

REVUE FONCTIONNELLE DES MINISTÈRES DU RWANDA

REVUE DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DES RESSOURCES ANIMALES (MINAGRI)

mai 2006

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| SIGLES ET ABREVIATIONS | 4 |
| SYNTHESE DE L'ETUDE | 5 |
| 1 OBJECTIFS DE LA MISSION | 15 |
| 2 DEMARCHE PARTICIPATIVE | 16 |
| 1^{ère} PARTIE - EXAMEN DE LA SITUATION ACTUELLE DU MINAGRI | 17 |
| 3 ENVIRONNEMENT POLITIQUE, LEGAL ET REGLEMENTAIRE | 17 |
| 3.1 Historique des Réformes | 17 |
| 3.2 Politique Cadre du Gouvernement - VISION 2020 / EDPRS | 18 |
| 3.3 Textes régissant l' Administration | 18 |
| 3.3.1 La Décentralisation | 18 |
| 3.3.2 Le Statut des agents de la Fonction Publique | 18 |
| 3.3.3 Le Code du Travail | 19 |
| 3.3.4 Le Système Salarial en vigueur | 19 |
| 4 ANALYSE PROPREMENT-DITE DE LA SITUATION DU MINAGRI | 20 |
| 4.1 Mandats, Missions et Attributions du MINAGRI | 20 |
| 4.1.1 Le document de « Politique Agricole Nationale » | 20 |
| 4.1.2 Les « Plans stratégiques de transformation de l' Agriculture » | 21 |
| 4.1.3 Les « Plans d' actions annuels » Nationaux | 21 |
| 4.2 Cadre réglementaire spécifique et Système salarial | 22 |
| 4.3 Structure et Organisation | 23 |
| 4.3.1 La structure organisationnelle du MINAGRI | 23 |
| 4.3.2 La Répartition des Missions/Fonctions/Tâches | 24 |
| 4.4 Elaboration et Suivi des Plans Stratégique et des Plans d' Actions | 26 |
| 4.4.1 Méthodologie d'Elaboration des « Plans stratégiques » des « Plans d' actions » et du budget du MINAGRI aux niveaux central et décentralisé | 26 |
| 4.4.2 Système de suivi/évaluation des performances aux niveaux central et décentralisé | 28 |
| 4.5 Ressources du MINAGRI | 30 |
| 4.5.1 Finances : Budget - Projets - Bailleurs de fonds - etc. | 30 |
| 4.5.2 Autres Equipements | 31 |
| 4.5.3 Ressources Humaines | 31 |
| 4.6 Fonctionnement du MINAGRI et de ses Services | 34 |
| 4.6.1 Système d'information (dont documentation et communication) | 34 |
| 4.6.2 Système de Gestion (dont procédures) | 36 |
| 4.6.3 Liaisons fonctionnelles (notamment avec les entités sous tutelle) | 37 |
| 4.6.4 Management (dont gestion du temps) | 38 |

| | |
|---|-----------|
| 2^{ème} PARTIE - RECOMMANDATIONS | 40 |
| 5 PREAMBULE | 40 |
| 5.1 Recommandations générales | 41 |
| 5.1.1 Concernant le cadre légal et réglementaire | 41 |
| 5.1.2 Concernant le système d'information et le management | 41 |
| 5.1.3 Concernant le système de communication des institutions | 42 |
| 5.1.4 Concernant les processus de travail et les procédures clefs | 42 |
| 5.1.5 Concernant la Gestion des RH de l'Etat | 44 |
| 5.2 Recommandations propres au MINAGRI | 45 |
| 5.2.1 Organisation et répartition des missions/Fonctions/Tâches | 45 |
| 5.2.2 Elaboration et Suivi/Evaluation des plans stratégiques et des plans d'actions | 47 |
| 5.2.3 Contrats de performance | 50 |
| 5.2.4 Leadership et Management | 50 |
| 5.2.5 Fonctionnement du MINAGRI | 51 |
| 5.2.6 Ressources du MINAGRI | 54 |
| 6 ATOUS DE L'ADMINISTRATION DU RWANDA | 58 |

ANNEXES

| | |
|--------------------|--|
| N° 1 | - Liste des personnes rencontrées |
| N° 2 | - Environnement légal et réglementaire de l'institution |
| N° 3 | - Présentation rapide du système salarial |
| N° 4 | - Respect des politiques nationales dans les plans stratégiques et les plans d'actions |
| N° 5 | - Organigramme actuel du MINAGRI (2008) |
| N° 6 | - Missions et Fonctions du MINAGRI telles que prises en charge dans le Cadre organique |
| N° 7 | - Elaboration des Plans d'actions annuels du MINAGRI |
| N° 8 | - Procédure budgétaire (MINECOFIN) |
| N° 9 | - Supports du Système d'Information |
| N° 10 ¹ | - Ressources Humaines : Répartition des Effectifs |
| N° 10 ² | - Ressources Humaines : Age et Ancienneté moyens |
| N° 10 ³ | - Ressources Humaines : Turnover - Formations en cours d'emploi |
| N° 11 | - Relations fonctionnelles - Décentralisation |
| N° 12 | - Gestion du temps |
| N° 13 | - Schéma des outils nécessaires à la GRH – Système intégré de GRH |
| N° 14 | - Préparation des plans d'actions |

SIGLES ET ABREVIATIONS

| | |
|-----------|---|
| AFSR | Projet d'Appui au secteur Semencier du Rwanda |
| Cluster | Groupe multisectoriel au niveau local |
| EDPRS | Economical Development and Poverty Reduction Strategy Stratégie de réduction de la pauvreté et du développement économique |
| INSR | Institut National des Statistiques du Rwanda |
| ISAR | Institut Scientifique de Recherche Agricole |
| MIFOTRA | Ministère de la Fonction Publique et du Travail |
| MINECOFIN | Ministère de l'Economie et des Finances |
| MINEDUC | Ministère de l'Education |
| MINICOM | Ministère du Commerce |
| MININFRA | Ministère des Infrastructures |
| MINIRENA | Ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles |
| MINISANTE | Ministère de la Santé |
| MIS | Management Information System Système de management de l'information |
| OCIR Café | Office du Café du Rwanda |
| OCIR Thé | Office du Thé du Rwanda |
| ODM | Objectifs de Développement du Millénaire |
| PADAB | Projet d'Appui au Développement Agricole de BUGESERA |
| PADBEL | Projet de développement du Secteur Laitier |
| PAIGELAC | Projet d'appui a l'aménagement intégré et a la Gestion des lacs intérieurs |
| PASNV | Projet d'Appui au Système National de Vulgarisation |
| PCRFP | Politique Cadre de la Réforme de la Fonction Publique |
| PDCRE | Projet Développement des cultures de rente et d'exportation |
| PDERB | Projet de Développement de l'Economie Rural de BUGESERA |
| PSTA | Plans stratégiques de Transformation de l'Agriculture au Rwanda |
| RADA | Rwanda Agriculture Development Authority |
| RARDA | Rwanda Animal Resources Development Authority |
| RBS | Rwandan Bureau of Standards |
| REMA | Rwanda Environmental Maintenance |
| RHODA | Rwanda Horticulture Development Authority |
| RIPA | Rwandan Investment and Export Promotion Agency |
| RITA | Rwanda Information Technology Authority |
| RSSP | Projet d'Appui au secteur rural |
| SWAP | Groupe d'échanges au niveau national |

SYNTHESE DE L'ETUDE

Ce document présente la revue fonctionnelle du MINAGRI qui a été initiée à la demande du MIFOTRA pour évaluer l'impact de la décentralisation survenue en 2006. Ce ministère a connu deux revues fonctionnelles en août 2005 puis en septembre 2006 suite à la décentralisation. En conséquence la présente mission a porté sur :

- la mise en œuvre des mesures préconisées par les deux audits de 2005/2006 ;
- les nouveaux champs d'investigation qui ne figuraient pas dans ces précédents diagnostics ;
- la recherche d'un consensus avec les cadres puis avec les autorités du MINAGRI sur les mesures préconisées et sur les solutions complémentaires identifiées.

La synthèse des travaux est donnée dans les tableaux suivants qui présentent :

| Colonne de gauche | Colonne du milieu | Colonne de droite |
|---|------------------------|---|
| Les domaines audités lors de la précédente revue fonctionnelle et ceux investigués lors la présente mission | La situation constatée | Les solutions préconisées qui ont été validées 29 avril lors du workshop réunissant des professionnels du MINAGRI, des agences et des projets puis présentées aux autorités du MINAGRI le 14 et 23 mai 2008 |

De nombreux handicaps entravent encore l'efficacité du MINAGRI du fait de :

- la pérennisation des anciennes habitudes de travail malgré l'introduction des nouvelles technologies ;
- la faiblesse du système de délégation des responsabilités, ce qui génère des pertes de profits importants (qu'ils soient pécuniaires ou non).

Afin d'améliorer l'efficacité des services du MINAGRI certaines mesures peuvent être mises en œuvre SANS ATTENDRE par simple décision des autorités du ministère pour introduire des modifications qui -sans surcoût- devraient faciliter le fonctionnement des services. D'autres mesures devront par contre :

- Faire l'objet de négociations avec les autres ministères partenaires pour entraîner leur adhésion ;
- Etre présentées au Cabinet si elles sont communes à toutes les institutions de l'Etat ou si elles nécessitent une révision des textes réglementaires.

L'ensemble des mesures présentées ici concernent le MINAGRI, mais certaines sont également applicables à d'autres ministères. En conséquence, les propositions d'actions pour leur mise en œuvre sont précisées dans le rapport final consolidé. Celui-ci synthétise les améliorations communes et spécifiques à chaque ministère qui ont été proposées suites aux revues fonctionnelles.

Enfin, il est précisé que les présentes recommandations pour le MINAGRI sont exprimées sous réserve d'une revue fonctionnelle sectorielle portant sur toutes les entités sous tutelle et les districts. Seule la revue du secteur de l'Agriculture dans son entier peut en effet cautionner et valider les améliorations à apporter aux différentes institutions œuvrant dans celui-ci.

| Recommandations de 2005/2006 | Constat | PROPOSITIONS |
|--|--|---|
| <p>Liaisons interinstitutionnelles Collaboration entre le MINAGRI et ses autres partenaires : entités décentralisées - ministères exerçant une influence sur le secteur de l'Agriculture - opérateurs privés - bailleurs de fonds, etc.</p> | <p>La collaboration avec les districts et les autres partenaires intervenant dans le secteur de l'Agriculture reste encore à améliorer malgré les « clusters de développement » qui ont été mis en place depuis fin 2002. Ceux de l'Agriculture réunissent tous les deux mois les opérateurs du secteur au niveau des districts.</p> <p>Le cloisonnement des institutions est encore une réalité. La coordination des actions entre institutions est encore laborieuse (notamment avec le MINALOC, MININFRA, MINIRENA, etc.)</p> <p>La prévalence du rôle hiérarchique du MINALOC sur les districts, sans être remise en cause, entrave le pilotage de la réforme conduite par le MINAGRI. Ce ministère et ses entités sous tutelle éprouvent des difficultés pour disposer de toutes les informations utiles ce qui nuit à la bonne « visibilité » des résultats obtenus dans le secteur.</p> <p>Le chargé de l'Agriculture du district rend compte avant tout à sa hiérarchie directe. Ses liaisons avec les agents des entités du MINAGRI visent le plus souvent à leur faciliter le travail lors de leurs visites de terrain et non à collaborer avec eux pour atteindre les objectifs stipulés au niveau national.</p> | <p>Concernant les liaisons entre les agents du MINAGRI et des entités sous tutelle : Le décloisonnement relève d'une simple instruction ministérielle pour permettre les contacts directs entre les professionnels</p> <p>Les réunions de Management Meeting doivent servir de lieux d'échanges pour faire le point des activités, réorienter les actions et trouver les synergies.</p> <p>Concernant les liaisons avec les Districts : Le ministère doit reprendre avec le MINALOC les textes existants sur la répartition des rôles pour mieux en rappeler le contenu soit dans un texte commun, soit lors d'une campagne d'information auprès des districts, des agences, institut, projets et professionnels du ministère pour qu'ils collaborent ensemble et échangent leurs informations.</p> <p>Concernant les liaisons avec les autres Partenaires : Il s'agit de mieux utiliser les « clusters » multisectoriels qui existent depuis 2002 et définir le rôle que les SWAPS -dont la création est préconisée par l'EDPRS pour 2008- peuvent avoir à cet égard.</p> |
| <p>Qualité des prestations de service aux populations</p> | <p>Le service aux populations reste encore à améliorer cf. Clusters ci-dessus. L'introduction des Umugudugu et des Imihigo au niveau des districts visent cette finalité. Cependant, les indicateurs de performance liés au domaine de l'Agriculture ne sont pas basés sur les résultats obtenus sur le terrain (exemple : % d'augmentation de la production et ratio atteint par rapport à l'autosuffisance alimentaire)</p> | <p>Le MINAGRI via ses entités sous tutelle doit être à même de disposer des informations utiles pour évaluer la qualité des services rendus aux populations. Ce sont les réalisations et résultats sur le terrain qui justifient de l'action du MINAGRI. La création de « guichets uniques » vise à développer une culture orientée sur les « clients » et les résultats.</p> |
| <p>Système d'information (disponibilité des données et des statistiques)</p> | <p>Le MINAGRI n'a pas encore de système lui permettant de mesurer les impacts de ses stratégies de transformation et de ses plans d'actions annuels. Un système de Management de l'Information (MIS) est en cours d'élaboration et doit être opérationnel d'ici la fin 2008</p> | <p>Le nouveau système de management de l'information doit être construit en liaison avec les statistiques déjà saisies dans la base Excel du ministère et permettre leur enrichissement (avec celles du NISR par exemple). Il s'agit de veiller à la compatibilité des applications afin que les transferts de données soit facilité et fiable.</p> |
| <p>Compétences du MINAGRI en Planification, Appui au développement et aussi au niveau technique</p> | <p>Les compétences du MINAGRI restent à renforcer en matière de planification et suivi/évaluation des résultats.</p> <p>Les formations des 3 dernières années ont essentiellement porté sur les applications Microsoft, des progiciels en cours d'implantation (RH et Documentation) et quelques formations techniques.</p> <p>Les documents fournis interrogent sur la qualité des formations qui ont été délivrées et sur leur véritable impact.</p> | <p>La qualité des formations doit être évaluée a posteriori sur l'utilisation des acquis. Les spécialistes du ministère et des entités sous tutelle doivent avoir un droit de regard sur le contenu des formations à caractère technique. L'implantation des nouveaux « outils » informatiques et de communication doit être accompagnée de formations dont il faut prévoir le budget. Enfin des « duos » anciens/nouveaux pourraient être mis en place et l'obligation faite aux projets de transférer leur know-how pour capitaliser l'expérience.</p> |

