semestriels d'activité qui sont transmis à la Primature.

Au début de l'année suivant la réalisation du Plan d'Action le rassemblement de l'Akagera permet une évaluation par le Gouvernement des résultats obtenus ainsi que du Plan de Travail pour l'année suivante.

Cette méthode ne permet évidemment pas une évaluation sur de véritables indicateurs de performances et ne permet pas non plus au Ministère de réaliser les ajustements nécessaires de son programme en cas de dérapage ou de changement d'objectif lié à des événements externes.

Dans le cadre de la nouvelle stratégie sectorielle pour l'Administration Publique, il est prévu de mettre en place un nouveau système d'appréciation des performances institutionnelles.

Le projet a été soumis à toutes les institutions du pays pour recueillir leur avis avant approbation du Conseil des Ministres. Ce nouveau système devrait être mis en œuvre en 2008.

STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DU SYSTEME D'INFORMATION

L'information est la matière première du travail administratif.

Elle n'a d'existence utile que si elle est codifiée sur un support transmissible.

La codification de l'information peut prendre des formes multiples :

- La parole dans une langue donnée ;
- L'écriture dans une langue donnée ;
- L'image ;
- Les signes ;
- Les codifications télégraphiques ;
- Les codifications numériques par octets ;
- Etc.

Les supports de l'information codée sont eux aussi très nombreux :

- L'air qui transporte le son ;
- Le papier pour l'écriture manuelle ;
- Les câbles réseaux ;
- Les ondes radio ;
- Etc.

Le système d'information d'une administration, correspond à l'ensemble des procédures qui permet à l'information de circuler entre ses différents utilisateurs, d'être contrôlée, d'être archivée, etc.

Il est donc essentiel d'analyser le système d'information et ses éventuels dysfonctionnements de façon approfondie.

LE SYSTEME DE GESTION INFORMATIQUE DE L'INFORMATION

Dans une structure administrative moderne, le système informatique sous-tend le système d'information.

Le MININFOR dispose d'un système informatique de gestion complet et récent. Tous les cadres du ministère sont reliés en réseau et celui-ci est ouvert vers l'extérieur par une connexion internet à haut débit. Il n'existe pas de réseau Intranet propre au MININFOR⁷.

Cependant, cet outil est actuellement sous employé ou mal employé :

1. Les ordinateurs sont trop souvent utilisés comme des machines à écrire. En effet, la méconnaissance des fonctions des outils de traitement de texte, jointe au manque de normalisation de la mise en forme de l'information traitée, entraîne un usage élémentaire des outils de traitement de texte et des tableurs qui ne permet pas de bénéficier des gains de productivité que permettrait une utilisation plus rationnelle et plus complète.
2. Le réseau Informatique du MININFOR, très complet n'est cependant pas suffisamment sécurisé.

Ainsi, il n'y a pas de serveur de documentation qui permettrait la mise en œuvre d'une gestion documentaire centralisée et la mise en place d'outil de sécurisation systématique.

Par ailleurs, il n'y a pas vraiment de politique de sécurité et de sûreté du système d'information en application⁸ :

- Sécurité physique (protection incendie, protection contre le vol ou la destruction accidentelle, etc.)
 - Sécurité contre les intrusions externes dues à l'ouverture sur internet (gestion des pare – feu, filtre contre les utilisations abusives ou excessives, lutte anti-virus, etc.)
 - Sécurité et sûreté des données (protection d'accès aux données, procédures de sauvegarde, etc....)
3. Les outils de messagerie ou transfert de fichier via le réseau sont sous employés :
 - Les messageries rapides ne sont employées que sur initiative privée ;
 - Les transferts de fichiers informatiques sont effectués le plus souvent par e-mails et non à travers le réseau ;

⁷ Annexe 6.1 : Description du système informatique du Ministère

⁸ Annexe 6.2 : Sécurité du réseau

4. Le principal support d'information est le papier⁹ :

- Malgré un équipement informatique de bon niveau, la pratique et le manque de réflexion globale sur la politique d'échange des informations entraîne encore une utilisation très importante du support papier qui constitue pourtant le support le plus fragile et le plus cher à produire.
- Le support papier est très souvent utilisé par l'Administration pour permettre l'apposition de signatures manuelles. Il faut souligner que la signature manuelle n'est pas sûre et que d'autre part, elle est très souvent apposée sur des documents dont il est très peu probable qu'ils présentent un risque de production frauduleuse (annonce de rendez vous, fixation de réunion, information diverses, etc.).

Les outils de signature électroniques modernes (scannage de signature manuelle, empreinte digitale, signature cryptée, etc.) sont en fait beaucoup plus pratiques et beaucoup plus sûrs.

L'utilisation rationnelle de tels outils permet, dans le cadre de la mise en place d'une politique d'échange de document ad hoc, de réaliser d'importantes économies de papier et de travailler sur une documentation électronique plus facile à gérer.

Analyse critique :

Au MININFOR, le système informatique en place est complet et moderne. Tel qu'il est, sans investissement supplémentaire, il permet la mise en place de la grande majorité des outils de modernisation de la gestion du système d'information et de communication dont le Ministère a besoin.

Cependant, une réflexion spécifique doit être menée pour définir une véritable politique de sûreté et de sécurité du système informatique (matériel, réseau, logiciel) et des données.

Par ailleurs, une bonne utilisation des outils bureautiques mis à la disposition des utilisateurs à travers le système informatique nécessite qu'une formation adéquate et bien ciblée soit dispensée au personnel utilisateur.

LES PROCEDURES DE GESTION

Hormis quelques procédures spécifiques :

- Préparation du Budget
- Codes des marchés publics

Il n'existe pas de procédure de gestion codifiée au sein de l'Administration Rwandaise.

Au MININFOR, la gestion des ressources et la gestion du courrier est assurées par la Primature¹⁰.

Cependant les procédures de gestion de l'information traitées par le Ministère ne sont pas codifiées.

Analyse critique :

Les procédures appliquées actuellement dans le Ministère ne sont que des pratiques transmises oralement.

Cette situation est particulièrement dangereuse puisque chaque transmission à un nouvel utilisateur peut entraîner une dégradation de la procédure et la perte de la raison d'être de certaines tâches ou transmission.

⁹ Annexe 6.3 : Description du système d'impression

¹⁰ Annexe 7.1 : Analyse de la gestion du courrier

Par ailleurs, il devient très difficile de refondre les procédures en cas de modernisation des systèmes ou de changement de structure ou de fonctionnement administratif (par exemple : décentralisation). En effet, la mise au point des nouvelles procédures qui ne peut s'appuyer sur une pratique codifiée risque de ne pas prendre en compte certaines tâches essentielles.

LA GESTION DOCUMENTAIRE

La gestion de la documentation n'est pas vraiment organisée au sein du Ministère. Les archives ne sont pas organisées et la documentation « informatique » n'est pas vraiment gérée.

La majeure partie de la documentation produite par le Ministère est créée directement sur support numérique par les cadres de l'Administration sur leur propre machine.

Cependant, il n'y a pas de règle standard de classement et de vignetage de ces documents destinés spécifiquement à une recherche ultérieure. Lorsqu'ils sont classés, ils le sont selon le système mis en place par le créateur du document lui-même sur sa machine et selon sa propre logique.

Il en est de même de la documentation reçue de l'extérieur par courrier électronique ou à travers le réseau.

Dans ces conditions, les documents à usage commun sont imprimés sur papier et rejoignent le classement correspondant.

La sécurité et la sûreté des documents n'est pas bien assurée.

L'accès aux documents n'est pas protégé et en tout cas ne fait pas l'objet d'une politique spécifique.

La recherche des documents est mal organisée et il est particulièrement difficile de retrouver un document électronique sur le réseau étant donné qu'aucun système de classement n'a été mis en place.

Analyse critique :

L'information est la matière première du MININFOR. Sa documentation est son « fonds de commerce ». Cette documentation n'a de valeur réelle que si elle est protégée, gérée et accessible.

A l'heure actuelle, la documentation du Ministère n'est pas véritablement gérée.

LE SYSTEME DE COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE

Le système de communication interne du Ministère repose essentiellement sur l'utilisation des outils suivants :

- Le Management Meeting hebdomadaire. Celui-ci se tient régulièrement.
- Les téléphones portables personnels. Ils constituent le principal outil de communication à distance.
- Les e-mails à partir des adresses personnelles. Ils sont utilisés pour les échanges professionnels.

Le système de communication externe repose quant à lui sur les outils suivants :

- Le courrier traditionnel
- Les e-mails à partir des adresses personnelles
- Les téléphones portables personnels

D'une manière générale, les messageries instantanées du type Skype ou Yahoo Messenger sont peu utilisées sur le plan professionnel. La téléphonie IP d'ordinateur à téléphone par un système de type Skype n'est pas utilisée du fait de l'impossibilité de recharger les comptes à cause de la difficulté de disposer d'une carte de crédit.

Analyse critique¹¹ :

Le téléphone portable est le système de communication le plus cher, le moins sécurisé et le moins maîtrisé de tous. Bien qu'il constitue le moyen le plus simple de communiquer, il a entraîné la disparition de l'usage des filtres du type secrétaire qui permettait la gestion des urgences et la priorisation des communications.

Le téléphone portable impose en fait la gestion de l'« urgence de l'interlocuteur » au détriment de ses propres urgences. Le même phénomène se produit lorsque les visites au bureau ne sont pas filtrées.

Il est donc nécessaire de privilégier les outils de communication qui permettent la maîtrise de la relation, ainsi que ceux dont l'utilisation est la moins chère.

Ces outils existent au MININFOR ou sont faciles à implanter. Leur utilisation rationnelle et efficace suppose cependant une formation adéquate des utilisateurs et le respect d'une discipline rigoureuse.

LA GESTION DU TEMPS

Dans un contexte de Ressources Humaines dont l'effectif est imposé par la nécessité du contrôle draconien de la masse salariale, les gains de productivité sont une nécessité absolue.

Actuellement, les cadres du MININFOR gèrent très mal leur emploi du temps. Cette situation est due d'une part à l'absence d'utilisation des outils de maîtrise de l'emploi du temps, et d'autre part par un manque de discipline face à la réponse à « l'urgence¹² ».

Ainsi, les cadres n'ont pas assez de temps pour se consacrer aux tâches de conception et dans l'ensemble, le personnel a conscience de travailler le plus souvent dans l'urgence sans planification.

Au Ministère, l'utilisation des agendas n'est pas généralisée. Lorsqu'ils existent et sont utilisés, ce sont des agendas manuels parfois partagés avec les assistants.

Analyse critique :

La gestion du temps est un facteur de confort et d'efficacité du travail des cadres dans une administration. Elle est une source importante d'amélioration de la productivité.

La gestion du temps repose sur la mise en place et l'utilisation d'outils et de procédures spécifiques et le respect d'une discipline rigoureuse.

Au MININFOR, dans le contexte obligatoire de maîtrise des effectifs où se trouve le Rwanda, elle est un moyen important d'amélioration de la qualité du travail et du confort des agents.

LES RESSOURCES DU MINISTERE

LES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTERE

ADEQUATION DES RH AUX BESOINS (CADRE ORGANIQUE)

¹¹ Annexe 7.2 : Description des outils de communication

¹² Annexe 8.2 : Gestion des réunions et des entretiens individuels

Project Name: Functional Reviews in 16 Public Institutions

A l'heure actuelle, le Ministère ne dispose pas des agents correspondant à ses besoins en matière de planification et de communication gouvernementale¹³

Cependant, les contraintes budgétaires auxquelles est soumis l'Etat Rwandais obligent les institutions à privilégier les gains de productivité à l'augmentation du nombre des agents.

LA REGLEMENTATION APPLICABLE AUX AGENTS DE L'ETAT :

Actuellement les textes qui régissent le personnel de l'Etat sont obsolètes ou ne sont plus adaptés à la situation présente dans le contexte de la décentralisation et de la décision du Gouvernement de migrer vers une Fonction Publique d'Emplois.

- Ainsi, le statut des fonctionnaires actuellement en vigueur n'est plus adapté à la nouvelle Fonction Publique.
- Le système de rémunération des fonctionnaires n'est plus appliqué et ils sont aujourd'hui rémunérés par un système transitoire non officiel qui n'est en aucun cas un outil de management et de motivation.

Le système de rémunération appliqué fonctionne de la manière suivante :

Le système de rémunération en cours dans la Fonction Publique rwandaise, qui est également appliqué pour les agents de l'Administration centrale au MININFOR a été élaboré en 2004 et mis en application au début de l'année 2006. Il consacre le régime de rémunération des emplois et a mis fin au régime de Fonction Publique de carrière qui rémunère le diplôme d'intégration dans son corps et l'ancienneté. Il comprend 14 niveaux et 7 échelons. Les agents du MININFOR sont essentiellement classés entre les niveaux 10 et 1.

Pour évoluer verticalement d'un niveau à l'autre, il faut qu'il y ait une vacance de poste alors que pour évoluer horizontalement, d'une échelle à l'autre, le fonctionnaire doit avoir 3 années d'ancienneté à la même échelle, sanctionnées par une note de bon niveau.

Ce nouveau système de rémunération est démotivant dans la mesure où il ne prend pas en compte l'ancienneté des agents. Bien que la grande majorité des fonctionnaires reconnaisse que les salaires ont sensiblement augmenté en 2006, ceux-ci estiment que le système est injuste dès lors que l'expérience le plus souvent exigée pour une grande productivité n'est pas rémunérée. On trouve de ce fait un débutant percevoir le même salaire qu'un agent ayant 20 ans d'expérience, pour la simple raison qu'ils occupent des emplois classés au même niveau.

Analyse critique :

A l'heure actuelle aucun système de gestion de carrière à travers les postes et les emplois n'est en place et donc cette situation est particulièrement démotivante.

Par ailleurs le vide réglementaire de la gestion des ressources humaines prive les gestionnaires des outils de management qui leur sont indispensables.

LES RESSOURCES MATERIELLES ET FINANCIERES DU MINISTERE

Le MININFOR est bien équipé en matériel bureautique¹⁴

Par ailleurs le Budget du Ministère ne correspond pas au Budget demandé.

Analyse critique :

¹³ Annexe 9: Analyse d'adéquation Postes/Personnes

¹⁴ Annexe 10 : Analyse des outils bureautiques du Ministère

13/11/2008

Les problèmes de fonctionnement du MININFOR ne sont pas réellement liés au manque de moyens.