| Champs d'investigation complémentaires | Constat | PROPOSITIONS |
|--|--|---|
| <p>Cadre de fonctionnement du MINAGRI</p> <p><i>Mandat du MINAGRI par rapport aux autres institutions</i></p> | <p>Ce ministère a le rôle éminent de réussir le défi formidable challenge de ramener de 87% à 50% d'ici 2020 la population vivant de l'agriculture. Le rôle stratégique du ministère n'est pas vraiment appréhendé par les professionnels tant du ministère, que des agences ou des districts et secteurs. Cet objectif de l'Agriculture est au cœur de la lutte contre la pauvreté au Rwanda. Cette finalité doit être mieux comprise pour sous-tendre les plans d'actions de chaque niveau.</p> <p>La politique de Décentralisation prévoit la contribution de chaque ministère technique au niveau des districts et clarifie les rôles. Le document « Efficacité des services décentralisés » de novembre 2006 précise entre-autres leur répartition entre le MINAGRI et les districts mais dans la pratique n'est pas respecté.</p> | <p>Voir également ci-dessus : Liaisons interinstitutionnelles.</p> <p>Le mandat du MINAGRI est bien défini dans les textes, mais il demande à être mieux diffusé à travers le pays. Les textes qui définissent son rôle, celui de ses entités sous tutelle ET celui des districts en tant que bras exécutifs doivent être appliqués.</p> <p>Une campagne d'information ou une instruction ministérielle commune (MINAGRI/MINALOC) doit rappeler cette répartition des rôles afin que chaque niveau connaisse sa latitude d'actions et sa contribution aux objectifs nationaux et à l'égard des autres entités en matière de collaboration.</p> |
| <p>Documents de Politiques et Stratégies</p> | <p>Depuis 2004, le MINAGRI s'est doté d'une politique nationale de l'Agriculture et de deux stratégies de transformation de l'Agriculture. Le 1^{er} texte donne les objectifs poursuivis à long terme et les seconds les programmes prioritaires à développer mais qui arrivent à échéance fin 2008. Une étude est commanditée pour les reconduire jusqu'en 2012. Etant à la base des plans d'actions annuels, le plan national 2009 sera basé sur les actions non finalisées en 2008. Ceci risque de réduire le budget de l'an prochain contrairement aux recommandations de l'EDPRS (2008/2012) qui prône une augmentation de 6% par an du budget de l'Agriculture.</p> | <p>Une procédure est proposée pour anticiper la révision des plans stratégiques au moins deux ans en avance et introduire la logique de plans glissants.</p> <p>Cette approche permettra au MINAGRI de disposer dans les délais de son nouveau plan stratégique en évitant d'avoir une année transitoire basée sur des reliquats d'actions non finalisées.</p> |
| <p>Cadre réglementaire du MINAGRI</p> | <p>Le MINAGRI observe le cadre réglementaire commun à toutes les institutions qui est basé sur des lois (notamment Décentralisation et Statut de la Fonction Publique), des instructions (gestion des finances, comptabilité, appels d'offres etc.) et des lettres circulaires. Certains textes sont à revoir pour être conformes à une Fonction Publique d'emplois ET pour tenir compte de la modernisation des outils de travail. C'est ainsi que : le nouveau Statut de la FP est au Parlement et le Manuel de procédures de la FP au CIC.</p> <p>Le système salarial actuel est critiqué par toutes les institutions de l'Etat. Pour le MINAGRI il ne lui permet pas de rivaliser avec ses agences et projets pour attirer les talents dont il a besoin.</p> | <p>Le nouveau Statut de la Fonction Publique devra être largement diffusé. Son application nécessitera la sensibilisation des responsables et la formation des gestionnaires RH. Idem pour le manuel de procédure des RH qui se trouve actuellement au CIC. Un certain nombre de supports restent à mettre en place par le Mifotra, tels que les Politiques nationales de gestion des agents de l'Etat énonçant les principes à observer en matière de : Motivation, Evolution de carrière, gestion des compétences, Recrutement, Formation, Salaires, etc.</p> <p>Dès lors que ces supports existeront le Mifotra pourra revoir le système de rémunération transitoire instauré en 2006.</p> |

| Champs d'investigation complémentaires | Constat | PROPOSITIONS |
|---|--|---|
| <p>Management et Leadership</p> | <p>Certaines activités basiques sont traitées au plus haut niveau de l'administration. Cette « verticalisation » du management, dévalorise l'autorité des responsables, renforce le cloisonnement et dessert la coordination entre les différents « acteurs » du secteur ou partenaires. La faiblesse managériale génère des lenteurs administratives et des pertes de temps et entrave la réactivité des services et l'autorité des responsables sur leurs subalternes. Enfin, l'autorité technique des responsables du ministère et des entités sous tutelle doit être renforcée pour s'exercer au niveau des districts.</p> | <p>Certains actes doivent être délégués pour dégager les plus hauts niveaux de tâches administratives. La délégation des responsabilités doit faire l'objet d'une étude préalable globale pour identifier les responsabilités à déléguer. L'autorité des responsables doit être renforcée. Ils doivent avoir un pouvoir effectif sur leurs agents et au niveau technique sur ceux des districts. Ils doivent être formés aux techniques de management et en particulier : Gestion du temps - Organisation du travail - Conduite de réunion - Méthodes d'évaluation - Animation d'équipe, etc. Le mode de management enfin doit permettre de créer la mobilisation des équipes et de les motiver (au-delà du salaire)</p> |
| <p>Supports et Méthodes de travail</p> <p><i>« Outils » d'élaboration et de Suivi/Evaluation des Plans stratégiques et des Plans d'actions annuels</i></p> | <p>Malgré les efforts incontestables du ministère pour moderniser ses services, on constate la prévalence des anciennes méthodes de travail : Les supports utilisés par les professionnels ne sont pas adaptés. Elaborés en Word ces applications ne permettent aucun transfert, ni traitement véritable des données entre les plans stratégiques et les plans d'actions annuels du ministère et des entités sous tutelle. Cela entraîne des ressaisies dévoreuses de temps et sources d'erreurs possibles. Faute d'outils adéquats :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La consolidation avec les plans d'actions des districts est difficile. - Le suivi -par les entités sous tutelle- de leurs propres plans d'actions ainsi que de ceux des districts est rendu plus complexe. <p>Le ministère manque d'un outil : qui présente les programmes prévus sur l'année en déclinant toutes les actions qui les constituent en sous activités elles-mêmes détaillées et chronologiques ; qui mette en cohérence les besoins exprimés et le budget afin de donner de la consistance au plan d'actions et de verrouiller les points de contrôle (« clignotants » validant le déroulement logique du plan).</p> <p>Les professionnels du MINAGRI suivent et évaluent le plan annuel du ministère au travers du déroulement des programmes et du budget pour atteindre la « balance zéro ». Ils manquent néanmoins d'outils appropriés pour suivre et enrichir l'analyse des résultats des plans d'actions (notamment leur impact sur le terrain en regard des finalités poursuivies par la réforme de l'Agriculture). Un cadre de rapport type a été conçu qui vient juste d'être diffusé jusqu'au niveau des districts. Etabli sous Word l'exploitation des données s'avèrera difficile.</p> | <p>L'approche programme doit être maintenue mais la démarche et les outils d'élaboration des plans stratégiques et d'actions doivent être revus et standardisés afin de se dérouler de manière similaire à tous les niveaux (ministère - entités sous tutelle - districts). Il s'agit de mettre en place une procédure commune pour que chaque institution dispose d'un « outil » de planification indiquant les programmes à mettre en œuvre, leur priorisation, les échéanciers à respecter, les systèmes de révision pour en faire des plans stratégiques glissants liés aux réalisations et résultats des plans d'actions annuels.</p> <p>En attendant, il serait utile que la synthèse du nouveau plan stratégique soit au moins saisie sous EXCEL ou ACCESS. Cela facilitera sa reprise dans les plans d'actions annuels que le MINAGRI aura à élaborer sur cette base jusqu'en 2012.</p> <p>A moyen terme, le plan d'actions annuel du MINAGRI doit être élaboré dans une application de type « Gestion de projet » qui pourra reprendre les éléments du plan stratégique et de l'EDPRS. Il pourra ainsi être facilement consolidé, puis réparti entre les entités sous tutelle chargées de le mettre en œuvre. Il devra en outre prendre en compte les plans des districts. Le plan d'actions annuel sera ainsi beaucoup plus concret et opérationnel et pourra être chiffré sur des bases justifiées.</p> <p>En attendant, les plans d'actions annuels doivent être conçus sous EXCEL pour faciliter leur élaboration, leur répartition entre les entités et leur cohérence avec ceux des districts ainsi que leur suivi/évaluation. Le rapport type qui vient d'être conçu doit être repris sous Excel pour en faciliter l'exploitation.</p> |

| Champs d'investigation complémentaires | Constat | PROPOSITIONS |
|--|--|---|
| <i>Systèmes de Communication</i> | <p>Pour leurs contacts, avec l'extérieur les agents utilisent les téléphones fixes de leur directeur, avec leurs collègues ils se déplacent le plus souvent au sein du ministère. Ils ne partagent aucun matériel en réseau (imprimante, scanner, téléphone). Le courrier papier reste l'outil le plus reconnu et le plus employé pour communiquer.</p> | <p>Mettre en place une E-Communication qui reposera sur les outils suivants en fonction des différentes natures de relations : Le téléphone portable professionnel pour les communications urgentes - La téléphonie IP sur un outil dédié à un usage exclusivement professionnel pour la téléphonie depuis un poste fixe - La messagerie instantanée professionnelle de type Microsoft Exchange pour permettre la gestion des communications sur un réseau - L'utilisation plus systématique des e-mails pour toutes les transmissions de messages écrits. Des règles d'utilisation des e-mails devront être codifiées.</p> |
| <i>Système d'Information</i> | <p>Le MINAGRI va disposer d'ici la fin de l'année :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'un système de management de l'Information qui doit être implanté jusqu'au niveau des districts en vu de consolider les données et des résultats ; - d'une base de données Excel pour les Statistiques de l'Agriculture ; - d'une base de données sous Access pour les RH ; - d'un progiciel en cours d'implantation dédié à la Documentation et aux Archives. <p>Les applications informatiques restent sous utilisées (pas de gestion de projet, pas de tableaux de bord). Les logiciels utilisés doivent être améliorés pour les Statistiques et les RH</p> <p>Le système documentaire reste déficient. Les documents générés par les agents ne sont ni partagés ni stockés sur le réseau afin d'en faciliter la consultation. Nombre d'actes sont encore effectués sur des carnets à souche avec carbone, tampon et signature manuelle.</p> <p>En matière de système d'information, le MINAGRI n'utilise que ponctuellement les services de RITA et du NISR.</p> <p>Enfin, le MINAGRI envisage la mise en place d'un guichet unique pour répondre aux requêtes des usagers. De tels guichets pourraient également être mis en place dans les entités sous tutelle et au niveau de chaque district.</p> | <p>La modernisation du système d'information du MINAGRI est bien entamée. Un nouveau système de management de l'information (MIS) doit être élaboré qui doit permettre au ministère de suivre 3 indicateurs majeurs : Evolution de la production nationale vers l'autosuffisance alimentaire - Evolution des revenus du monde rural - Evolution du % de paysans et d'éleveurs reconvertis dans d'autres activités. Il doit permettre d'enrichir les données (Statistiques sous Excel du ministère et données du NISR et vice versa). Il doit veiller à la compatibilité des applications afin de faciliter les transferts de données.</p> <p>Autres Propositions : Recenser les applications utilisées dans les projets et les entités sous tutelle pour voir comment les capitaliser - Améliorer la Base de données RH en attendant celle du MIFOTRA - Acquérir à moyen terme un logiciel de gestion de projet pour les plans d'actions - Prévoir la formation pour les utilisateurs concernés et le budget correspondant.</p> <p>La gestion documentaire du MINAGRI doit être améliorée. Le MINAGRI a anticipé ce besoin avec l'implantation d'un progiciel pour la documentation et les archives.</p> <p>Les documents du ministère créés sous forme électronique doivent être gérés au niveau du serveur central et automatiquement stockés sur le réseau selon des normes documentaires. En conséquence le MINAGRI a deux options : Soit le progiciel en cours d'implantation peut répondre à cette gestion documentaire en réseau - soit ce n'est pas possible (des logiciels existent sur le marché)</p> <p>En matière de GRH, le Mifotra doit mettre en place les « Outils » de gestion suivants : Base de données unique des agents de l'Etat - Procédures sécurisées de GRH (actuellement à l'examen du CIC) - Nomenclature des emplois - Répertoire des postes de travail et des emplois - Système d'appréciation des performances individuelles - Réseau informatique au service des gestionnaires RH et des décideurs.</p> |

| Champs d'investigation complémentaires | Constat | PROPOSITIONS |
|--|---|---|
| <i>Processus de Travail et Procédures</i> | <p>Le MINAGRI fonctionne selon les procédures administratives en cours du Minecofin pour les finances et du Mifotra pour les RH. Elles sont restées bureaucratiques et soulignent le centralisme des décisions.</p> <p>Un nouveau manuel de Gestion des RH de l'Etat est actuellement au niveau du CIC qui devra être diffusé dès sa publication officielle.</p> <p>Bon nombre des procédures administratives utilisées sont devenues caduques en raison de la modernisation des outils de travail, de la mise en place d'un système de performance et d'une Fonction Publique d'Emploi, de la délégation et de la responsabilisation des directeurs, du décloisonnement des services (si ces 2 dernières propositions sont acceptées).</p> <p>Le MINAGRI n'a pas de procédures spécifiques (de contrôle des résultats, de révision de ses plans stratégiques, ou de ses plans d'actions annuels, etc.) et aucune unité n'en a la charge.</p> | <p>Il s'agit de mettre en place une E-Administration :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Par une meilleure utilisation des outils informatiques de traitement de l'information (cf. Equipements ci-dessous) - Par la révision des procédures utilisées qui visent surtout le budget et les RH. Dès son adoption le nouveau manuel de gestion des RH doit être diffusé. Par contre, toutes les autres procédures de gestion restent à examiner, élaborer et codifier : Gestion du courrier - Gestion administrative - Gestion documentaire - Elaboration des stratégies et des plans d'actions - Procédure des districts - Guide des usagers, etc. <p>Chaque procédure doit faire l'objet d'une analyse exhaustive pour aboutir à un manuel à soumettre à l'approbation des autorités habilitées. Dès leur publication, les agents utilisateurs doivent être formés pour qu'ils se conforment aux procédures afin de les respecter et pour qu'ils maîtrisent l'utilisation des supports informatisés qui en résulteront.</p> <p>Le MINAGRI doit élaborer ses propres procédures (exemple : pour l'élaboration du plan stratégiques et sa révision). Il peut soit sous-traiter soit internaliser cette fonction.</p> |
| <i>Organisation du travail et Gestion du temps</i> | <p>La gestion du temps est un problème majeur. La gestion des urgences des autres prévaut au détriment des activités propres aux unités du ministère.</p> <p>Hormis ceux des hauts responsables qui partagent leur agendas avec leurs assistants, les professionnels ne le partagent (quand ils en ont un) ni avec leurs collègues ni avec le secrétariat de leur unité. Ce système ne permet pas le filtrage des R/V ni de priorisation des réunions.</p> <p>La fonction planification se voit bien souvent dans l'obligation de traiter des urgences, alors que son rôle serait d'aider à limiter les interférences et injonctions allogènes.</p> | <p>La gestion du temps est une nécessité pour gagner en productivité. La gestion du temps passe par la mise en place de procédures rigoureuses et d'outils conçus pour chaque situation de travail.</p> <p>Il est proposé que le MINAGRI introduise un nouveau système de gestion du temps (planification des réunions et des principes à respecter) - Des agendas électroniques - Des rendez-vous pris au secrétariat (pour faciliter les filtres et les priorités).</p> |

| Champs d'investigation complémentaires | Constat | PROPOSITIONS |
|---|--|---|
| <p><i>Système de Gestion des RH et des Performances</i></p> | <p>Un système de gestion des RH de l'Etat fait défaut faute d'outils appropriés à mettre en place par le Mifotra, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politiques nationales de gestion des agents de l'Etat en matière de : Formation, Recrutement, Evolution de carrière, Salaires, etc. - «Outils» de gestion correspondants : Nomenclature des emplois - Répertoire des postes de travail et des emplois - Système d'appréciation des performances individuelles (en cours d'examen au Cabinet) - Base de données unique des agents de l'Etat - Procédures RH sécurisées (actuellement à l'examen du CIC) - Réseau informatique au service des gestionnaires et des décideurs. - Un système de rémunération du poste de travail, basé sur l'emploi qui le qualifie, l'expérience acquise et les performances individuelles <p>Les contrats de performance des institutions mis en place pour les agences sous tutelle prévoient des indicateurs qui ne vont pas jusqu'aux résultats d'impact des actions menées ce qui limite leur efficacité.</p> <p>Le système d'évaluation des agents qui vient d'être adopté nécessite des « outils » adéquats pour fixer les objectifs des agents et pour leur donner les moyens de les atteindre (en termes d'outils, de formation et de disponibilité or ils sont souvent amenés à faire d'autres activités). Leur mobilité perturbe le système.</p> <p>Enfin, aucun système n'est à l'heure actuelle prévu pour rémunérer le mérite individuel.</p> | <p>La gestion des RH de l'Etat basé sur le nouveau Statut doit permettre de: Contrôler l'adéquation Besoins/Personnel existant ou à recruter - Motiver le personnel - Prévoir l'évolution démographique et les besoins en quantité et qualité - Disposer des outils pour veiller à la stabilité de l'administration publique et de son indépendance face au politique. Pour y parvenir, la Réforme de la Fonction Publique doit être achevée et le MIFOTRA doit mettre en place les « outils » listés ci contre.</p> <p>Des contrats de performances des institutions vont être mis en place. Ils doivent préciser les objectifs, les ressources octroyées pour y parvenir et les résultats attendus. Les indicateurs doivent être identifiables et mesurables mais surtout être basés sur l'impact réel obtenu sur le terrain. Ils doivent concerner tous les niveaux (Ministre, directeurs, Maires, etc.)</p> <p>Un Système d'évaluation des performances individuelles est en cours d'examen au Cabinet. Il est basé sur des objectifs négociés en début d'année entre chaque agent et son responsable hiérarchique. Il doit porter sur des indicateurs mesurables et réalistes et être accompagnés des moyens pour les réaliser (formation - équipements, etc.). Pour être viable ce système demande à ce que les agents puissent être maintenus à leur poste de travail au moins pour la durée du contrat de performance. De plus , un fond doit être mis en place pour rémunérer le mérite individuel (voir proposition sur les économies dégagées ou réintroduire l'expérience dans la rémunération).</p> <p>Les contrats d'Assistance Technique pourraient stipuler l'obligation de transmission de know-how (cf. les SWAP ?). En contrepartie les obligations de la partie rwandaise se verraient complétées notamment pour donner les moyens et veiller au maintien des agents formés.</p> <p>Enfin, le MIFOTRA devra réviser les dispositions officielles prises pour : Réintroduire l'expérience professionnelle pour certains emplois - Réguler la libre mobilité des agents dans les institutions en privilégiant les recrutements internes et en spécifiant les conditions d'accès aux concours externes. Il serait également utile de calculer le coût du turnover actuel au sein du MINAGRI.</p> |

| Champs d'investigation complémentaires | Constat | PROPOSITIONS |
|---|---|--|
| <p>Ressources du MINAGRI</p> <p><i>Finances</i></p> | <p>Le budget de fonctionnement du ministère couvre en partie ses besoins. Le ratio coût de personnel/budget de fonctionnement est de l'ordre de 30% tant pour le ministère que ces entités sous tutelle. Ce rapport est correct par rapport aux normes en la matière. Néanmoins, le budget du MINAGRI accuse un déficit pour la formation, qui reste le moyen privilégié de moderniser l'institution. A ce sujet il n'y a pas de capitalisation des know-how développés par les projets et les coûts de certains postes budgétaires ne sont pas rentabilisés.</p> <p>Les budgets d'investissement sont complétés par les projets et appels à des sponsors (solution privilégiée des entités sous-tutelle)</p> | <p>Le MINAGRI doit pouvoir être en meilleure position pour négocier avec le MINECOFIN ses budgets de fonctionnement et d'investissement si ses besoins sont justifiés par des arguments solides. Il doit valider ses résultats non seulement par rapport à ses objectifs mais sur les acquis obtenus sur le terrain.</p> <p>Par ailleurs, des économies peuvent être générées : par l'utilisation systématique des « outils » modernes que permettent les nouvelles technologies (baisse des factures de papeterie - de téléphone, etc.) - par l'adoption de nouvelles méthodes de travail - par la recherche systématique des sources d'optimisation des coûts (exemple : la mutualisation des actions de formation - visites de terrain communes).</p> <p>Ces sources d'économie pourraient être investies dans le fonds de gratification qui est proposé pour rémunérer les performances individuelles</p> |
| <p><i>Equipements</i></p> | <p>Le MINAGRI est correctement doté en équipements relevant des nouvelles technologies. Tous les agents disposent d'un ordinateur de bureau et d'une imprimante. Le ministère dispose également de photocopieurs, scanners, etc. Il investit dans de nouveaux équipements de communication : Serveur - Intranet - IP et Vidéo conférence qui doivent être mis en place d'ici l'été.</p> <p>En matière d'applications informatique, le MINAGRI est entrain de se doter d'un Système de Management de l'Information qui sera prêt d'ici la fin de l'année. Néanmoins les applications Word utilisées actuellement pour élaborer et suivre les plans stratégiques, d'actions et de suivi/évaluation doivent être abandonnées au profit d'Excel et/ou d'Access en attendant que le ministère se dote d'un logiciel de « Gestion de Projet »</p> <p>L'exigüité de certains bureaux ne répond pas aux normes d'ergonomie minimales.</p> | <p>La sécurité et la sûreté des systèmes et applications informatiques du MINAGRI doivent être renforcées : Sécurité et sûreté des matériels et du réseau - Sécurité et Sûreté des données.</p> <p>L'Intranet du MINAGRI devra être doté d'un système de sécurité, tel que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrôle de l'accès au réseau - aux serveurs - 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 automatique d'accès à Internet par type de site et par priorité de personne - Mise en place d'un système automatique de sauvegarde des données <p>Le MINAGRI doit prévoir d'utiliser Excel ou Access pour élaborer ses plans stratégiques et d'actions en attendant de se doter d'un logiciel de Gestion de Projet.</p> <p>Il serait également utile de recenser l'ensemble des applications utilisées dans les projets pour en étudier la possible utilisation par d'autres entités et générer ainsi une capitalisation et rationalisation des coûts de l'assistance technique.</p> <p>Dans tous les cas, il lui faudra prévoir de former les agents utilisateurs.</p> |

| Champs d'investigation complémentaires | Constat | PROPOSITIONS |
|---|---|--|
| <p><i>Ressources Humaines du secteur de l'Agriculture</i></p> | <p>Pour disposer de la totalité de son personnel, le MINAGRI doit compléter ses effectifs. Le recrutement ouvert sur le marché du travail est un facteur de démotivation et pénalise la gestion des carrières que vise la Réforme de l'Administration. Les emplois récemment pourvus sont occupés par des jeunes qui n'ont pas d'expérience. La moyenne d'âge est de 36,5 ans et l'ancienneté de 3,5 ans. Le turnover global est de 26 %.</p> <p>Concernant les effectifs des Districts et secteurs Les agents en charge de l'Agriculture doivent posséder des connaissances dans des spécialités très variées ce qu'un seul agent ne peut maîtriser. Les charges de travail qui résultent de la diversité de leurs activités sur de larges zones géographiques posent un réel problème de disponibilité.</p> <p>La pénurie d'agents vétérinaires pour suivre les activités de l'Elevage renforce ce problème. Ce domaine de spécialité est en effet déficitaire au niveau national et dans l'administration publique en particulier.</p> | <p>Le Ministère doit compléter son effectif dans les meilleurs délais. Pour ce faire et en attendant les « outils » du Mifotra il peut d'ores et déjà :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Définir les postes de travail à pourvoir sur des critères pertinents ; - Effectuer les recrutements sur des critères de compétences et vérifier la qualité des tests en regard des capacités exigées. <p>Dans le cadre du maintien des compétences et en raison du turnover, le MINAGRI doit tenter de fidéliser ses agents en :</p> <ul style="list-style-type: none"> - appliquant l'engagement qui vise à maintenir les agents formés durant une période donnée. Cette disposition doit être plus rigoureusement appliquée. Au sujet des formations, les spécialistes du ministère devraient exercer un droit de regard sur le contenu et la qualité des formations dispensées afin de développer les compétences et anticiper l'avenir ; - envisageant la mise à la retraite anticipée des cadres qui le désirent pour ouvrir les emplois à des jeunes avec un système de parrainage. Cette proposition vise la capitalisation de l'expérience et le renforcement des compétences. L'ancien pourrait encadrer le jeune à tiers ou mi temps et recevrait au titre de sa prestation des « honoraires » basés sur une partie du salaire qu'il aurait continué de percevoir en restant en fonction et le jeune l'autre partie pour la période de sa formation sur le tas. <p>Au niveau des Districts et secteurs, des propositions sont en cours d'examen pour augmenter les effectifs et revoir les critères de recrutement des agents de l'Elevage.</p> |

Les propositions ci-dessous qui visent la réorganisation des services du MINAGRI ne pourront être prises en compte qu'après les revues fonctionnelles exhaustives des entités sous tutelle, des projets et des districts. Cette recommandation est incontournable pour que les conclusions qui sont présentées soient acceptées par les autorités du MINAGRI.

| Champs d'investigation complémentaires | Constat | PROPOSITIONS |
|--|--|---|
| <p>Organisation du MINAGRI et du secteur de l'Agriculture</p> | <p>La structure du MINAGRI répond au modèle standard du Mifotra qui prévoit 3 niveaux hiérarchiques et 3 à 4 unités maximum dont 1 chargée de la Planification, des Politiques et Stratégies sectorielles. En matière d'organisation les principes requièrent que la structure reflète les domaines clefs d'activité.</p> <p>Le positionnement des projets au niveau du ministère est contraire à l'externalisation des activités opérationnelles. Cela pénalise la capitalisation des expériences et entraîne des « pertes en ligne » lorsque le projet prend fin et que le personnel se disperse avec le know-how acquis. Cela ne permet pas les économies d'échelle pour rentabiliser les moyens et appuyer la coopération.</p> <p>L'organisation des districts devrait être revue pour mieux répondre aux attentes et rationaliser les compétences.</p> | <p>L'organisation du MINAGRI doit faire ressortir ses domaines d'activités. Un projet d'organigramme est proposé où : la dimension technique de politique sectorielle du ministère apparaît ; les services d'appui sont regroupés au sein d'une même Unité (y compris PICT) ; la majorité des projets sont positionnés au sein des agences concernées. La proposition d'une fonction d'Inspection est abandonnée et la fonction suivi/évaluation ainsi que la fonction Renforcement des capacités se trouvent rafferemies. La création d'un guichet unique est également prévue au ministère pour renseigner les tiers.</p> <p>L'appel aux organisations nationales qui ont été créées pour servir les institutions de l'Etat (RITA, REMA, RBS et NIS) doit être systématisé.</p> <p>L'organisation des districts est en cours de révision pour renforcer les effectifs notamment en réembauchant ou contractant des vétérinaires A2 là où il y a une forte pénurie pour assurer la « Veille sanitaire » des troupeaux.</p> |
| <p>Répartition des missions et attributions</p> | <p>Le cadre organique du MINAGRI montre des distorsions entre le contenu des activités et leur prise en charge effective par les titulaires des postes de travail.</p> <p>Les raisons en sont : Manque de responsabilisation effective - Manque d'outils appropriés - Manque de formation mais aussi Manque de compréhension du rôle du MINAGRI.</p> <p>Les professionnels du MINAGRI en charge des stratégies, politiques et plans d'actions annuels sont des « facilitateurs ». Ils font appeler à des consultations extérieures pour remplir leurs attributions.</p> | <p>La répartition des attributions doit être révisée pour correspondre au projet d'organisation qui est proposé si celui-ci est retenu.</p> <p>De plus, il est nécessaire de revoir les contenus des cadres organiques pour qu'ils répondent véritablement aux attentes et aux profils requis pour remplir les attributions de chaque poste de travail. Soit le contenu du CO n'est pas juste et il faut le revoir, soit il est juste et il faut donner aux agents les moyens de remplir pleinement leurs activités.</p> |

1^{ère} PARTIE - RAPPEL DE L'OBJET ET DU DEROULEMENT DE LA MISSION

1 OBJECTIFS DE LA MISSION

La présente revue fonctionnelle du MINAGRI a été demandée par le MIFOTRA. Elle vise à mesurer les conséquences de la décentralisation et de l'externalisation des services opérationnels des ministères décidées en 2006. Cette étude a été confiée à une équipe de consultants mixtes (experts internationaux et locaux) pour mener à bien les audits des institutions nationales du Rwanda.

Le MINAGRI a connu deux revues fonctionnelles en août 2005 et en septembre 2006 suite à la décentralisation. En conséquence la présente mission a porté sur :

- la mise en œuvre et l'impact des mesures préconisées par les audits de 2005/2006 ;
- l'audit de nouveaux domaines qui ne figuraient pas dans ces précédents diagnostics ;
- la recherche d'un consensus avec les cadres puis avec les autorités du MINAGRI sur les mesures préconisées et sur les solutions complémentaires identifiées.

Le présent rapport porte sur le diagnostic de la situation actuelle du MINAGRI et sur les propositions d'amélioration validées par les cadres du ministère ainsi que par les autorités.

Il est complété par un rapport global qui fait la synthèse des revues fonctionnelles des autres ministères audités. Leur consolidation permet de dresser l'inventaire des propositions d'amélioration communes à toutes les institutions de l'Etat. Ce rapport indique la possible incidence financière des propositions avancées s'il faut en prévoir et présente ces solutions selon leur délai de mise en place :

- celles immédiates et/ou facilement applicables et à effet rapide,
- celles à court terme (l'an prochain),
- celles à moyen terme - généralement à caractère plus « politique » qui requiert la concertation et l'aval des plus hautes instances (notamment s'il s'agit de revoir les lois ou textes réglementaires).

Le point de départ de la mission a porté sur les améliorations préconisées lors des revues fonctionnelles du MINAGRI de 2005/2006 et leur mise en place. Elles sont rappelées dans le tableau suivant :

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- AUGMENTER LA COLLABORATION AVEC LES ENTITES DECENTRALISEES et RENFORCER LES SYNERGIES AVEC LES MINISTERES INFLUENCANT LE SECTEUR : Accroître leur implication dans le processus et la communication entre les différents acteurs - Créer des liaisons avec les ministères dont l'action impacte l'agriculture¹- AMELIORER LES SERVICES AUX POPULATIONS : Capitaliser les expériences (consolidation croisée des know-how/techniques utilisés et les résultats obtenus - Développer une culture orientée sur le « client » dans les services publics- AMELIORER LE SYSTEME D'INFORMATION (Qualité et Disponibilité des Données et Statistiques) : Implanter une base de données solide pour fixer les objectifs et mesurer les impacts de la politique agricole et orienter les stratégies et les plans d'actions sur des résultats tangibles et vérifiables- AMELIORER LES COMPETENCES DU MINAGRI : Former en planification, en appui et suivi du développement et également au niveau technique- PROPOSER LA CREATION D'UNE INSPECTION : Contrôler les activités des différents acteurs œuvrant dans le secteur de l'agriculture |
|---|

¹ L'Agriculture dépend d'autres secteurs clefs tels que les infrastructures, l'eau et l'assainissement, l'environnement, l'utilisation des terres, le secteur privé pour le développement et enfin l'administration décentralisée. Seule une collaboration étroite des parties prenantes pourra garantir le succès des réformes sectorielles grâce aux synergies que la coordination des efforts permettra de dégager.