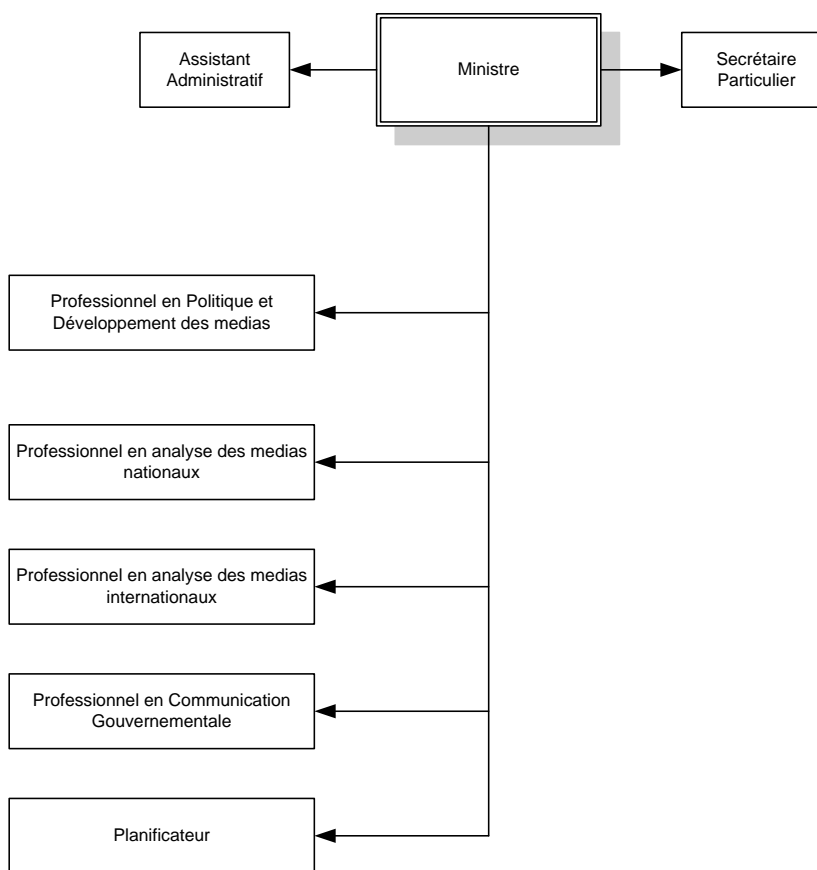
LES PISTES DE SOLUTIONS PROPOSEES

REFORMER LA STRUCTURE ET L'ORGANISATION DU MINISTERE

LA STRUCTURE DU MINISTERE DOIT ETRE REAMENAGEE ET SES MISSIONS DEFINIES OFFICIELLEMENT

Comme nous l'avons vu lors de l'analyse diagnostique, il est apparu pertinent renforcer le MININFOR par deux postes de professionnels pour la Communication Gouvernementale et la Planification.

L'organigramme du ministère se présenterait de la manière suivante :



Les missions du ministère restent évidemment les mêmes mais doivent être déclinées en attributions précises pour chacun des professionnels en charge de sa mise en œuvre afin d'éviter le doublonnage, le conflit ou les pertes dans l'exercice des activités correspondantes.

La structure et les missions du ministère doivent être fixées par un texte de niveau décret ou arrêté, et les attributions par un arrêté ministériel.

LE MECANISME D'ELABORATION ET DE PROPOSITIONS DES STRATEGIES DU MINISTERE DOIT ETRE AMELIORE

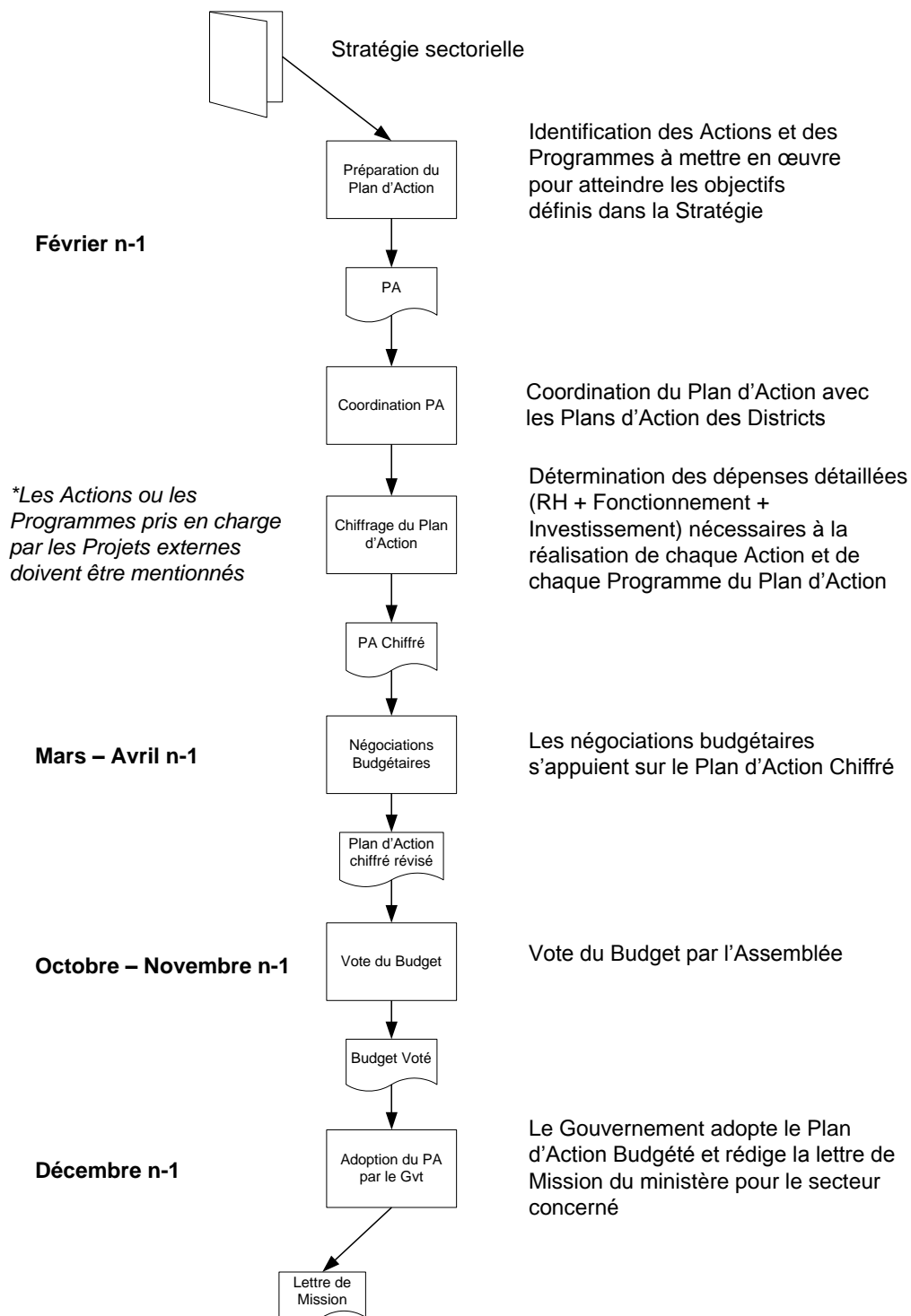
Il est indispensable que le Ministère se dote rapidement d'une stratégie à 3 ans sur laquelle il se fondera pour élaborer ses plans d'action.

Il faut associer les Partenaires de l'Administration à l'élaboration de la stratégie.

LA PROCEDURE D'ELABORATION DES PLANS D'ACTION ANNUELS DOIT ETRE REFORMEE

L'analyse diagnostique a démontré la nécessité de mettre en cohérence la chronologie d'élaboration des plans d'action et du Budget :

Les plans d'action doivent comprendre une proposition sectorielle de chiffrage budgétaire qui sera détaillé par programmes. En effet, outre le respect de la logique d'élaboration du budget qui suppose que la préparation du budget parte des besoins exprimés, il est évident que le plan d'action sera beaucoup plus concret et opérationnel s'il doit être chiffré et justifié de façon détaillée.



Project Name: Functional Reviews in 16 Public Institutions

La mise en œuvre d'un véritable Plan d'Action budgété et adopté par le Gouvernement nécessite que soit également mise en place une véritable procédure d'évaluation des performances des institutions qui permettra le réajustement des Plans d'Action au cours de leur réalisation. En effet, au cours de l'exécution du Plan d'Action, un grand nombre d'événements imprévus peuvent survenir et perturber les prévisions de réalisation.