Ces champs ont été enrichis par l'examen approfondi des domaines suivants :

- Mandats, missions et attributions du ministère à partir des politiques et stratégies sectorielles ;
- Structure et Organisation ;
- Mode d'élaboration des plans stratégiques sectoriels et des plans d'actions annuels et Respect des missions dévolues ;
- Système de suivi/évaluation des résultats et des performances ;
- Système d'information et de gestion documentaire ;
- Système de communication interne et externe (liaisons fonctionnelles) ;
- Ressources et moyens disponibles ;
- Management (dont Gestion du temps).

2 DEMARCHE PARTICIPATIVE

Afin de permettre l'appropriation des travaux par les responsables et les professionnels concernés, la démarche adoptée pour établir ce diagnostic a porté sur la participation des interlocuteurs et la recherche de consensus sur les recommandations et solutions préconisées et les voies et moyens pour y parvenir. C'est ainsi que l'opération s'est déroulée en plusieurs étapes :

- Recherche des informations utiles :
 - Analyse des documents et des informations transmises par le MINAGRI,
 - Entretiens avec les professionnels du ministère, des directeurs d'agences sous tutelle, des coordinateurs de projets et des professionnels de deux districts.
- Consolidation des informations recueillies, analyse des dysfonctionnements qui perdurent et recherche de voies de solutions possibles ;
- Workshop de présentation sur les écarts constatés pour atteindre la situation optimisée et sur les solutions proposées - Recherche de consensus - Critiques et amendements. Ont participé à cet atelier de restitution les personnes interviewées et des agents invités des entités du MINAGRI cf. annexe 1 - Liste des personnes rencontrées ;
- Enrichissements et prise en compte des remarques faites par le groupe en atelier ;
- Présentation des résultats consensuels aux autorités du MINAGRI, prise en compte des commentaires ;
- Rédaction du rapport final pour le MINAGRI ;
- Rapport final consolidé pour le MIFOTRA présentant la synthèse des revues fonctionnelles réalisées par l'équipe ASI..

Principes retenus

La décision de 2004/2005 portant sur la réduction des effectifs et la réorganisation concomitante des administrations est une action indispensable et irrévocable qui a permis la réhabilitation du service public au Rwanda.

Cette décision a cependant rendu obsolètes les principales règles et systèmes de gestion.

Les réformes proposées doivent en conséquence permettre à l'administration de mieux fonctionner en réhabilitant les systèmes de gestion sans remettre en cause de manière fondamentale le processus engagé.

1^{ère} PARTIE - EXAMEN DE LA SITUATION ACTUELLE DU MINAGRI

3 ENVIRONNEMENT POLITIQUE, LEGAL ET REGLEMENTAIRE

La situation actuelle du MINAGRI est marquée par son environnement légal et réglementaire cf. annexe 2 - Principaux textes de référence de l'environnement légal et réglementaire. La récente évolution de l'Administration a touché toutes les institutions de l'Etat. Le présent audit en a tenu compte dans ses recommandations. Les paragraphes ci-dessous rappellent :

- les faits notoires qui ont marqué l'environnement de ce ministère (historique) ;
- les textes fondateurs des politiques du Gouvernement (politique cadre) ;
- le nouveau concept de la Fonction Publique (textes réglementaires de la FP).

3.1 Historique des Réformes

Depuis le début de la décennie, le Gouvernement du Rwanda s'est engagé avec détermination dans deux programmes cadres visant le développement général du pays et la lutte contre la pauvreté. C'est ainsi que des réformes majeures ont été entreprises dont celle de la Fonction Publique décidée à partir de 2000 et qui est toujours en cours de mise en œuvre. Cette réforme accompagne deux conditions majeures à remplir pour réussir les programmes cadres, à savoir la Bonne Gouvernance et la gestion des institutions orientée sur l'efficacité de tous les services publics (ministères, agences, établissements spécialisés, etc.).

La Réforme de la Fonction Publique doit permettre à l'Etat de se doter d'institutions au service de la population capables de veiller à la satisfaction des besoins essentiels et de réduire les problèmes des communautés.

Ces nouvelles orientations de la Fonction Publique ont entraîné de nécessaires modifications structurelles. Ces changements progressifs ont eu lieu en plusieurs étapes 2004, 2005, puis 2006. Cette dernière, la plus importante, a porté sur :

- La redéfinition des rôles entre Administration centrale et locale ;
- Le changement de statut de la Fonction Publique pour une Fonction Publique d'Emplois ;
- La réduction des effectifs liée à l'utilisation des nouvelles technologies ;
- La révision de la structure salariale.

La réorganisation des institutions et la réduction de leur personnel² sont des actions irrévocables qui ont visé la réhabilitation du Service Public pour plus d'efficacité et de rentabilité.

La décision majeure, de recentrer les ministères sur leurs fonctions régaliennes, d'externaliser les activités opérationnelles, de décentraliser les services de l'Etat pour mieux servir les populations et d'opter pour une Fonction publique d'emplois, a entraîné une rupture complète avec la précédente organisation de l'Administration. Or pour l'instant, les institutions nationales fonctionnent selon les anciennes pratiques qui de fait ne sont plus adaptées, ni codifiées, ni standardisées.

L'ensemble des textes régissant l'Administration doit être refondu et notamment le cadre réglementaire, les procédures de travail, les modalités et liens de coopération, les standards et les outils partagés de gestion et de conduite des réformes, les délégations de signature, de prise de décision, etc. Toutes ces nouvelles dispositions restent à définir et doivent être conduites et mises en œuvre de manière concertée et comprise de tous.

² Les agents dont les postes ont été supprimés ont été redéployés. Ils ont été soit affectés dans d'autres institutions publiques, soit orientés vers les Programmes de reconversion de la Fonction Publique pour améliorer leurs capacités avant réaffectation dans l'Administration, soit orientés sur une assistance à la réinsertion professionnelle hors de la Fonction Publique, soit ont bénéficié - pour les plus âgés - d'une aide à la retraite.

Ces mutations ont profondément modifié les missions et l'effectif du MINAGRI, en raison de la décentralisation et de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté et du développement économique (EDPRS - Economical Development and Poverty Reduction Strategy).

3.2 Politique Cadre du Gouvernement - VISION 2020 / EDPRS

L'ensemble des politiques, stratégies et plans d'actions sectoriels nationaux sont déterminés au Rwanda par les documents fondamentaux ci-dessous :

- La Vision 2020 (définie en novembre 2002) qui fixe les grandes orientations et objectifs à atteindre pour le pays d'ici 2020 et qui sert de pilier à l'ensemble des politiques sectorielles nationales ;
- La stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (EDPRS) qui définit sur 5 ans depuis 2003 les objectifs, les priorités et les plans d'actions pour chaque secteur d'activités et domaines prioritaires de l'Etat.

3.3 Textes régissant l'Administration

Pour appuyer les politiques nationales fondamentales ci-dessus (VISION 2020 et EDPRS), le Gouvernement a adopté en mai 2002 le document de Politique Cadre de la Réforme de la Fonction Publique (PCRFP) qui définit les objectifs et les grandes orientations de l'Administration Publique.

C'est sur cette base, qu'ont été arrêtés le plan stratégique et le plan de mise en œuvre du Programme de Reconfiguration et de Transformation de l'Administration Publique Rwandaise. Ce programme détermine les mesures et les actions à entreprendre pour être en ligne avec VISION 2020 et pour appuyer la relance économique et le développement du pays.

Dans le même but, les textes régissant le personnel des institutions de l'Etat ont nécessité de profonds changements, tels que le Statut des fonctionnaires et le Code du travail ainsi que la loi sur la Décentralisation.

3.3.1 La Décentralisation

La décentralisation est sous-tendue par un certain nombre de textes (lois et politiques) dont celui de novembre 2006 sur « l'Efficacité des services décentralisés »³. Ce texte précise -en son annexe 1- le rôle des ministères centraux et celui des districts qui doivent être en synergie avec les politiques et stratégies nationales et tenir compte des aspirations des populations locales.

3.3.2 Le Statut des agents de la Fonction Publique

La loi n° 22 /2002 du 09 /07/2002 portant Statut Général de la Fonction Publique est actuellement en vigueur. La majorité des agents du MINAGRI et des entités sous tutelle sont agents de l'Etat⁴ et régis par ce texte.

Le Statut de la Fonction Publique prévoit l'affectation et le déploiement des agents dans les institutions grâce à leur cadre organique. Ce support permet de déplacer les agents d'un poste à un autre pour répondre aux vacances de postes et faciliter les adéquations Hommes/Postes. Il se présente sous forme de tableau indiquant : l'organisation de chaque institution déclinée en unités, les emplois et les postes qui s'y rapportent avec les profils requis, leur nombre et position (occupés et/ou vacants).

³ «Making Decentralized Service Delivery Work in Rwanda» Annex 1 pages 62 and 63 that stipulates the role of MINAGRI.

⁴ Selon l'article 1 du Statut « est considérée comme agent de l'Etat toute personne exerçant un emploi sous forme de poste de travail au sein de l'Administration Publique Rwandaise et rémunérée sur les fonds d'intérêt public ».

Suite à la décision prise fin 2002 d'implanter une Fonction Publique d'Emplois, le Statut actuel ne répond plus à cette option. C'est ainsi qu'un nouveau Statut a été rédigé qui est actuellement au Parlement.

3.3.3 Le Code du Travail

Cette loi de 2002 stipule les règles qui régissent les travailleurs du secteur privé. L'Administration peut en recruter. Ils sont dénommés « contractuels » au sein de la Fonction Publique en référence au contrat de travail stipulé dans le Code du Travail⁵.

Le MINAGRI et ses agences font appel à ce type d'agents via des contrats de travail renouvelables. Ils viennent en renfort sur des opérations ponctuelles. On les trouve également dans les projets (PSTA , PADEBEL , RSP, PAIGELAC, PADAB, etc.).

Ces agents contractuels ne figurent pas dans les cadres organiques. Les postes qu'ils occupent sont signalés comme « vacants ».

3.3.4 Le Système Salarial en vigueur

La politique salariale est partie intégrante de la politique de gestion et de développement des ressources humaines de l'Etat. En ce sens, elle doit contribuer à attirer et retenir des compétences dans les services publics cf. annexe 3 - Présentation rapide du nouveau système salarial.

Pour ce faire, les principes retenus par le guide de juin 2004 sur la détermination des salaires dans le secteur public visent un système équitable, motivant, corrélé aux activités, mais qui doit aussi contribuer à maintenir une masse salariale supportable par les finances de l'Etat. A cette fin, une nouvelle grille de salaire a été établie qui est entrée en vigueur au début de 2006.

Ces nouvelles dispositions - conjuguées à la déflation des effectifs de l'Etat - a permis une augmentation globale des traitements de l'ordre de plus de 100 à 150%.

Nonobstant cette politique plus équitable, les rémunérations perçues par les agents des ministères, des projets et des agences présentent des variations significatives. Le système salarial transitoire actuel ne répond pas à l'objectif d'une gestion dynamique du personnel qui prend en compte le résultat des performances individuelles et la gestion des carrières.

⁵ L'article 2 du Code du Travail stipule « qu'est considéré comme travailleur, toute personne qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction d'une personne physique ou morale, publique ou privée »

4 ANALYSE PROPRESMENT-DITE DE LA SITUATION DU MINAGRI

Le MINAGRI est actuellement LE ministère clef nécessaire à la transformation du Rwanda. En charge du secteur de l'Agriculture et de l'Élevage, il a actuellement le rôle éminemment stratégique de réussir le formidable challenge qui vise à modifier la configuration actuelle de ce pays pour ramener de 87% à 50 % d'ici 2020 la population vivant de l'agriculture. Il s'agit de moderniser ce secteur, de développer l'agro-industrie et dans une moindre mesure le secteur informel pour que 37 % de cette population soit reconvertie vers de nouvelles activités en 12 ans.

La situation du MINAGRI est déterminée par :

- son mandat, ses missions et ses attributions ;
- son cadre réglementaire (statut de la FP et système salarial) ;
- sa structure et son organisation ;
- ses modalités d'élaboration et de suivi de ses plans stratégiques et de ses plans d'actions annuels ;
- ses ressources (finances - équipements - personnel) ;
- son fonctionnement et celui de ses services (système d'information - système de gestion - liaisons fonctionnelles - mode de management).

4.1 Mandats, Missions et Attributions du MINAGRI

Le mandat du MINAGRI, ses missions et son organisation ne font l'objet d'aucun texte légal réglementaire. Ils sont identifiés au travers des textes cadre déjà cités (Vision 2020 et EDPRS) et l'ODM (Objectifs de Développement du Millénaire). Les missions du MINAGRI telles qu'elles ressortent de ces textes portent sur :

- L'autosuffisance alimentaire du pays ;
- La modernisation de l'agriculture pour augmenter les revenus des paysans et pour développer les exportations ;
- La mutation du monde rural qui doit constituer 50% de la population totale en 2020.

Ces textes ont servi de base au MINAGRI pour arrêter les supports nécessaires à la conduite de ses actions à moyen et long termes, à savoir :

- La politique Nationale Agricole, qui vise à augmenter la productivité du secteur et à améliorer la sécurité alimentaire du pays tout en réduisant la population vivant de l'agriculture et tout en veillant à la gestion participative et durable des ressources naturelles ;
- Les 2 plans stratégiques de Transformation de l'Agriculture au Rwanda (PSTA) qui visent les changements radicaux que la nouvelle politique agricole veut introduire.

4.1.1 Le document de « Politique Agricole Nationale »

Ce document date de février 2004. Il a été élaboré sur une base largement participative où la majorité des institutions centrales et régionales exerçant une influence sur le secteur ont été concertées ainsi que les bailleurs de fonds et les opérateurs privés. Il présente :

- Les objectifs de la politique agricole et ses principes directeurs.
- Les 4 axes stratégiques à poursuivre (qui doivent être la base des plans d'actions annuels) :
 - Transformation et modernisation du secteur,
 - Développement des filières,
 - Promotion de la compétitivité des produits,
 - Développement de l'entreprenariat dans le secteur.

- Les actions d'appui à la mise en œuvre de cette politique : Renforcement des capacités - Décentralisation - Coordination des programmes sectoriels ;
- Les défis à relever ;
- Les atouts et les contraintes du secteur ;
- Les objectifs et les programmes sectoriels et intersectoriels à conduire au niveau de l'agriculture et de l'élevage : Productivité - Conservation des sols - Mécanisation - Recherche et Développement - Développement des filières - Financement et encadrement du monde rural - Situation foncière - etc.
- Le cadre institutionnel de mise en œuvre et les partenaires concernés, qui prévoient la création :
 - d'une « unité multidisciplinaire » chargée de l'évaluation des besoins, de l'allocation des ressources, de la coordination des programmes et de l'assistance technique,
 - d'un « conseil d'agro-business et de marketing » réunissant le MINAGRI, l'ISAR, le RIPA et le RBS.

Ce document de Politique Agricole Nationale est toujours d'actualité. Il ne stipule aucune date finale. C'est LA référence avec l'EDPRS qui guide les priorités et les options qui ont été arrêtées dans les Plans stratégiques de Transformation de l'Agriculture.

4.1.2 Les « Plans stratégiques de transformation de l'Agriculture »

Ces deux documents ont été finalisés en octobre 2004 et projettent le développement du secteur jusqu'en 2008.

Le plan stratégique de transformation de l'agriculture (PSTA) décline -après présentation du contexte de l'agriculture et l'analyse sectorielle des différentes ressources et productions- les différents Programmes prioritaires à exécuter et leurs résultats attendus. Il propose un Plan national prévisionnel d'actions sur 4 ans (jusqu'en 2008) et un plan de financement indicatif.

Le second plan stratégique précise quant à lui les filières à valeur ajoutée qui doivent être développées en priorité mais sans plan d'actions ni plan de financement. Il s'achève également fin 2008 et donne des indicateurs d'augmentation des productions des filières concernées.

Ces deux documents visent :

- le passage d'une économie de subsistance à une économie de marché ;
- l'intensification et la modernisation progressive du secteur agricole ;
- la nouvelle distribution des rôles et des responsabilités entre tous les intervenants suite à la décentralisation⁶ ;
- les nouvelles méthodes de travail en rapport entre autres avec l'adoption par le MINAGRI de l'Approche Programme pour la réalisation des objectifs de ses plans stratégiques.

4.1.3 Les « Plans d'actions annuels » Nationaux

Depuis 2005, le plan d'actions du MINAGRI est basé sur la politique nationale et les plans stratégiques ci-dessus. Il est élaboré chaque année et sert de base aux plans d'actions annuels des entités sous-tutelle (dont celles qui ont été créées en 2005).

Ces plans d'actions présentent une bonne consistance entre eux et œuvrent dans le sens des orientations nationales pour atteindre les objectifs visés de VISION 2020 et EDPRS cf. annexe 4 :
 4.1 - Cohérence Vision 2020/EDPRS/Politique Nationale/Plans stratégiques du MINAGRI
 4.2 - Consistance entre Plans d'actions annuels / Plans stratégiques

⁶ Ce qui est conforme aux nouvelles politiques relatives notamment au désengagement de l'Etat et à la décentralisation.

Analyse Critique sur le Mandat, les Missions et les plans stratégiques et d'actions du MINAGRI

Le MINAGRI n'a pas de texte officiel légal et réglementaire qui définit clairement ses missions et son mandat actuels qui sont seulement identifiables à travers les documents cités (Vision 2020 - EDPRS - PSTA). Ses missions telles que définies dans son cadre organique ne soulignent pas la finalité stratégique importante qu'il a en charge d'atteindre et qui vise la profonde transformation de la population rwandaise d'ici 2020.

Le MINAGRI doit mieux situer son rôle et ses prérogatives par rapport aux autres institutions de l'Etat et notamment des agents des districts. Pour mener ses activités ce ministère doit en effet pouvoir coopérer de manière privilégiée avec tous ces partenaires intervenant dans son domaine (tels que MININFRA, MINIRENA et MINALOC pour les districts et pour ne citer que ceux là). Si au plus haut niveau, cette concertation est claire, il n'en est pas de même au niveau des districts et secteurs. Or le MINAGRI via ses agences notamment doit pouvoir attendre de leur part des services et/ou informations car leur contribution est déterminante pour que ce ministère soit en position d'atteindre ses objectifs.

Ses plans stratégiques qui guident ses plans d'actions annuels arrivent à échéance à la fin de l'année. Ils font actuellement l'objet d'une étude pour assurer la poursuite des programmes prioritaires qui restent à conduire pour atteindre les objectifs de 2020. Cette étude est menée sur les mêmes principes de concertation des acteurs et bénéficiaires qui ont prévalu pour les plans de 2004-2008. Le plan stratégique du MINAGRI qui doit guider ses actions jusqu'en 2012 ne sera prêt qu'à la fin de l'année.

En conséquence, le plan d'actions annuel 2009 sera élaboré sur la base des programmes dont les actions n'auront pas été totalement achevées à la fin de l'année. Le risque est donc important de voir l'an prochain une réduction du budget alloué au MINAGRI a contrario de ce que prévoit le nouvel EDPRS.

4.2 Cadre réglementaire spécifique et Système salarial

Le MINAGRI ne relève d'aucun statut ou texte réglementaire particuliers hormis ceux applicables aux services publics présentés au paragraphe 33 ci-dessus.

Il se conforme aux textes qui régissent l'Administration publique et qui portent essentiellement sur la gestion financière et la comptabilité publique, la gestion des ressources humaines et des approvisionnements ainsi que ceux régissant les appels d'offres. Il applique les lettres circulaires qui lui parviennent.

En matière de salaire, il est à noter qu'à poste de travail égal (relevant d'un même emploi et d'un même niveau de responsabilité, etc.) les agents perçoivent un salaire égal. Cependant, les niveaux de paie varient sensiblement entre le ministère, ses agences et ses projets. La variation est de l'ordre de 50 à 70% avec les projets, de 35 à 50 % avec les agences et de 30 à 40 % avec les offices.

Analyse Critique sur le Cadre réglementaire spécifique et le Système salarial du MINAGRI

En termes de réglementation interne, le MINAGRI comme tous les autres ministères centraux respecte les dispositions prévues pour les institutions publiques. Dès son adoption par le Parlement, le ministère pourra disposer du nouveau Statut pour améliorer la gestion de ses ressources humaines.

Le système salarial, tel qu'il ressort de l'audit, s'avère être un frein important pour la motivation, la stabilité des agents et l'attrait des meilleurs potentiels au sein du ministère. Cette situation dénoncée dans l'ensemble des institutions de l'Etat ne concerne pas le seul MINAGRI. Cependant elle est encore plus criante dans ce ministère qui ne peut « rivaliser » avec ses propres agences, offices et projets pour attirer et garder les « talents » dont il a besoin. Marqué par un turnover insupportable il subit un handicap majeur pour remplir ses missions.

Le nouveau Statut devrait lui permettre de gérer de manière plus dynamique son personnel car plus tourné sur les compétences et les objectifs et permettre des pôles de motivation (notamment avec la reconnaissance du mérite individuel).

4.3 Structure et Organisation

Le diagnostic ci-dessous sur l'organisation des services du MINAGRI ne pourra être définitivement validé qu'après la revue fonctionnelle du secteur de l'agriculture. Cette recommandation est incontournable pour que les conclusions qui sont présentées soient acceptées par les autorités du MINAGRI.

4.3.1 La structure organisationnelle du MINAGRI

La dernière version du Cadre Organique du MINAGRI a été adoptée en 2006 suite à la décentralisation et au recentrage des ministères. Cette réorientation des ministères sur leurs missions régaliennes a été accompagnée d'une réduction sensible des effectifs et de leur ventilation (pour partie) dans les districts.

L'organisation actuelle du ministère reprend le format **uniforme** adopté en 2006 pour les ministères centraux. Il est en conséquence constitué des unités suivantes :

- Le Cabinet du Ministre de l'Agriculture et des Ressources Animales ;
- Le Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de l'Agriculture ;
- Le Secrétariat Général ;
- L'Unité Finances et Gestion des Ressources Internes ;
- L'Unité ICT ;
- L'Unité Planification, Politiques Sectorielles et Renforcement des Capacités.

Le cadre organique présente les différentes attributions et missions du MINAGRI et leur répartition entre les unités et les postes de travail. Il indique également les profils requis afin de permettre une adéquation Hommes/Postes lors des affectations.

Si les activités internes de gestion, d'administration et d'appui sont bien repérables dans l'Unité Finances et Ressources Internes et dans l'Unité ICT, en revanche, les missions principales du ministère ne se retrouvent pas dans une unité caractéristique. Celles-ci sont repérables dans le contenu des activités des différents postes de travail de l'Unité Planification, Politiques sectorielles et Renforcement des capacités.

L'organigramme actuel du MINAGRI cf. annexe 5 illustre l'externalisation des activités opérationnelles. Il corrobore le recentrage du ministère sur ses missions régaliennes avec la création de 3 agences autonomes et la réaffectation sous tutelle de ce ministère des deux offices nationaux du Thé et du Café⁷. Ce schéma organisationnel tout en limitant les niveaux hiérarchiques à 3 pour fluidifier la chaîne décisionnelle ne résous pas les problèmes :

- de bureaucratie ;
- de centralisation des décisions ;
- de cloisonnement entre les entités du secteur (ministère - agences - institut - offices - projets) mais également avec les districts et avec les autres ministères influençant le secteur.

Les liaisons verticales restent privilégiées au détriment des liaisons transversales qui faciliteraient pourtant la qualité des services.

L'ensemble des activités opérationnelles des différentes entités sont appuyées par 20 projets dont 10 sont des fonds octroyés par des bailleurs pour soutenir certains programmes. 9 projets sont situés au sein des agences concernées. 11 sont situés au MINAGRI dont 2 sont directement rattachés au Secrétariat Général. Ils sont gérés par le ministère au niveau financier et au niveau des contacts avec les Bailleurs de fonds. Ces projets concernent l'ensemble du secteur et leurs professionnels s'adressent indifféremment aux agents des unités, des agences et des entités décentralisées.

⁷ L'ISAR (Institut Scientifique de Recherche Agricole) était déjà sous la tutelle du ministère

Analyse Critique de la Structure Organisationnelle du MINAGRI

La structure du MINAGRI répond au modèle « **standard** » adopté par le MIFOTRA, qui prévoit systématiquement une direction ICT dans toutes les institutions. Cette option a été prise en raison de l'importance donnée aux nouvelles technologies et de la rareté des informaticiens. Néanmoins cette option ne tient compte ni de la taille des institutions ni de la nature des ICT qui sont une ressource interne au même titre que les autres services d'appui. On peut donc s'interroger sur le bien fondé d'une direction ICT alors que l'agriculture qui est le cœur même des missions du MINAGRI n'apparaît pas dans son organisation ?

Par ailleurs, la prévalence de la Planification aux dépens des activités plus déterminantes que sont les plans d'actions et leur suivi/évaluation est à revoir. La pertinence des plans stratégiques et des plans d'actions est à la base des défis à relever et la raison d'être du MINAGRI. La meilleure planification ne peut avoir de résultats si les plans d'actions et les stratégies pour les conduire sont sous estimés.

Les principes de base en matière d'organisation des institutions veulent que leurs secteurs clefs apparaissent dans leur structure ce qui permet d'y relier les budgets.

En conséquence, Le MINAGRI gagnerait à réviser son organisation afin de mieux prendre en compte et faire valoir les champs d'action qui sont les siens.

La situation des projets hors des agences ne permet pas de capitaliser les expériences⁸ ni d'éviter les « pertes en ligne » lorsque le projet prend fin et que le personnel se disperse avec le know-how acquis.

La création des agences n'a pas été accompagnée d'un « protocole » cherchant à rentabiliser leurs actions à caractère commun, telles que les visites de terrain. En conséquence chacune mène ses activités de suivi en ordre dispersé⁹. Or dans la situation actuelle de finances limitées, la concertation entre les entités permettrait d'optimiser ces ressources et de démultiplier les rencontres de terrain.

L'externalisation des opérations au sein d'entités sous tutelle visait à fluidifier les liaisons et à rapprocher l'exécutif du terrain. Or le « centralisme » prévaut toujours ainsi qu'une imperméabilité entre les unités du ministère, ses agences, instituts et projets et avec les districts et autres partenaires, etc. Ce cloisonnement empêche :

- les économies d'échelle (conjugaison des talents et des moyens) ;
- la bonne circulation de l'information et en conséquence l'efficacité des services rendus aux populations.

Les économies dégagées pourraient être utilisées à d'autres fins et notamment pour rémunérer le mérite individuel.

4.3.2 La Répartition des Missions/Fonctions/Tâches

RAPPEL : Tels que conçus au départ, les cadres organiques sont des documents cibles¹⁰. Ils reflètent la situation idéale que les institutions doivent chercher à atteindre dans un environnement optimisé. Ce choix arrêté par le MIFOTRA vise à faciliter la conception du meilleur schéma d'organisation et la détermination des compétences requises pour atteindre le niveau d'efficacité attendu.

⁸ Perte du know-how acquis dans les projets lorsqu'ils s'achèvent puisque les agents qui y étaient partent (ce qui est contraire au Renforcement des capacités)

⁹ Ce qui est un gaspillage de temps, d'énergie et d'argent tant pour le ministère et ses agences que pour les agents des districts et des secteurs opérant sur le terrain.

¹⁰ Cette option de décrire l'organisation idéale a été arrêtée par le Mifotra en 2004.

La répartition et la prise en charge des missions, fonctions et tâches du MINAGRI dans les cadres organiques ne reflètent pas totalement les activités assumées cf. annexe 6 - Comparaison entre Activités prévues au CO et Activités réelles.

Ceci s'explique en partie par l'option de décrire dans les cadres organiques la situation souhaitable. Cependant d'autres causes expliquent la distorsion entre les activités réellement réalisées et celles prévues dans le cadre organique :

- Soit la formulation ou la répartition des activités n'est pas correcte => elles doivent être revues ;
- Soit il y a une distorsion entre le contenu des cadres organiques et les lettres d'attribution ou de mission qui spécifient les activités des postes de travail => la cohésion des contenus doit être recherchée ;
- Soit les titulaires n'ont pas la formation ou les outils requis¹¹ pour assumer leurs tâches ou encore ne sont pas habilités à les faire => il faut prendre les mesures pour qu'ils puissent accomplir leur travail.

Dans tous les cas, cela signifie que les cadres organiques ne sont pas considérés comme des outils d'organisation des institutions ni de gestion des RH.

Analyse Critique sur la Répartition des Missions/Fonctions/Tâches au sein du MINAGRI

La formulation des contenus des activités -dans les cadres organiques- laisse ouverte l'interprétation des attributions. Conçus pour répondre à une fonction publique d'emplois orientée sur les objectifs et la responsabilisation des agents, ils ne permettent pas à l'heure actuelle de répondre à cette attente.

Les professionnels du MINAGRI ont plus un rôle de « facilitateur » que de spécialiste concevant et pilotant des plans stratégiques. Ils montent des appels d'offres pour des consultations extérieures chargées de concevoir les plans et politiques sectoriels. Ils répondent aux doléances des agences, projets, districts et autres opérateurs du terrain. Si leurs activités à terme ne doivent pas évoluer vers une prise en charge totale de leur poste, les contenus des cadres organiques devront être révisés pour correspondre véritablement à l'objet de leurs attributions et éviter de les former sur des aspects qu'ils n'auront jamais à assumer.

Il reste cependant que l'activité fondamentale du ministère de « pilotage » de la réforme de l'Agriculture demeure déficiente en raison :

- des activités tronquées des professionnels : Ils ne planifient pas leur plan d'actions. Les activités de suivi/évaluation sont réduites à leur plus simple expression¹². Ce qui ampute une partie de leurs responsabilités. Ils manquent de visibilité sur leur domaine contrairement à ce que les activités décrites dans le cadre organique laisse entendre, car ils manquent d'une application informatique adaptée.

- du rôle mal cerné du MINAGRI vis-à-vis de ses partenaires, qui devrait être celui de :

- * Facilitateur pour les entités sous tutelle afin de leur permettre de mieux fonctionner : en négociant leur budget ou leur cadre organique sur des argumentaires solides - en communiquant sur les orientations et leur prise en charge - en veillant à la bonne répartition des missions entre les entités¹³,
- * Informateur/Conseil auprès des partenaires extérieurs que sont les autres ministères, les bailleurs de fonds, les districts et les opérateurs privés intervenant dans l'agriculture : en veillant à la concordance logique et à la bonne synergie des plans d'actions des uns et des autres afin que leur convergence contribue à l'atteinte des buts communs,
- * Garant pour éviter les doublons comme en 2005 où la création de l'Agence des normes et standards

¹¹ Le ministère ne dispose pas encore des progiciels qui faciliteraient les travaux de ses agents (MIS, gestion de projet, etc.).