Pour permettre le réajustement des programmes en fonction de l'environnement, il est indispensable qu'une évaluation concertée fondée sur des indicateurs établis en commun avec le Gouvernement puisse être organisée à mi-parcours et en fin d'année.

Les indicateurs de performances doivent être fondés sur les résultats obtenus au regard des objectifs fixés et de leur impact réel.

L'évaluation doit être constructive et permettre l'éventuel remise en cause des programmes et des priorités ainsi que la révision de la Stratégie si nécessaire.

AMELIORER LA PRODUCTIVITE DU PERSONNEL PAR LA REORGANISATION ET LA MODERNISATION DU SYSTEME D'INFORMATION DE COMMUNICATION ET DE GESTION DOCUMENTAIRE DU MINISTERE ET LA MISE EN PLACE DE PROCEDURES DE GESTION CODIFIEES

RENFORCER LES COMPETENCES DES RESSOURCES HUMAINES POUR AMELIORER LEUR PRODUCTIVITE

Dans un contexte de ressources humaines rares aussi bien en quantité qu'en qualité, et compte tenu des contraintes de stabilisation de la masse salariale l'amélioration de la productivité du personnel est la solution la plus adaptée pour accroître l'efficacité du Ministère.

Une meilleure utilisation des outils informatiques de traitement de l'information et de communication doit concourir à l'amélioration de la productivité et de l'efficacité du Ministère.

Les utilisateurs de l'informatique doivent être formés à toutes les dimensions de l'utilisation de leurs outils :

- Traitement de texte évolué
- Utilisation des fonctions OLE
- Sauvegarde
- Protection des documents
- Transferts vers d'autres utilisateurs à travers le réseau
- Révisions
- Messagerie rapide entre utilisateurs
- Utilisation des agendas Outlook et techniques de partage des agendas
- Groupe mail
- etc.

De même les personnels cadres doivent être formés aux techniques de management et en particulier :

- Gestion du temps
- Conduite de Réunion
- Méthodes d'évaluation
- Etc.

REORGANISER LA GESTION DOCUMENTAIRE

La grande majorité de la documentation produite a été créée sur les ordinateurs des agents du Ministère. Elle est donc créée sous forme électronique.

Dans ces conditions la solution de gestion la plus évidente consiste à mettre en place un serveur de documentation central accessible à travers le réseau, sur lequel toute la documentation sera systématiquement et automatiquement stockée.

L'organisation de ce stock devra répondre aux normes documentaires.

Ainsi, à chaque document devra être associé :

- Le nom de l'auteur ;
- L'objet du document ;
- Eventuellement les mots clé qui caractérisent son contenu (recherche documentaire) ;
- La date de sa création ;
- Pour un rapport, un court résumé.

Des progiciels de recherche documentaire existent sur le marché et vont permettre d'exploiter la base documentaire ainsi constituée.

Bien entendu, les règles de classement et d'accès à la base documentaire doivent être spécifiées dans un cahier des charges dont l'élaboration tiendra compte des besoins spécifiques du ministère.

La gestion documentaire devra faire l'objet d'un manuel de procédure spécifique.

SECURISER LES SYSTEMES INFORMATIQUES

Un système d'information pris en charge par un système informatique en réseau devient particulièrement vulnérable s'il n'est pas protégé par un système de sécurité répondant à une politique spécifique.

La sécurité et la sûreté de systèmes informatiques comportent deux composantes complémentaires :

- La sécurité et la sûreté des matériels et du réseau ;
- La sécurité et la sûreté des données.

Le concept de sécurité recouvre les moyens mis en œuvre pour la protection physique de l'objet (protection incendie, destruction, etc.)

Le concept de sûreté quant à lui, recouvre les moyens de protection d'accès (filtre, mots de passe, cryptage, etc.)

- Sécurité d'alimentation électrique ;
- Sécurité matérielle :
 - Sécurité des locaux, climatisation...
 - Sécurité incendie....
 - Sauvegarde préventive en cas de sabotage.... (disque dur externe, coffre...)
 - Accès au réseau.

Etant donné la sensibilité des informations qui circulent sur le réseau, une stratégie de sécurité spécifique doit être mise en œuvre :

Le système de sécurité suivant peut être imaginé :

Project Name: Functional Reviews in 16 Public Institutions

- Contrôle de l'accès au réseau ;
- Contrôle de l'accès aux serveurs et aux postes de travail ;
- Contrôle de l'accès à la base documentaire ;
- Contrôle de l'accès aux différentes fonctions des applications ;
- Définition des responsabilités d'Administration réseau et utilisateurs ;
- Filtre d'accès internet ;
- Mise en place d'un système automatique de sauvegarde des données.

La mise en place d'un réseau Intranet pour le MININFOR faciliterait largement la gestion de la sécurité et de la sûreté du système d'information qui l'utiliserait.

AMELIORER ET MODERNISER LE SYSTEME DE COMMUNICATION DU MINISTERE

Le contrôle de l'usage des téléphones portables et la mise en place d'un système de communication maîtrisé et sécurisé suppose une réflexion d'ensemble qui sera matérialisée par un cahier des charges spécifique.

En effet, la communication du Ministère doit être conçue globalement de façon qu'à chaque type de relation puisse correspondre le meilleur outil (en terme d'efficacité et d'efficience) et la meilleure procédure.

D'une manière générale, il est bien évident qu'il faut privilégier la mise en place d'une communication qui reposera sur les outils suivants en fonction de l'analyse des différentes natures de relation :

- Le téléphone portable **professionnel** pour les communications urgentes qui exigent une réponse immédiate
- La téléphonie IP sur un outil dédié à un usage exclusivement professionnel pour la téléphonie depuis un poste fixe. Cet outil devra être filtré par un assistant dans toute la mesure du possible.
- La messagerie instantanée professionnelle de type Microsoft Exchange qui permet la gestion de ses communications sur un réseau de messagerie réservé au Ministère (ou à l'Administration...)
- L'utilisation la plus systématique possible des e-mails pour toutes transmissions de messages écrits. Les règles d'utilisation des e-mails devront être codifiées :
 - Le style du contenu des messages en fonction des interlocuteurs (utilisation de modèles Word)
 - Le mode de signature
 - Le mode de transmission des pièces jointes (réduction des volumes, type de fichier (PDF, Version de Word, etc.))
 - Le mode de classement des e-mails
- Les courriers traditionnels dont la transmission sera le plus souvent possible effectuée en pièce jointe de courrier électronique.

CODIFIER ET METTRE EN PLACE LES REGLES DE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION ET LES PROCEDURES DE GESTION

Les règles de fonctionnement et les procédures d'une institution sont les garantes de la sécurité, de la sûreté et de la qualité des diverses tâches qui concourent à l'exécution des missions de l'administration.

C'est pour quoi, il est indispensable que ces règles et procédures soient conçues selon les règles et principes de l'Organisation et qu'elles soient codifiées dans des recueils spécifiques afin de permettre de les communiquer et de les pérenniser.

Project Name: Functional Reviews in 16 Public Institutions

A l'heure actuelle, seules les procédures de préparation et d'exécution budgétaires sont codifiées ou en cours de codification, ainsi que les procédures du personnel en cours de validation à la PRIMATURE¹⁵.

Toutes les procédures de gestion doivent être examinées et codifiées :

- Les procédures de gestion du courrier doivent être modernisées :
 - Mettre en place un outil informatique de suivi interne du courrier
 - Développement des transferts de documents numériques au détriment des documents papier
 - Mise en place d'un système de signature électronique pour les cadres du Ministère
- Les procédures de gestion administrative
- Les procédures de gestion documentaire
- La procédure d'élaboration des stratégies et des Plans d'Action
- Le Guide des usagers
- Etc.