¹² Ils n'apportent aucune valeur ajoutée aux informations traitées. Or, ils devraient présenter des propositions argumentées, chiffrées et accompagnées de simulations pour aider à orienter les choix et à organiser les priorités ce qui n'est pas le cas actuellement.

¹³ L'ISAR s'occupe encore de vulgarisation en lieu et place des agences (RADA - RARDA - RHODA) et ne collabore pas avec le projet sur la vulgarisation qui a été mis en place au MINAGRI l'an passé.

4.4 Elaboration et Suivi des Plans Stratégique et des Plans d'Actions

Ces documents sont élaborés sur la base de la Politique Agricole Nationale de 2004 et des orientations données pour le secteur agricole par l'EDPRS.

4.4.1 Méthodologie d'Elaboration des « Plans stratégiques » des « Plans d'actions » et du budget du MINAGRI aux niveaux central et décentralisé

A/ Les Plans stratégiques

Les plans stratégiques ont été élaborés sur une base largement participative en octobre 2004 en concertation avec les directeurs du MINAGRI de l'époque, les leaders d'opinion locaux, les districts, les projets et les bailleurs de fonds.

Ces plans stratégiques visent la transformation de l'agriculture dans le cadre des directives données par VISION 2020 et du premier programme EDPRS de 2002-2008.

Ils ont servi de base aux professionnels du MINAGRI pour définir les plans d'actions annuels du ministère et ceux des agences sous tutelle si l'on en juge par la concordance des activités retenues dans les plans de 2006, 2007 et 2008 qui ont été communiqués.

Etablis pour couvrir la même période que l'EDPRS, ils s'arrêtent fin 2008. Ces plans stratégiques ont été finalisés par des consultants extérieurs. Une nouvelle étude est en cours qui doit permettre de les poursuivre jusqu'en 2012. Cette extension des plans stratégiques va être confiée à une équipe de consultants qui doit travailler en concertation étroite avec tous les acteurs et bénéficiaires du domaine agricole. Le document final est attendu pour la fin de l'année.

B/ Les Plans d'Actions

Les professionnels du MINAGRI élaborent les plans d'actions annuels du ministère sur la base des plans stratégiques ci-dessus en concertation avec les agences sous tutelle qui sont les organes exécutifs du ministère et qui agissent en amont des districts chargés des mises en œuvre cf. annexe 7 - Elaboration des Plans d'actions annuels.

Les agences établissent leur propre plan d'actions annuel sur la base du plan du ministère dont elles reprennent les différentes lignes qui concernent leurs domaines de spécialité. Dans la mesure du possible les plans d'actions à ces deux niveaux prennent en compte les résultats donnés par les contrats de performances des districts (Imihigo : Partie concernant l'Agriculture).

Néanmoins, les investigations menées auprès de 2 districts démontrent qu'il peut y avoir une « rupture » entre ces plans d'actions qui visent la mise en œuvre de la politique nationale de transformation de l'agriculture et ceux des districts qui en sont les bras exécutifs. En effet, les districts établissent leurs propres plans d'actions à partir des besoins recensés et des réalisations effectuées durant l'exercice précédent. Ils vérifient néanmoins que leur plan d'action concorde avec les stratégies nationales (dans la mesure où ils considèrent ces documents comme outils de travail, ce qui ne semble pas être toujours le cas). Cette quasi « rupture » entre les plans d'actions des agences et ceux des districts est fortement pénalisante pour valider l'avancement des plans nationaux et leur concrétisation sur le terrain. Cette rupture est encore plus totale avec les autres partenaires que sont :

- Les bailleurs de fonds (dont les Ongs) et le secteur privé opérant en agriculture ;
- Les autres institutions et agences de l'Etat exerçant une influence sur le secteur, à savoir : Minirena - Mininfra - Mineduc - Minisanté - etc. dont les plans d'actions devraient être en synergie avec celui du MINAGRI au risque d'entraver la conduite des actions de ce dernier pour son secteur.

La revue fonctionnelle sectorielle qui est demandée doit entériner ou récuser ce diagnostic rapide, qui reprend néanmoins le constat des audits de 2005/2006.

C / Le Budget des Plans d'actions

Le budget d'investissement du MINAGRI couvre les plans d'actions nationaux. Il est basé d'une part sur les budgets présentés par les entités sous tutelle et d'autre part sur les estimations chiffrées que chaque professionnel du ministère en charge d'un domaine calcule¹⁴.

La consolidation des plans d'actions et de leurs budgets est réalisée par l'Unité de la Planification. Des modifications peuvent être opérées à ce niveau. Puis, les budgets (de fonctionnement et d'investissement) de toutes les unités du Ministère sont consolidés pour être présentés en première instance au MINECOFIN en juin.

Le budget du MINAGRI suit alors le processus normal établi par le ministère des finances pour l'ensemble des institutions de l'Etat cf. annexe 8 - Procédure budgétaire. La Loi de Finances est votée en Décembre qui alloue leurs budgets respectifs et définitifs aux institutions de l'Etat. Cette procédure est suivie par toutes les entités autonomes sous tutelle du MINAGRI chacune pour ce qui la concerne.

En ce qui concerne les districts, ils sont censés générer leur propre budget à travers les taxes et impôts qu'ils prélèvent localement. La réalité pour la grande majorité des districts (en raison de la pauvreté de leurs ressortissants) fait que leur budget dépend essentiellement des ressources allouées par l'Etat à travers le budget national.

Les budgets des plans d'actions annuels des districts comportent un volet pour l'agriculture. Celui-ci est donc constitué :

- d'une partie des budgets alloués par le MINECOFIN aux districts ;
- des financements d'opérations effectuées par les ONGs ;
- des taxes et impôts locaux dans une moindre mesure.

Or l'octroi du budget par le MINECOFIN est lié à la cohérence des actions prévues dans les plans des districts et dans le plan d'actions national du MINAGRI.

Les budgets octroyés après négociation finale ne sont suffisants ni pour le MINAGRI ni pour ses entités sous tutelle qui recherchent d'autres sources de financement entre autre à travers des projets et des sponsors.

Dans les districts, le budget alloué par le MINECOFIN est également insuffisant. La différence est comblée par les ONGs locales qui financent leurs propres actions ou recherchée en partie auprès des agences qui avancent aux districts les fonds nécessaires à la couverture de certaines des actions (exemple : Vaccins) à charge pour les districts de les rembourser avec les ressources générées par les services payants fournis aux paysans.

Le suivi budgétaire du plan d'actions. Il est difficile actuellement pour les professionnels du MINAGRI en charge du plan d'actions national d'en relier les coûts aux lignes budgétaires allouées à l'agriculture. En effet, les lignes budgétaires peuvent :

- financer globalement un programme sans être éclatées au niveau des actions qui dans le plan d'actions sont réparties entre différentes opérations ou activités ;
- figurer dans les budgets de plusieurs agences ou projets sous tutelle pour financer des parties différentes d'un même programme.

¹⁴ Ils se servent pour ce faire des indicateurs de prix donnés par le MINICOM avec lequel ils ont des contacts ou encore par le Conseil d'Agro-business et de Marketing qui se réunit 2 fois par mois au niveau des districts.

En conséquence, le suivi de l'exécution budgétaire en synchronisation avec le déroulement des plans d'actions s'avère un exercice délicat mais pas impossible. La vérification de cette « concordance » entre l'exécution budgétaire et l'exécution des plans d'actions pourrait être utilisée comme indicateur afin d'évaluer le niveau de mise en œuvre des plans nationaux à tous les niveaux. Cette approche nécessite de doter les professionnels d'un logiciel adéquat et est différente et beaucoup plus riche que le simple « balance zéro » qui est actuellement en vigueur.

Analyse Critique sur l'élaboration des Plans stratégiques et d'actions annuels du MINAGRI

Les plans stratégiques du secteur agricole viennent à échéance en 2008. L'étude qui doit aboutir à leur mise à jour et extension jusqu'en 2012 ne sera achevée qu'à la fin de l'année. En conséquence, le plan d'actions 2009 se basera sur les programmes dont les activités n'auront pas été achevées comme prévu à la fin de l'année. Le risque de voir le budget 2009 réduit en raison du manque de plan stratégique est possible bien qu'en contradiction avec l'EDPRS¹⁵ (2008/2012) qui prône sur la même période une augmentation de 6% du budget alloué à l'agriculture.

Le suivi des plans d'actions par les budgets donne des indications intéressantes pour améliorer les choses. Pour l'instant, les professionnels visent à atteindre la balance Zéro. Ils ne disposent pas d'autres indicateurs de suivi qui permettraient :

- de mieux argumenter et sur des bases solides les négociations budgétaires avec le MINECOFIN,
- de mieux signaler les points sensibles (clignotants) pour suivre et faciliter les appels de fonds et leurs déboursements à échéance,
- de mesurer les points de synergies pouvant dégager des économies d'échelle. Par exemple en consolidant les budgets de « visites de terrain » entre les entités amenées à s'y rendre.

Avec une telle approche, il n'est pas impensable de prévoir à terme la possibilité de rentabiliser encore mieux l'utilisation des deniers de l'Etat en améliorant la co-contribution des budgets (nationaux - des districts, des ONGs et des projets financés par les bailleurs de fonds).

Le MINAGRI manque actuellement d'un « outil » approprié pour effectuer ce type de rapprochement, qui pourrait également servir les activités de suivi des plans d'actions qui demandent à être renforcées.

Enfin, la dépendance des districts à l'égard du budget national milite en faveur d'une plus grande consolidation des plans d'actions à tous les niveaux (agences, institut, offices, projets, districts). Le rôle de coordinateur que doit exercer le MINAGRI prend ici tout son sens pour que les budgets alloués soient distribués de manière optimisée à travers le pays et que les plans d'actions soient cohérents.

Le ministère ne peut dans la situation actuelle assurer cette coordination par manque d'un outil de pilotage du secteur ce qui pénalise les priorités budgétaires au niveau national.

4.4.2 Système de suivi/évaluation des performances aux niveaux central et décentralisé

La fonction Suivi/Evaluation des performances au MINAGRI n'est pas véritablement assumée dans les conditions actuelles. Or, la performance d'une institution se mesure par la qualité de ses plans d'actions (évaluation des prestations des unités et entités sous tutelle) et de services des agents.

A/ L'évaluation de la mise en œuvre du plan d'actions annuel du MINAGRI est basée sur :

- Les indicateurs donnés par les plans d'actions,
- L'exécution du Budget. Ce dernier indicateur montre que le MINAGRI atteint ses objectifs (zéro balance).

¹⁵ La 2^{ème} phase de l'EDPRS vient d'être approuvée en septembre 2007

Dans la situation actuelle, cet « indicateur » perd de sa valeur étant donné le niveau des ressources allouées. En outre, il est trop global pour donner une appréciation plus fine des performances atteintes par chaque entité (unités et institutions sous tutelle).

Afin d'améliorer l'activité de suivi/évaluation des plans d'actions annuels le MINAGRI a conçu un cadre de rapport type qui a été distribué jusqu'aux districts. Ce support vient d'être introduit et n'a pas encore été testé ce qui ne permet pas de valider la qualité du feedback qu'il génère. Ce support vise à anticiper les contrats de performance qui doivent être mis en œuvre cette année.

La performance du MINAGRI doit être mesurée à partir des résultats concrets enregistrés sur le terrain par rapport au plan d'actions annuel national de l'agriculture. Son niveau de performance est donc étroitement lié aux résultats obtenus par ses différents partenaires et par les districts sous tutelle du MINALOC en particulier.

En conséquence, le plan d'actions national que le MINAGRI a en charge de conduire pour répondre à son mandat et valider ses options stratégiques et sa consistance avec ceux de ses entités sous tutelle et des districts doit rester sa responsabilité pleine et entière.

Cela nécessite la mise en cohérence du plan national avec les plans d'actions de ses différents partenaires (ceux de ses entités sous tutelle, ceux des districts et ceux des ministères qui exercent une incidence sur le secteur de l'Agriculture).

Il incombe donc au MINAGRI de veiller à la coordination correcte de l'ensemble des activités conduites par les uns et les autres, ce qui ramène à la clarification de son mandat auprès des professionnels concernés.

Des contrats de Performances ont déjà été introduits depuis 2006 et 2007 dans plusieurs entités sous tutelle (ISAR - RADA - RARDA - etc.) et dans les districts. Ils sont établis pour les premières en tenant compte de leurs ressources. Pour les districts (Imihigo) ils portent sur tous les domaines à développer dont l'élevage et l'agriculture¹⁶ ne sont qu'un des aspects.

Le MINAGRI doit donc prendre les devants pour être en mesure de tenir ses engagements nationaux.

B/ Le système d'évaluation des performances des agents est basé sur le système de notation de la Fonction Publique.

Les critères retenus dans le système actuel sont basés sur les attributions et non sur les plans d'actions et objectifs à réaliser. Il n'y a donc pas encore à proprement parler d'évaluation des performances individuelles, telle que doit le prévoir une Fonction publique d'emplois où chaque agent signe un contrat de performances individuel annuel portant sur des objectifs précis.

Analyse Critique du Suivi/Evaluation des Performances aux niveaux Central et Décentralisé

Le support (Cadre de rapport type) introduit par le MINAGRI pour recueillir et évaluer l'avancement de la mise en œuvre de son plan d'action annuel a été élaboré sous Word. Ce support n'est pas adapté pour une exploitation consolidée des données qui y seront enregistrées. Leur traitement nécessitera de les ressaisir avec tous les risques d'erreurs que cela suppose. Par ailleurs il ne permettra pas d'aboutir à un tableau de bord aidant à suivre les principaux indicateurs de performances recherchés.

Un nouveau Système d'Evaluation des Performances de l'Administration vient d'être adopté par le Conseil des Ministres et doit être mis en œuvre cette année dans tous les ministères. Il répond aux nouvelles orientations d'introduction systématique des contrats de performances à tous les niveaux.

¹⁶ Les performances dans les districts se mesurent uniquement sur l'accomplissement des actions prévues au plan d'action. Elles ne tiennent pas compte des résultats sur le terrain, tels (% d'augmentation de la production suite aux tonnes d'engrais distribués)

Les contrats de performance des institutions sont nouveaux et doivent encore être améliorés pour servir réellement l'efficacité des services. Les indicateurs de performances qui y figurent ne vont pas jusqu'aux résultats d'impact des actions menées.

Leur extension à l'ensemble des agences et institutions de l'Etat doit donc faire au préalable l'objet d'une révision pour que soient introduits des indicateurs plus efficaces liés aux résultats générés sur le terrain et non au seul accomplissement des activités.

Le système d'évaluation des agents qui vient d'être adopté nécessite qu'en amont les institutions disposent des « outils » adéquats pour fixer des objectifs à leurs agents sur des bases tangibles. Or dans la situation actuelle, les agents ne disposent pas de l'ensemble des éléments leur permettant d'être responsables de leurs performances. Ils ne connaissent pas toujours leurs attributions. Ils sont amenés à faire d'autres activités. Ils n'ont pas de planning précis de leurs activités ni de calendrier précisant des échéances à respecter.

4.5 Ressources du MINAGRI

4.5.1 Finances : Budget - Projets - Bailleurs de fonds - etc.

Les moyens financiers du MINAGRI sont constitués par le budget octroyé par le MINECOFIN. Le budget de fonctionnement couvre sensiblement ses besoins actuels. On constate cependant pour 2008 que :

- La part du budget allouée aux visites sur le terrain ET au renforcement des capacités représente respectivement 1,38 % et 3,5% soit moins de 5% du budget de fonctionnement total ;
- Le rapport Dépenses de personnel / Dépenses de fonctionnement est de l'ordre de 30 % au MINAGRI¹⁷ ce qui est une proportion correcte.

Concernant les budgets d'investissement alloués au secteur de l'Agriculture. Le ministère intervient dans la répartition des budgets plafonds octroyés aux agences sous tutelle qui sont chargées de la mise en œuvre du plan d'actions national. L'ensemble de ces budgets contribue à l'atteinte des objectifs fixés au ministère.

Le constat global est que les agences ne reçoivent du MINECOFIN qu'une partie du budget qu'elles demandent entre 30 et 70 %¹⁸. Les « coupes » s'opèrent généralement sur des postes considérés comme non prioritaires, ou insuffisamment justifiés par le plan d'actions annuel proposé.

Les agences et instituts recherchent donc d'autres sources de financement notamment via les projets financés par les Bailleurs de fonds ou les partenaires étrangers (sponsors potentiels). La vingtaine de projets opérant pour le secteur (dont 9 situés dans les agences) corrobore cet état de fait.

Analyse Critique des Finances du MINAGRI

Le budget de fonctionnement devrait mieux prendre en compte le renforcement des compétences car la « modernisation » du fonctionnement du ministère requiert un important effort de formation pour améliorer l'efficacité et le rendement des agents. Il apparaît donc utile :

- de prévoir d'augmenter de manière significative ces prochaines années le budget de la Formation ;
- de développer le transfert de know-how des projets en les positionnant autant que faire se peut dans les agences.

Les budgets prévus pour les visites de terrain gagneraient à être rentabilisés si la communication des plannings permettait d'organiser des descentes sur le terrain communes entre agences et/ou MINAGRI.

¹⁷ Ce rapport est également de 30% pour les agences et monte à près de 58% pour l'ISAR (en tant qu'institut de recherche).

¹⁸ Le RADA estime que son budget n'est couvert qu'à hauteur de 33 % et l'ISAR à 70 %.

Le budget d'investissement quant à lui demande de dépasser la simple application de la procédure budgétaire pour l'enrichir d'un argumentaire des actions qui devrait infléchir les choix et les priorités.

Enfin, il serait utile que le MINAGRI dispose d'un « outil informatique » lui permettant de suivre l'exécution des budgets de l'ensemble des agences, programmes et instituts pour s'assurer qu'ils accompagnent bien le déroulement du plan d'actions national. Ce type d'outil devrait par ailleurs permettre de détecter les points pouvant faire l'objet d'une meilleure rentabilité des fonds utilisés.

4.5.2 Autres Equipements

Le ministère dispose de locaux qui sont actuellement suffisants en regard de l'effectif. Néanmoins l'exigüité de certains bureaux pose problème pour le classement et la sécurisation des documents.

Les équipements en matière d'informatique sont suffisants puisque chaque agent dispose d'un ordinateur et d'une imprimante.

Le MINAGRI dispose en outre de moyens d'information et de reproduction (photocopieurs, etc.) cf. annexe 9 - Supports du système d'information.

Concernant les moyens de communication. Les téléphones fixes sont utilisés en communication restreinte au sein du ministère (tous les agents n'en disposent pas). Seuls les ministres, le Secrétaire Général et les directeurs ont un accès direct à l'extérieur. Les agents ont tous un portable personnel qu'ils évitent le plus possible d'utiliser puisqu'ils ne sont pas remboursés de leurs unités.

Le MINAGRI va investir d'ici l'été et se doter d'un nouveau serveur et d'un équipement de téléphonie IP et de vidéo conférence.

Analyse Critique des Equipements du MINAGRI

L'exigüité de certains bureaux ne répond pas aux normes d'ergonomie minimales. Des efforts sont actuellement consentis pour améliorer les conditions de travail et les équipements (nouveaux bureaux - nouvelles armoires - etc.).

En matière de communication, les nouveaux équipements vont permettre d'améliorer sensiblement le travail des agents, grâce aux transferts électroniques des informations au sein du ministère, mais également avec les organes sous tutelle et les districts. Ceci devrait générer des économies.

Cette modernisation des systèmes va dans le sens de l'efficacité recherchée qui vise à conjuguer réduction de personnel et utilisation des nouvelles technologies.

Néanmoins pour donner sa pleine efficacité, ce choix doit être appuyé par des décisions visant la délégation des responsabilités, la collaboration et le décloisonnement des services.

4.5.3 Ressources Humaines

A/ Les RH du MINAGRI

Le ministère a perdu près de 80 % de son effectif en 5 ans suite à l'externalisation des opérations et à la décentralisation. Cette réduction a été progressive de 145 agents en 2003, l'effectif est passé à 69 en 2004, à 56 en 2005 puis à 31 depuis 2006. Cette réduction du personnel devait également s'appuyer sur l'introduction des nouvelles technologies pour améliorer le rendement des agents et permettre la réduction des postes de travail dans toutes les institutions et dont les ministères centraux.

La composition des effectifs du MINAGRI (cf. annexe 10^{1 2 3} - Ressources Humaines détaillées) donne :

- Une répartition Hommes/Femmes respectivement de 56% et 43%, ce qui situe le MINAGRI au-delà des normes du « Genre ». Idem au niveau des emplois de responsabilité où la parité est parfaite (50/50) ;
- Une moyenne d'âge des effectifs de 36,5 ans ;
- Une ancienneté moyenne de 3,5 ans ;
- Un niveau de formation initiale où presque 70 % des agents ont un niveau d'études supérieures universitaires ou d'ingénieurs.

Les formations conduites par le MINAGRI depuis 2005 ont été liées en priorité à l'informatique. En effet, presque tous les agents ont bénéficié d'une formation sur les applications bureautiques. Il reste que les méthodes et les supports de travail utilisés n'ont pas été modernisés pour autant.

Le MINAGRI a encore des vacances de postes par rapport à son cadre organique. Actuellement 12,5% des postes ne sont pas encore pourvus suite au changement de ministre. Un déficit du même ordre touche les postes de professionnels chargés de l'élaboration et du suivi des plans stratégiques et des plans d'actions et 12,5% des postes prévus au cadre organique sont occupés par des contractuels en lieu et place d'agents de l'Etat. Cette situation est due au fait que le ministère éprouve des difficultés à recruter puis « fidéliser » ses agents¹⁹. Le turnover que connaît le MINAGRI est en effet critique :

- Depuis 2006 le turnover global est de 29% et atteint pour les professionnels plus de 33% (ce qui est dangereux pour un ministère aussi stratégique) ;
- Les vacances de postes sont comblées par des recrutements extérieurs, ce qui pénalise la gestion des carrières que la Réforme Administrative est censée instaurer.

Les causes principales de cette situation sont liées à une forte démotivation des agents et s'expliquent pour partie par :

- Le système de rémunération transitoire qui ne rémunère ni l'expérience, ni les compétences, ni les performances,
- Les carrières qui ne sont pas gérées ;
- Les affectations qui sont basées sur des critères insuffisants pour garantir l'adéquation Hommes/Postes (le diplôme restant privilégié par rapport à l'expérience) ;
- Le système de formation qui ne fait pas l'objet d'un suivi a posteriori lorsque l'agent est de retour en poste et qui malgré les textes ne cherche pas à limiter la « fuite » des agents formés²⁰.

L'augmentation des salaires de 2006 n'a pas résolu le problème et démontre que la motivation ne réside pas uniquement dans ce facteur.

B/ Les RH des agences sous tutelles et des districts

Les ressources humaines dont le ministère dispose pour atteindre ses objectifs doivent également être mesurées en tenant compte des effectifs existants dans les entités sous tutelle et dans les districts (même si ces derniers relèvent du MINALOC). En effet, c'est l'ensemble des agents œuvrant dans le secteur de l'Agriculture qui représentent les ressources contribuant à l'atteinte des objectifs du MINAGRI. Au total interviennent pour le secteur environ **1150** agents de l'Etat (hors ministère et hors contractuels locaux).

¹⁹ Le chargé des Crédits est un ancien fonctionnaire licencié en 2006 qui n'avait pas le diplôme requis, puis qui a été recruté comme contractuel à son ancien poste faute d'avoir pu y maintenir des éléments ayant le diplôme voulu.

²⁰ La libre circulation des personnes reste la raison avancée pour ne pas respecter la clause obligeant les agents à revenir -après formation - à leur poste ou à un poste similaire dans leur institution.

Les effectifs des organismes sous tutelle sont déterminés par les cadres organiques validés par le MIFOTRA²¹. Ils représentent **550** agents, que viennent renforcer les projets avec **150** agents.

L'effectif total des districts œuvrant pour le secteur de l'Agriculture est de **446** agents (hors contractuels). La configuration des effectifs des districts a été arrêtée en 2005 par le MIFOTRA en concertation avec le MINALOC et donne l'organisation locale suivante :

- Au niveau des 4 Provinces et VK : 5 Coordinateurs Suivi/Evaluation Programmes des districts
- Au niveau des 30 Districts : 30 Professionnels chargés de l'Agriculture et de l'Elevage
- Au niveau des 416 Secteurs : 416 Chargés de l'Agriculture, de l'Elevage et des Ressources Naturelles

Les agents ont été affectés selon le modèle « uniforme » retenu pour les districts et les secteurs. Ce sont souvent des Agronomes A1 et dans une moindre mesure des Vétérinaires. Ils relèvent de l'autorité du maire local (et dépendent du MINALOC).

Dans les secteurs sur les 5 agents prévus 1 est en charge de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'artisanat, des coopératives et des ressources renouvelables. En conséquence, il doit suivre et mettre en place les plans d'actions relevant du MINIRENA, du MINICOM et du MINAGRI. Son profil doit donc être multiple : Agronome - Vétérinaire - Pêche - Environnement - Economiste - Commercial - etc.

Ce schéma ne tient pas compte des spécificités des districts et des secteurs au détriment de l'utilisation rationnelle des effectifs et compétences.

Analyse Critique des RH du MINAGRI et du secteur de l'Agriculture

Concernant les effectifs du MINAGRI et de ses entités sous tutelle

Le ministère doit rapidement compléter son effectif pour disposer de la totalité de son personnel et alléger les charges de travail actuelles qui en résulte pour les professionnels de la direction de la Planification notamment. Le recrutement extérieur ouvert sur le marché du travail est la solution qui a été privilégiée jusqu'à présent pour traiter ce problème dans toutes les administrations. Or cette option ne doit être envisagée qu'en dernier recours car elle est un facteur de démotivation et pénalise la gestion des carrières que vise la Réforme de l'administration publique.

Le renforcement des compétences que vise la formation n'est ni suivi, ni évalué a posteriori lorsque les agents sont de retour en poste. Le système actuel ne garantit pas à l'agent formé d'utiliser ce qu'il a appris, ni à l'institution de le garder durant une période suffisante pour amortir le coût de sa formation (même si un texte le prévoit). Les formations ne sont pas toujours adaptées aux besoins²² et ne sont pas stipulées dans les contrats de performances comme moyen supplémentaire octroyé pour atteindre les objectifs.

Enfin, des emplois récemment pourvus sont occupés par des jeunes qui n'ont pas vraiment d'expérience. Cette situation est un facteur qui pénalise les capacités de pilotage du ministère :

- d'une part, ils ont tout à apprendre avant d'être performants ;
- d'autre part, ils partiront peut être au moment où ils commenceront à être vraiment opérationnels.

Concernant les effectifs des Districts et secteurs

L'ensemble des partenaires dénonce le manque d'agents tant au niveau des districts que des secteurs. Le schéma actuel impose qu'ils aient des connaissances dans des domaines de spécialités très variés ce qu'un seul agent ne peut maîtriser.

²¹ C'est le MINAGRI qui procède à la négociation et ceci en l'absence des responsables des agences et institutions concernées.

²² La qualité des documents remis questionnent en effet l'efficacité des formations en ICT qui ont été réalisées.

Les charges de travail qui résultent de la diversité des activités à mener sur de larges zones géographiques (et sans moyen de transport) pose un réel problème. Ceci sans compter qu'ils peuvent être amenés à faire d'autres tâches que celles qu'ils ont pour mission d'accomplir, à la demande des autorités locales dont ils dépendent.

De plus, la pénurie d'agents vétérinaires pour suivre les activités de l'Elevage renforce ce problème. Ce domaine de spécialité est en effet déficitaire au niveau national et dans l'administration publique en particulier. Suite au départ des techniciens A2 décidé en 2005, les institutions ont perdu ce type de spécialistes.

L'ISAR est parvenu à maintenir cette catégorie d'agents dans ses rangs ce qui s'avère avoir été le bon choix. Dans certains districts également, les directives ont été détournées par le recrutement en tant que contractuels des agents licenciés.

4.6 Fonctionnement du MINAGRI et de ses Services

4.6.1 Système d'information (dont documentation et communication)

A/ Le Système d'Information HARD

Comme déjà signalé le MINAGRI est correctement doté en équipements relevant des nouvelles technologies. L'infrastructure informatique est suffisante. Le site du ministère a été mis en place depuis 2005. Le réseau « wifi » interne est relié à Internet. Le réseau physique est correctement sécurisé.

Au niveau du système de communication, le ministère va encore s'améliorer grâce au nouveau serveur prévu pour cet été, qui permettra d'installer le réseau Intranet. Les outils de communication IP, messagerie et transfert de fichiers via le réseau vont pouvoir être mis en place. Un système de vidéoconférence va également être installé. Il faut noter à ce sujet, le prodigieux essor du réseau national ces dernières années qui permet de relier tous les districts et bon nombre de secteurs via la toile.

B/ Le Système d'Information SOFT

Les efforts consentis par le MINAGRI pour former ses agents ont visé une meilleure utilisation des applications informatiques implantées au ministère.

Un outil de gestion de l'information va être mis en place suite aux recommandations des analyses fonctionnelles de 2005/2006. Un cabinet australien a été contracté pour concevoir et mettre en place ce système (MIS). Cet outil doit permettre au MINAGRI de disposer des données utiles pour suivre le développement de ses activités et de leur impact sur le secteur de l'Agriculture.

Les autres applications utilisées sont :

- Le pack Microsoft (Word - Excel essentiellement) ;
- Les applications émanant du MINECOFIN pour exécuter le budget et/ou gérer les actifs (comptabilité - crédits - patrimoine - caisse - etc.) ;
- Un logiciel d'enregistrement et de suivi du courrier existe sous Works mais qui n'est pas sur le réseau ;
- Le logiciel de gestion des ressources humaines qui a été élaboré par un cabinet de la place sur Access ;
- Une base de données statistiques sous EXCEL qui demande à être révisée pour améliorer sa mise en réseau et organiser les niveaux de consultations dédiés.

C/ Le Système documentaire du MINAGRI

La documentaliste a reçu une formation sur un progiciel en cours d'implantation pour améliorer la gestion de la documentation et des archives du ministère. Actuellement, ce logiciel n'est pas encore opérationnel et les documents qui arrivent sont toujours saisis dans les anciens registres papier manuels.

Chaque agent garde ses documents de travail et ne les partage qu'à la demande. Le turnover des agents pénalise la capitalisation et le fond documentaire du ministère, car ils peuvent partir en gardant les documents qu'ils ont reçus dans le cadre de leurs activités.