Chaque procédure identifiée doit faire l'objet d'une analyse :

- Identification des documents et des informations élémentaires qui vont déclencher la procédure
- Détermination du document et de l'information qui doivent être produit par la procédure et de leur destinataire
- Détermination de la succession des toutes les tâches qui concourent à l'exécution de la procédure
- Identification du circuit de l'information et des responsables de l'exécution de chacune des tâches
- Mise en place des contrôles

Une fois l'analyse terminée, les schémas de traitement de circulation de chaque procédure sont élaborés et le manuel des procédures rédigé.

Une fois validé par les autorités des ministères et/ou une commission interministérielle si la procédure concerne plusieurs administrations, les manuels sont publiés officiellement dans le cadre d'une réglementation.

Méthodologie de réforme du système d'information

La réforme du système d'information doit être effectuée à travers une méthodologie fondée sur l'élaboration d'une documentation hiérarchisée qui sera validée à chaque étape par les utilisateurs.

L'informatique est un outil au service de l'organisation et les documents techniques correspondants seront donc élaborés en application des spécifications d'organisation.

Les travaux devront être mené de manière participative par un groupe de projet qui regroupera les spécialistes concernés et des agents choisis pour leur parfaite connaissance du système existant et leur capacité à accepter le changement.

La documentation comprendra :

- Les cahiers des charges d'organisation ;
- Les cahiers des charges informatiques ;
- Les manuels de procédure ;
- Les supports de formation des utilisateurs.

¹⁵ Cf. annexe 11 : Travaux nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles procédures de GRH
13/11/2008

Elaboration des cahiers des charges d'organisation :

Les cahiers des charges d'organisation sont destinés à décrire de façon détaillée le Système d'Informations et l'organisation qui le sous-tend.

Le système informatisé et le système informatique seront décrits quant à eux, en application des Cahiers des Charges d'Organisation par les Cahiers des Charges Informatiques.

Il est nécessaire d'élaborer un cahier des charges d'organisation pour chaque grande fonction de gestion:

Chacun d'eux comprendra :

- La description détaillée des procédures de gestion ;
- L'analyse détaillée des circuits et traitements de l'information pour chaque procédure de gestion ;
- La description des supports d'information ;
- La définition des méthodes d'archivage ;
- Les règles d'accès et de transmission des informations ;
- Les règles précises des contrôles sous toutes leurs formes ;
- Les volumes des travaux et des traitements.

Elaboration des cahiers des charges informatiques :

Choix et implantation des progiciels :

Les cahiers des charges informatiques validés permettront de choisir les progiciels et de déterminer les moyens à mettre en œuvre : environnement, conditions et modalités de maintenance, normes de sécurité, mesures de sûreté...

Elaboration des manuels de procédures :

Comme les cahiers des charges d'organisation, les manuels de procédures qui leur correspondent décrivent les schémas de circulation des informations en les détaillant et précisent les tâches à accomplir.

Les manuels de procédures sont destinés aux utilisateurs.

Chaque manuel comporte :

- les tableaux de classification des tâches élémentaires pour chaque procédure ;
- les fiches de procédures qui décrivent chacune des tâches pour chaque procédure de gestion ;
- le descriptif des écrans de saisie informatique ;
- un exemplaire de chaque support d'information utilisé ;
- un exemplaire de chaque état informatique produit ;
- les fiches de postes qui donnent pour chaque poste de travail, l'enchaînement des tâches, les liaisons organiques du poste ainsi que le profil d'emploi qui y donne accès.

Formation des utilisateurs aux nouveaux modes opératoires et mise en œuvre des nouvelles procédures :

- Apprentissage des nouveaux outils de gestion ;
- Formation aux nouvelles méthodes de travail.

METTRE EN PLACE RAPIDEMENT TOUS LES OUTILS D'UNE VERITABLE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT

L'Administration a un besoin impératif d'outils qui vont lui permettre à la fois :

- D'assurer l'adéquation de ses besoins aux ressources humaines avec le personnel dont elle dispose ou qu'elle se propose de recruter

- De disposer des outils de motivation de son personnel qui vont lui permettre de le diriger selon ses besoins et d'assurer une production professionnelle de qualité
- De prévoir l'évolution démographique de son personnel et l'évolution de ses besoins en quantité et en qualité, afin de maintenir la meilleure adéquation possible entre ses besoins et son personnel
- De disposer des outils qui lui permettent de s'assurer de la stabilité de l'administration publique et de son indépendance face au politique

Pour y parvenir, il est indispensable d'achever rapidement la réforme de la fonction publique en cours et en particulier :

- De finaliser le Statut de la Fonction Publique et les éventuels statuts particuliers qui s'y rattachent et qui précisent :
 - Les droits et les devoirs du fonctionnaire qui conditionnent son indépendance vis-à-vis du politique ;
 - La confirmation de la Fonction Publique en tant que Fonction Publique d'Emploi, dans laquelle les postes de travail sont qualifiés par leurs emplois et les conditions spécifiques de l'exercice de l'emploi dans ces postes ;
 - Les règles de gestion de carrière, qui dans le cadre d'une Fonction publique de l'emploi doit permettre son cheminement à travers la hiérarchie de l'emploi, en fonction de son expérience, de ses compétences, de ses capacités et de ses performances ;
- De mettre en place la nomenclature des emplois, qualifiés par leurs caractéristiques en terme de compétences, expérience nécessaire à leur exercice et positionnés les uns par rapports aux autres ;
- De créer le répertoire des postes de travail caractérisés par leur emploi et les conditions spécifiques de son exercice dans le poste
- De concevoir le système de rémunération attaché au poste de travail, qui prend en compte l'emploi, et les conditions spécifiques d'exercice de l'emploi dans le poste, l'expérience acquise dans le poste et les performances de l'agent ;
- De mettre en place le Système d'Appréciation des performances individuelles qui est en cours d'examen par le Cabinet pour validation, et qui devrait entrer en application en 2008.
- De mettre en place un véritable système intégré de gestion des ressources humaines de l'Etat fondé sur une base des données unique, des procédures sécurisées et un réseau informatique au service des gestionnaires et des décideurs ;

REPENSER ENTIÈREMENT LA GESTION DU TEMPS

La gestion du temps est une nécessité absolue pour effectuer des gains de productivité significatifs dans le travail administratif. L'analyse diagnostique a montré que le plus souvent, les cadres se dispersent dans la gestion des « urgences des autres » c'est-à-dire le traitement des problèmes qui leur sont posés par des communications instantanées de l'extérieur et qu'ils ne contrôlent pas, au détriment de leur propres urgences de travail.

Au MININFOR où les agendas ne sont pas réellement tenus et où les cadres n'ont pas le contrôle de la gestion des urgences, il est indispensable de mettre en place un système adapté de gestion du temps.

Maîtriser la gestion du temps passe par la mise en place de procédures rigoureuses et d'outils conçus pour chaque situation de travail :

1. Un outil de planification des réunions
2. Les agendas électroniques tant pour la gestion des contacts que pour la gestion du calendrier
3. Les outils de partage des agendas avec les assistants et les collaborateurs concernés
4. La délégation des prises de rendez-vous
5. La délégation des responsabilités de gestion :
 - Cette délégation doit faire l'objet d'une étude globale qui permettra de définir quelles responsabilités peuvent être déléguées à quel poste et la nature de la délégation (permanente ou temporaire).

- Les délégations sont accordées par un texte signé du Ministre et communiquées à tous les intéressés.
6. Privilégier le courrier électronique au courrier papier pour lequel la procédure est beaucoup plus longue et complexe
 7. Filtrer automatiquement l'utilisation de la connexion Internet pour limiter les abus d'utilisation pendant les heures de travail.
 8. Privilégier les outils de communication qui permettent de conserver la maîtrise de l'action (messagerie instantanée plutôt que téléphone portable, e-mail, etc.)

Ces outils doivent bien entendu être utilisés dans le respect d'une discipline rigoureuse de prévision (gestion des priorités, règles de délais des rendez-vous en fonction des priorités et des urgences, délégation des prises de rendez-vous, tec.)

La multiplication des réunions est souvent préjudiciable à l'accomplissement d'un travail efficace et prend malheureusement trop souvent le pas sur les travaux de conception.

Pour y remédier, il faut définir formellement le choix des participants aux réunions en y déléguant uniquement les agents réellement concernés par le problème traité avec obligation de compte rendu et de diffusion.

L'amélioration de la gestion du temps, comme les autres réformes de fonctionnement du Ministère, devra faire l'objet de l'élaboration d'un Cahier des Charges spécifique rédigé de manière participative en collaboration avec l'ensemble des cadres du Ministère. En effet une telle réforme ne peut ignorer les contraintes culturelles et pratiques spécifiques à l'environnement. Par ailleurs une formation spécifique doit être dispensées aux cadres de l'institution afin qu'ils aient les moyens du changement de leurs habitudes (Cf. contenu de formation à la gestion du temps en annexe 10)¹⁶

¹⁶ Cf. annexe 12 : contenu de formation à la gestion du temps
13/11/2008

ANNEXES

ANNEXE 1 : REGLEMENTATION

Référence texte	Date de Signature	Objet	Description	Statut : En vigueur ou non
Politique de l'information et stratégies de mise en œuvre au Rwanda	2004	Politique sectorielle	Le document décrit la politique nationale en matière des affaires étrangères et de la diplomatie	En vigueur
Application form for accreditation card		Facilite les journalistes étrangers de se doter de carte d'accréditation sans délais	Le document décline la procédure d'optation de la carte d'accréditation par les journalistes étrangers oeuvrant au Rwanda	En vigueur
Organigramme et Cadre organique du Mininform		Décline les emplois du Mininform et leurs attributions	Permet à chaque emploi de connaître ses attributions	En vigueur
Repertoire des organes de presse: *Liste des Journaux apparaissant régulièrement; *Liste des Journaux apparaissant occasionnellement; *Liste des Journaux n'apparaissant plus; *Liste des Journaux qui n'ont jamais apparus *Liste des radios privées à caractère commercial; *Liste des radios privées confessionnelles; *Liste des radios privées communautaires		Liste des organes de presse encore actifs et actualisées régulièrement	Outil permettant au Mininform d'examiner régulièrement la durée de vie des organes de la presse nationale	En vigueur
Loi N° 18/2002 du 11/05/2002 régissant la presse	2002	Réglemente le fonctionnement de la presse au Rwanda	Consacrer la liberté de la presse et la création du Haut Conseil de Presse(HCP), organe de régulation de la presse	En vigueur
Projet de loi portant modification de la loi N° 18/2002 du 11/05/2002 régissant la presse au Rwanda	En cours de validation	Actualiser la loi N° 18/2002 du 11/05/2002 régissant la presse au Rwanda N° 18/2002 du 11/05/2002 régissant la presse au Rwanda pour l'adapter à la Constitution Nationale votée Août 2003 et la rendre plus précise	Le projet de loi veut préciser plusieurs articles de la loi N° 18/2002 du 11/05/2002 régissant la presse au Rwanda pour être plus claire	En cours de validation
Plan d'Action 2008	En cours de validation	Planifier les activités pour l'année 2008	Les activités du Mininform planifiées pour 2008 sont groupées en 4 axes: *Appui à la promotion d'une presse libre *Utilisation du médias vulgariser les programmes nationaux de développement *Appui à la promotion de la technologie de l'information dans la presse *Renforcement des capacités dans le monde du médias *Vulgariser les actions du Gouvernement	En vigueur

ANNEXE 2 : MISSIONS ET FONCTIONS DU MINISTERES

2.1 Description des missions et fonctions du Ministère selon les documents officiels

Missions	Fonctions/Objectifs	Structures en charge	Commentaires
Elaborer des stratégies et programmes du Gouvernement en matière de l'information	Elaborer, mettre en oeuvre, suivre et évaluer de la politique nationale de l'information	Cabinet du Ministre	Formellement il n'existe pas un Ministère de l'Information, il y a par contre un Ministre à la PRIMATURE chargé de l'Information. L'institution compte 3 professionnels, plus le Secrétaire Particulier du Ministre et son Assistant Administratif. Leur effectif très réduit facilite le travail en équipe.
	Accréditer les journalistes étrangers	"	Cette fonction revient au professionnel en analyse des Médias internationaux. Avec le projet de loi, portant modification de la loi N°.18/2002 du 11/05/2002 régissant la presse au Rwanda qui est en cours de validation, la fonction sera transférée au Haut Conseil de la Presse(HCP)
	Examiner les requêtes des organes de la presse	"	Bien que cette fonction revienne au Mininform, ce dernier se prononce qu'après avis du HCP. Il y a une responsabilité conjointe assumée par le Mininform et le HCP.
	Analyser les écrits de la presse étrangères sur le Rwanda	"	Cette fonction contribue à soigner l'image du Rwanda

2.2 Description des missions et fonctions selon les cadres du Ministère :

Missions	Fonctions	Structures en charge	Commentaires
*Faciliter les organes de presse dans l'exercice de leur métier	Elaborer, mettre en oeuvre, suivre et évaluer de la politique nationale de l'information	Cabinet du Ministre	Formellement il n'existe pas un Ministère de l'Information, il y a par contre un Ministre à la PRIMATURE chargé de l'Information qui, en plus de son Secrétaire Particulier et son Assistant Administratif, compte uniquement 3 techniciens. Tous ces agents travaillent en équipe
	Accréditer les journalistes étrangers	"	Cette fonction revient au professionnel en analyse des Médias internationaux mais devra passer au Haut Conseil de la Presse(HCP) avec la loi en cours de validation.
	Examiner les requêtes des organes de la presse	"	Bien que cette fonction revienne au Mininform, ce dernier se prononce qu'après avis du HCP. Il y a une sorte de coo responsabilité.
*S'informer sur ce que la presse étrangère écrit sur le Rwanda	Analyser les écrits de la presse étrangères sur le Rwanda	"	Cette fonction permet l'atteinte de ces 2 missions
*Soigner l'image du pays	"	"	"

ANNEXE 3 : DESCRIPTION DES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTERE PAR RAPPORT A LA STRUCTURE

3.1 Répartition des agents dans la structure :

Structure	Fonctionnaires			Contractuels	Consultants	Personnel d'appui
	Directeur	Professionnel	Exécution			
Cabinet du Ministre	1	3	1	0	0	0

3.2 Cadre Organique du ministère :

Structure	Fonctionnaires		
	Directeur	Professionnel	Exécution
Cabinet du Ministre	1	3	1

ANNEXE 4 : ANALYSE DES LIENS ENTRE LE DOCUMENT DE STRATEGIE ET LE PLAN D'ACTION

Vision 2020	Objectif de l'EDPRS par rapport à la mission du MININFOR	Objectifs fixés par le Plan Stratégique de l'institution	Commentaires
Les médias public et privés s'impliqueront par l'information objective de tous les partenaires au développement	Emerger une presse indépendante et encourager le média par l'augmentation du nombre des journalistes diplômés, accroître des séminaires de formation en éthique professionnelle, accroître le nombre des stations des radios communautaires et accroître le nombre des centres régionaux d'information.	*Appui à la promotion d'une presse libre	Les objectifs du plan stratégique s'accordent avec l'EDPRS
		*Développement et Renforcement des capacités	
	Le renforcement des organes de média par la mise en place d'un centre de média dans chaque district pour faciliter l'accès à l'information relative aux affaires publiques, aux décisions prises et aux opportunités, et pour faciliter la campagne de révision législative.	*Utilisation de la presse pour vulgariser les programmes nationaux de développement	L'objectif de l'EDPRS promouvoir le médias en mettant en place le centre de médias dans chaque district risque de connaître un problème, car le district n'a pas une structure qui permet de prendre en charge le centre de médias. En plus, le projet de centres de médias que l'EDPRS n'apparaissent pas dans le Plan d'action du Mininform.
		*Appui à la promotion de la technologie de l'information dans la presse	

ANNEXE 5 : ANALYSE DES LIENS ENTRE LE DOCUMENT DE STRATEGIE ET LE PLAN D'ACTION

Objectifs fixés par le Plan Stratégique de l'institution	Projets définis dans le Plan de travail annuel	Commentaires
*Développement et Renforcement des capacités	Appuyer la Maison de la presse à Kigali	Les projets contenus dans le Plan d'Action sont cohérents avec les objectifs du Plan stratégique mais ils sont disproportionnelles par rapport au personnel du Mininform qui est composé des 6 personnes dont 3 professionnels seulement
	Collaborer avec des partenaires pour créer un fonds de garantie destinée à appuyer les organes de médias et les organisations des journalistes	
	Assister les organisations des journalistes (ARI, MAISON DE LA PRESSE, ABAHWITUZI)	
	Aménager le bâtiment du HCP	
	Renforcer les capacités des agents de l'ORINFOR	
	Finaliser la construction de la nouvelle imprimerie de l'ORINFOR et évaluer son fonctionnement	
*Utilisation de la presse pour vulgariser les programmes nationaux de développement	Organiser les séminaires de formation sur la politique nationale	
	Appuyer les " Média Club" dans les milieux scolaires	
	Appuyer les élus en charge de l'information dans les entités des décentralisées	
	Former les agents des "Guichets uniques" dans chaque district ainsi que les élus en charge d'information dans les Cellules	
	Construction des bureaux des Centres Régionaux d'Information: MUSANZE et KARONGI	
	Lancer les radios communautaires: MUSANZE et NYAGATARE	
	Commanditer l'étude auprès des oditeurs de la Radio Rwanda et de la TVR ainsi qu'auprès des lecteurs de Imvaho Nshya et de la Nouvelle Relève	
	Rendre l'hebdomadaire Imvaho Nshya un quotidien	
*Appui à la promotion de la technologie de l'information dans la presse	Former les responsables des médias et les journalistes aux programmes informatiques appropriés, telque la publication assistée sur internet	
	En collaboration avec les entreprises spécialisées (MTN, Rwandatel et RITA) mettre en place les mécanismes permettant organes de médias et journalistes d'avoir des fréquences ou des codes les facilitant d'échanger les nouvelles à un tarif abordable	
	Digitalisation des studio de Radio Rwanda	
*Appui à la promotion d'une presse libre	*Vulgariser le projet de loi portant modification de la loi N°.18/2002 du 11/05/2002 régissant la presse au Rwanda, *La loi portant organisation du HCP, *Les normes régissant les journalistes, *Le protocole relatif à la création des radios et télévisions privées	
	Elaboration des instructions relatives aux procédures de contrôle et d'auto contrôle	

ANNEXE 6 : DESCRIPTION DU SYSTEME INFORMATIQUE DU MINISTERE

6.1 : Equipement informatique par rapport aux effectifs du personnel :

Service/Structure	Effectif du Personnel	Nombre de machines	Desktop	Portable	Système d'exploitation	Relié au réseau ?	DD partagé sur le réseau?	Commentaires
Cabinet du Ministre	6	11	6	5	XP	Oui	Non	Le Mininfor est fortement équipé en outil informatique

6.2 Sécurité du réseau :

Type d'accès au réseau	Sécurité d'accès au réseau Oui/Non?	Filtrage Internet	Protection des documents	Protection d'accès machine	Commentaires
CAT6	Oui	Non	Non	Non	La connection internet utilise la fibre optique. Malheureusement la protection n'est pas suffisante.

6.3 Description du système d'impression :

Service/Structure	Nombre imprimantes	Type DJ ou LJ		Réseau ou local ?	Partage Oui / Non	Commentaires
Cabinet du Ministre	5	5 HP LJ	0 HP DJ	Local	Non	Toutes les imprimantes seront connectés dans 2 mois

ANNEXE 7 : DESCRIPTION DES OUTILS DE COMMUNICATION :

7.1 Analyse de la gestion du Courrier :

Nombre de courrier entrés		Période	Nombre de courrier sortis		Période	Commentaires
interne	externe		interne	externe		
3	49	Par semaine	2	5	Par semaine	Le nombre des courriers varie selon les périodes. Au début de l'année les courriers sont peu nombreux pour croître progressivement

7.2 Description des outils de Communication

Structures de l'Institution	Téléphones fixes	Téléphones mobiles	Fax	Téléphones IP	Radio BLU etc.
Cabinet du Ministre	3	6	1	0	0

ANNEXE 8 : GESTION DU TEMPS

8.1 Utilisation des Agendas :

Directeur/SG/Min	Nature de l'agenda (Papier / électro)	Partage avec assistant	Synchronisation avec collaborateur
Ministre	Papier	Oui	N'existe pas

8.2 Gestion des réunions et des entretiens individuels :

Responsable concerné	Nombre de réunion / semaine	Nombre d'entretiens / semaine
Ministre	3 réunions régulières (quasi statutaires) par semaine, avec 1 réunion non régulière ou improvisée	1
Secrétaire particulier	2 réunions régulières (quasi statutaires) par semaine, avec 1 réunion non régulière ou improvisée	0,5

ANNEXE 9 : ANALYSE D'ADEQUATION POSTES / PERSONNES :

Unité Administrative	Poste de Travail	Attributions du Cadre organique	Attributions selon l'occupant du poste	Qualifications requises	Qualifications de l'occupant du poste du travail	Commentaire
Cabinet du Ministre	Secrétaire Particulier	<p>*Assister le Ministre dans préoccupations administratives et politiques; *Analyser et faire la synthèse du contenu des dossiers à soumettre à l'approbation du Ministre ; *Donner les avis et conseils sur les dossiers lui confiés par le Ministre ; *Identifier les dossiers prioritaires à soumettre au Ministre ; *Contrôler la bonne tenue du Secrétariat du Ministre ; Relever pour le Ministre les corrections des dossiers lui présentés pour signature ; *Enregistrer, traiter et classer les dossiers confidentiels du Ministre.</p>	<p>En plus de leurs attributions organiques, tous les agents du Mininfor participent à la consolidation des Plans d'Action et des rapports d'activités</p>	<p>Licence en Communication, Relations Internationales ou Sciences politiques</p>	<p>Licence en Droit</p>	<p>Il n'y a aucun occupant qui a le profil exigé pour occuper le poste. Néanmoins comme tous ces agents sont en place depuis longtemps, il faut penser au renforcement des capacités, surtout pour les professionnels.</p>
	Développement de la presse	<p>*Elaborer les politiques et programmes nationaux de presse; *Mettre en place les mécanismes de la mise en application de la législation en matière d'information; *Définir les normes et principes en matière de l'information ; *Elaborer et identifier les domaines de législation à actualiser en matière d'information; *Elaborer et expliquer les orientations de la presse tant publique que privée; *Contrôler régulièrement la mise en application des politiques nationales en matière de l'IEC; *Elaborer les programmes nationaux de l'IEC; *Développer les programmes de formation des hommes des médias; *Entretenir et développer les relations avec les organes de la presse tant publique que privée; *Définir les orientations destinées aux organes de presse privée et contrôler l'état de leur respect; *Evaluer régulièrement le fonctionnement de la presse publique. *Proposer des voies et moyens de développer et promouvoir</p>	<p>Tous ces postes sont également impliqués dans la planification périodique et dans l'élaboration des rapports périodiques</p>	<p>Licence en Communication ou Journalisme</p>	<p>Licence en Lettres avec 5 ans d'expérience</p>	<p>Les attributions de ce poste sont très nombreuses pour un seul poste de travail *En plus on a attribué les tâches d'élaboration de politiques, de formation, de législation, et de suivi et évaluation à un seul poste de travail. Cette amalgame d'attributions à un seul poste ne peut pas permettre à son occupant d'être efficace. *L'occupant du poste n'a pas la formation exigée pour occuper le poste. Cependant l'écart n'est pas significatif car son domaine de formation est proche à celui requis et en plus, il a une longue expérience dans le domaine.</p>

Project Name: Functional Reviews in 16 Public Institutions

<p>Professionnel en analyse des médias nationaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Examiner les requêtes des organes de presse privée nationale; *Evaluer le respect des orientations données à la presse privée, tant écrite que audio-visuelle; *Entretien et développer les relations de travail avec les organes de presse privée; *Confectionner les dossiers d'abonnement du Ministère et des Services du Premier Ministre aux journaux et périodiques nationaux. 	<p>Licence en Communication ou Journalisme</p>	<p>Licence en Anglais avec 5 ans d'expérience</p>	<p>A lire les attributions on voit que ces 2 emplois quelques tont le même contenu sauf quelques tâches qui se rapportent à l'analyse des médias internationaux, tel que: Faire l'analyse dela presse étrangère sur le Rwanda, au besoin préparer le démenti *L'occupant du poste n'a pas la formation exigée pour occuper le poste. Cependant l'écart n'est pas significatif car son domaine de formation est proche à celui exigé et en plus, il a une longue expérience dans le domaine</p>
<p>Professionnel en analyse des médias Internationaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Evaluer et contrôler régulièrement les activités de la presse internationale oeuvrant au Rwanda sur base des contrats; *Accréditer les journalistes étrangers; *Mettre en place les mécanismes d'actualisation des nouvelles technologies de l'information utilisées par les organes de la presse nationale; *Mettre en place les mécanismes de respect dela politique nationale et de la législation rwandaise de l'information par la presse internationale accréditée au Rwanda; *Examiner les requêtes des organes de presse internationale sollicitant l'autorisation de diffusion sur le territoire national; *Confectionner les dossiers d'abonnement du ministère et des Services du Premier Ministre aux journaux et périodiques nationaux; *Faire l'analyse dela presse étrangère sur le Rwanda, au besoin préparer le démenti; *Evaluer les besoins et les programmes de formation et les équipements en ICT 	<p>Licence en Communication ou Journalisme</p>	<p>Licence en Anglais avec 5 ans d'expérience</p>	<p>A comparer les qualifications requises et les attributions, on trouve qu'il y a des attributions qui ne peuvent pas être accomplies par le Professionnel en analyse des médias Internationaux, c'est le cas par exemple de:"Evaluer les besoins et les programmes de formation et les équipements en ICT, qui doit revenir à un informaticien. En plus cette attribution peut chevaucher avec les tâches de développement de la presse". *L'occupant du poste n'a pas les qualifications requises pour pour occuper le poste. Cependant l'écart n'est pas significatif car son domaine de formation est proche à celui exigé et en plus, il a une longue expérience dans le domaine *Ce poste a des attributions inappropriées à un professionnel d'un organe de l'élaboration des politiques. C'est le cas de: "Accréditer les journalistes étrangers", qui doit être concédée à une Agence d'exécution, à l'instar du Haut Conseil de la presse. En plus, l'attribution liée à l'abonnement aux journaux et périodiques est une tâche de routine qui peut faire perdre au professionnel son temps de conception. Autant mieux la confier à l'Assistante administrative du Ministre</p>

Project Name: Functional Reviews in 16 Public Institutions

ANNEXE 10 : ANALYSE DES OUTILS BUREAUTIQUES DU MINISTERE :

Structure	Photocopieurs	Rétroprojecteurs	Machines à relier	Commentaires
Cabinet du Ministre	1	0	0	1 seul rétroprojecteur est utilisé par la Primature, le Mininfor et le Migeprof

ANNEXE 11 : TRAVAUX NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRES DES NOUVELLES PROCEDURES DE GRH

Les nouvelles procédures de gestion ne sont actuellement validées que sur le plan technique par un échantillon d'utilisateurs. Pour être applicables, elles nécessitent d'être validées par les autorités politiques qui doivent en faire une règle de gestion des ressources humaines respectées par tout les acteurs de la GRH de l'Etat.

Ensuite la mise en œuvre des nouvelles procédures doit être précédée de la formation de tous les utilisateurs à travers un processus contrôlé conjointement par le MIFOTRA et le MINALOC.

Enfin, les procédures doivent être maintenues pour prendre en compte toute modification éventuelle des modes de travail soit pour les améliorer en efficacité et en fiabilité, soit pour prendre en compte de nouvelles méthodes de gestion (informatisation, intégration de processus, restructuration administratives, changement des règles de gestion (statut, etc...))

Afin d'y parvenir, il est proposé de procéder de la manière suivante :

- Organisation d'un atelier de présentation et de validation des procédures destiné aux principaux Ministres intéressés : MIFOTRA, MINALOC, MINFIN, MINSANTE, MINEDUC... et aux principales institutions publiques concernées ;
- Présentation du projet au Cabinet du Premier Ministre pour prise de décision de mise en application à travers la prise d'un texte réglementaire
- Choix de formateurs de formateurs dans chacune des Administrations concernées et formation de ces formateurs aux nouvelles procédures.
- Création de la nouvelle structure de maintenance des procédures au sein du MIFOTRA ;
- Formation des acteurs gestionnaires du personnel dans toutes les Administration et Institutions Publiques.
- Décision de mise en application des nouvelles procédures ;
- Création d'une inspection spéciale destinée à contrôler l'application des procédures dans l'Administration.

ANNEXE 12 : CONTENU DE FORMATION A LA GESTION DU TEMPS

Le Paradoxe du temps

- Le temps horloge
- Le temps nature
- Le temps vécu
- Le temps psychologique
- Le temps des autres

Lois et principes de la gestion du temps

- La loi de Pareto : La loi des 20 / 80
- Loi de Parkinson
- Loi de Carlson (Professeur Sune Carlson, suédois)
- Loi d'Illich
- Loi de Fraisse (Paul Fraisse, psychologue français)
- L'effet Zeigarnik
- Loi de Douglas
- L'Ecclésiaste
- Loi de Murphy

Avantages de la gestion du temps

Comment devenir maître de son temps

Auto-évaluations

- Comment gérez-vous votre temps actuellement
- Auto-évaluation : comment perdez-vous votre temps ?
- Auto-évaluation : avez-vous tendance à remettre au lendemain ?
- Auto-évaluation : êtes-vous perfectionniste ?

Comment améliorer son système d'organisation

Les principes de la gestion du temps

- A. Définition de l'objet de votre travail
- B. Définition de vos objectifs
- C. L'élaboration d'un plan d'action
- D. Le carnet de bord ou le journal du temps
- E. La planification
- F. Le classement par ordre de priorités
- G. La gestion des documents.
- H. L'utilisation du téléphone
- I. les réunions
- J. La délégation
- K. Principaux obstacles à l'organisation
- L. Recherche et gestion de l'information : le brainstorming
- M. Autodiscipline