Analyse Critique du Système d'Information du MINAGRI

Malgré les efforts incontestables du ministère pour moderniser ses services, la prévalence des anciennes méthodes de travail continue. Les systèmes modernes d'information, de communication et de documentation ne sont pas utilisés de manière optimisée :

- Les applications restent encore sous utilisées (pas de traitement pour analyser les données, pour faire des propositions et tirer des ratios) ;
- Le courrier papier reste l'outil le plus reconnu et le plus employé pour communiquer ;
- Les agents se déplacent pour contacter un collègue au sein du ministère ;
- Les agents ne partagent aucun matériel en réseau (imprimantes, scanners, etc.) ;
- L'accès à Internet n'est pas filtré ;
- L'application RH qui a été développée ne permet aucun traitement consolidé des données qui y figurent lesquelles ont été saisies de manière disparate et sans codification ;
- Le plan d'actions du ministère et ceux des agences et des districts ainsi que leurs budgets établis sous WORD ou dans le meilleur des cas sous EXCEL ne permettent pas la consolidation des données nécessaires à l'établissement de tableaux de bord pour suivre le déroulement harmonieux et synchronisé des activités à quelque niveau de que ce soit. Ils nécessitent de nombreuses ressaisies (dévoreuses de temps et sources d'erreurs) ;
- L'outil MIS qui doit être produit doit intégrer toutes les informations utiles depuis le plus bas niveau (les communautés villageoises) et être implanté dans les entités sous tutelle, jusqu'aux districts pour consolider les données dans un « outil » commun du MINAGRI. Cet outil doit permettre au ministère d'avoir une meilleure visibilité de l'évolution de son secteur et de mesurer véritablement l'impact de ses directives (qui ne peuvent être évaluées que sur le terrain) ;
- Un outil de gestion de projet fait également défaut qui permettrait de doter le ministère de l'outil de pilotage dont il a besoin pour suivre le déroulement de ses plans d'actions.

La fiabilité de la documentation et des archives est insuffisante et devrait être renforcée afin que les agents utilisent la documentation pour archiver leurs dossiers ou pour rechercher ou trouver un ouvrage ou document.

Les documents reçus par les agents (papier ou soft) ne sont pas partagés. Ils font l'objet d'un classement individuel (par ordre chronologique pour les documents papier et dans des répertoires personnels dans les ordinateurs). De multiples versions sont gardées compliquant la recherche des versions finales.

La sécurisation de la documentation du ministère et de ses agences n'est pas assurée (les moyens de rangement dans les bureaux font défaut) et les données informatiques sont uniquement protégées par les mots de passe des agents et l'extinction de leurs ordinateurs lorsqu'ils quittent le bureau. Il n'y a pas de backup organisé des documents et l'analyse antivirus des ordinateurs n'est pas systématique (les agents attendent l'informaticien pour la faire).

L'ensemble des supports dont le MINAGRI cherche à se doter dénote un manque de concertation avec les institutions nationales créées pour apporter un soutien aux services de l'Etat, telles que RITA et NISR.

Enfin, il n'y a pas de capitalisation ni de vérification de la compatibilité des applications utilisées dans les projets et les programmes financés par les bailleurs de fonds. Les agents ne connaissent pas les potentialités de ces applications. Or certaines d'entre elles pourraient être utilement implantées au ministère ou dans les agences, voire dans les districts pour améliorer l'efficacité du traitement de l'information et de sa circulation verticale et transversale à travers le réseau qui doit couvrir le secteur de l'Agriculture.

4.6.2 Système de Gestion (dont procédures)

Le système de gestion du MINAGRI repose essentiellement sur les « outils » que représentent les logiciels de gestion et les procédures.

A/La gestion des Finances du MINAGRI

Les principaux outils utilisés émanent du MINECOFIN. Ce sont des logiciels de gestion des finances publiques : comptabilité, gestion des stocks et approvisionnements, petite caisse, etc.

La procédure d'octroi des budgets prévoyait un débours mensuel, ce qui pénalisait la flexibilité et la latitude des responsables par rapport à la conduite de leurs actions et des règlements de leurs fournisseurs. Depuis 2008, les transferts budgétaires sont trimestriels ce qui améliore la qualité de leur gestion prévisionnelle et la qualité de leur partenariat avec leurs prestataires.

B/ Le Système de gestion des RH

Le MINAGRI utilise en la matière les « outils » du MIFOTRA. Il s'agit essentiellement du Statut de la Fonction Publique, de lettres circulaires, d'actes administratifs et autres supports tels que les cadres organiques, le système de rémunération etc. Tous ces supports pour l'instant doivent être révisés pour répondre aux exigences d'une Fonction Publique d'emplois.

Le nouveau statut des fonctionnaires qui est en cours d'examen au Parlement et le manuel des Procédures de RH se trouve au niveau du CIC (Comité interministériel de Coordination) doivent répondre à cette nouvelle orientation.

En attendant la mise à disposition par le MIFOTRA d'un logiciel de GRH commun à toutes les institutions de l'Etat, le MINAGRI s'est doté d'une application informatique pour gérer ses propres Ressources Humaines.

Le MINAGRI dispose par ailleurs des résultats d'un recensement des Ressources Humaines du secteur de l'Agriculture qui a été conduit en 2005/2006 par un consultant extérieur mais qui n'a pas fait l'objet d'une saisie dans une base de données.

C/ Les Procédures et supports de travail

Le MINAGRI n'a pas de procédures spécifiques. Cet « outil » est perçu comme étant propre aux seuls actes administratifs. Les procédures de gestion les plus utilisées concernent celles du MINECOFIN (budget/finances/passation de marchés/petite caisse/approvisionnements) et celles ressources humaines élaborées par MIFOTRA. Elles sont souvent :

- Lourdes car héritées des usages de l'Administration (exemple : les ordres de mission) ;
- Contraires à la logique nouvelle de responsabilisation (trop axées sur les pôles de décision au plus haut niveau) ;
- Elaborées par d'autres institutions sans concertation avec celles qui doivent les respecter

Analyse Critique du Système de Gestion du MINAGRI

Concernant l'application informatique RH du MINAGRI, celle-ci n'est pas vraiment fonctionnelle. La base de données est insuffisante et doit être revue au niveau des contenus, des règles de saisies et des traitements possibles. Elle n'est pas mise en réseau avec les agences, projets et encore moins avec les districts (or les compétences des effectifs décentralisés sont importantes à connaître pour bâtir la politique nationale de renforcement des capacités du secteur).

Concernant les « outils » de gestion RH de la Fonction Publique, ils sont inadaptés voire caduques pour une Fonction publique d'emplois qui doit prévoir et anticiper. La situation actuelle montre que :

- les contenus des postes de travail du Cadre Organique sont inadaptés voire incohérents ou irréalistes ;
- le système de rémunération n'est pas adapté à la logique d'emplois et de performances ;
- les descriptions d'emplois n'existent pas pour qualifier les postes et gérer les carrières ;
- les plans de formations ne sont pas utilisés comme outils de gestion prévisionnelle et de développement des compétences et des carrières ;
- le système actuel d'affectation et de recrutement handicape la gestion des carrières (les recrutements externes sont systématiques) et ne permet pas la sélection du personnel sur des critères de compétence, de capacité et d'expérience.

Concernant les procédures

- Les procédures RH sont obsolètes et aucune application GRH n'existe qui pourrait être implantée en réseau dans les institutions de l'Etat. Il faut attendre l'adoption du manuel des procédures RH de la Fonction Publique qui est au CIC pour l'implanter à tous les niveaux ;
- Aucune unité n'exerce le rôle « d'organisation et méthodes » qui pourrait se charger des procédures propres au ministère (de contrôle, d'évaluation par exemple).

Concernant les supports de travail, bon nombre d'actes de gestion sont encore sur support papier avec carbone, signatures et tampons. Ces méthodes ne répondent pas à la modernisation recherchée pour les institutions de l'Etat. Ces processus de travail sont lents, bureaucratiques et illustrent qu'en matière de responsabilité les délégations ne concernent que des actes de base sans impact décisionnel véritable. La forme protocolaire de ces actes (où la forme prévaut sur le fond) occulte leur niveau très banal et le manque de délégation réelle des pouvoirs et encore moins des pôles de décision.

4.6.3 Liaisons fonctionnelles (notamment avec les entités sous tutelle)

Les différents acteurs du secteur (agents du MINAGRI, des agences, des projets, des districts et des secteurs) sont cantonnés dans leur domaine et leurs lieux de travail. La communication reste difficile et les synergies quasi impossibles (a fortiori avec les structures extérieures au secteur). L'échange d'informations utiles reste laborieux notamment avec les districts cf. annexe 11 - Relations fonctionnelles.

L'Agriculture dépend d'autres secteurs clefs tels que les infrastructures, l'eau et l'assainissement, l'environnement, l'utilisation des terres, le secteur privé pour le développement et la décentralisation. Seule une collaboration étroite des parties prenantes (de ces ministères et de leurs agences) pourra permettre les synergies utiles grâce à la communication et à la coordination des efforts.

L'interprétation actuelle de la décentralisation ne permet pas le pilotage **technique** de la Réforme Agricole. Or celle-ci relève des prérogatives et du rôle du MINAGRI et de ses organes exécutifs que sont ses agences, ses instituts, ses offices et ses projets.

Analyse Critique des Liaisons fonctionnelles du MINAGRI

Le manque d'information des niveaux décentralisés sur les stratégies nationales agricoles et sur le cadre logique lié à l'EDPRS est un facteur pénalisant pour l'ensemble des acteurs du secteur et pour le MINAGRI en particulier qui doit rendre compte au Gouvernement de l'état d'avancement de la réforme de l'Agriculture.

Le cloisonnement des services dessert les objectifs nationaux. Le manque de concertation avec les autres partenaires extérieurs peut entraîner des conflits dans les priorités des uns et des autres²³ et un manque de visibilité dans la conduite des opérations et de leur priorisation au niveau national et local. Enfin, cela entrave l'identification correcte d'indicateurs concertés pour mesurer l'impact sur le terrain de l'action gouvernementale.

Le problème de compréhension de la Décentralisation qui lie les districts au MINALOC se pose avec acuité. Le MINALOC intervient au **plan administratif, mais au plan des directives et contrôles techniques** les moyens lui font défaut. De plus, cette interprétation exclue le rôle de « conseiller technique » que devraient au moins exercer le MINAGRI et ses agences.

Cette interprétation de la décentralisation ne pénalise pas le seul MINAGRI, mais en tout état de cause coupe de leurs bases les ministères techniques et leurs agences.

Le manque de relations **formelles** entre les agences et les projets du MINAGRI avec les districts, les secteurs jusqu'aux Umudugudu **compromet la réussite de la réforme de l'Agriculture.**

Or la décentralisation prévoit que le MINAGRI garde la maîtrise du secteur et un droit de regard sur les réalisations des districts ainsi qu'un rôle de conseil auprès du MINALOC pour améliorer l'efficacité des services œuvrant dans l'agriculture. Cette compréhension de la décentralisation doit être partagée par les agents des districts et des secteurs en charge de l'agriculture.

4.6.4 Management (dont gestion du temps)

Les anciennes méthodes managériales de l'administration publique prévalent encore dans les institutions de l'Etat. Or la décision de décentraliser et de déconcentrer les opérations au niveau des entités sous tutelle doit s'accompagner de modifications dans les modes de management. En effet, ce choix « politique » vise la mise en place d'un système de performance basé sur la pleine responsabilisation des agents.

A/ Leadership et Management

Les pôles de décision dans tous les domaines reposent encore essentiellement sur les hauts dirigeants (Secrétaire général - Secrétaire d'Etat - Ministre). Les procédures et pratiques en cours formalisent du reste encore une forte centralisation, même pour des actes de gestion courante.

Les directeurs ont des responsabilités circonscrites à des actes de gestion basiques assumées dans le cadre de procédures précises. La signature du courrier dans son ensemble reste très concentrée au niveau des hauts dirigeants (Secrétaire Général).

Les directeurs généraux des agences s'ils ont l'autonomie budgétaire restent dépendants du MINAGRI qui négocie in fine pour eux leur budget avec le MINECOFIN et leur cadre organique avec le MIFOTRA. Ils doivent attendre les résultats que leur imposent ces deux institutions.

D'une manière générale, les responsables (du ministère et des entités sous tutelle) manquent d'autorité sur les agents qui leur sont affectés, même s'ils participent à un certain degré à leur recrutement.

²³ Conflit entre leurs priorités et celles du MINAGRI (exemples : Infrastructures non programmées à temps, divergence de répartition des terres et des droits de propriété, etc.)

La mobilité des agents -telle pratiquée actuellement- handicape les responsables pour organiser les plans de travail des uns et des autres mais également leurs propres priorités. En effet, la mobilité est assimilée à la loi constitutionnelle qui prévoit la libre circulation des personnes. Ce qui ne peut en aucun cas garantir le maintien des agents en place sur une durée suffisante pour créer et animer des équipes de travail mobilisées sur des objectifs annuels communs.

B/ La gestion du Temps

Les agendas « papier » individuels sont le support privilégié pour gérer les calendriers :

- Les Ministres, Secrétaires d'Etat, Secrétaires Généraux et directeurs les partagent le plus souvent avec leur assistant(e) ;
- Les professionnels -quant ils en ont un- ne le partagent ni avec leurs collègues ni avec l'assistante de leur Unité.

Les réunions de travail du ministère sont programmées périodiquement (telles que le Management Meeting) mais elles ne sont pas toujours respectées au profit d'imprévus ou d'urgences qui ne permettent pas la maîtrise souhaitable des calendriers cf. annexe 12 - Gestion du temps.

Analyse Critique du Leadership et de la Gestion du temps

Certaines activités basiques sont traitées au plus haut niveau de l'administration au détriment des politiques et stratégies. Ce temps est d'une part mal utilisé et d'autre part facteur de lenteur bureaucratique qui empêche la souplesse de communication et de réactivité des services (tout remonte au « chef »). On citera à titre d'exemples : les autorisations pour les missions sur le terrain - l'organisation de relations de travail transversales - l'acquisition de matériels, etc.

Les procédures actuelles entérinent cette « verticalisation » du management, renforce le cloisonnement et dessert la collaboration entre les unités, les agences et les projets qui dépendent du ministère. Ce phénomène est amplifié dès lors que l'on doit s'adresser à une instance extérieure (districts - autre ministère d'appui - bailleurs de fonds - partenaires privés - ONGs - etc.)

Le MIFOTRA a préparé une instruction pour le Cabinet concernant la délégation des pouvoirs de signature à ses différents directeurs. Cette instruction, si elle est acceptée, pourrait être pris comme exemple pour être étendue à tous les autres ministères.

La faiblesse de la fonction managériale et le manque d'autorité entrave la mise en œuvre du système de performance à TOUS les niveaux. Les responsables n'ont pas d'autorité sur les affectations et les départs de leurs subalternes et n'ont aucun moyen de contrôler leur turnover. Dans une telle situation, il sera difficile de mettre en œuvre le système de performance qui doit être introduit cette année.

La gestion du temps est un autre problème majeur. On assiste à une gestion des urgences (des autres) le plus souvent au détriment d'horaires maîtrisés. Cela entraîne des horaires lourds pour certains agents surchargés de travail qui se voient dans l'impossibilité de prendre leurs congés alors que d'autres sont peu occupés. Enfin, le système actuel ne permet pas de filtrer les R/V ni de prioriser les réunions.

La fonction planification se voit bien souvent dans l'obligation de traiter des urgences, alors que son rôle serait d'aider à limiter les interférences et injonctions allogènes. Les directions de la Planification dans les institutions publiques ne parviennent pas à le faire faute là encore de pouvoir de décision.

2^{ème} PARTIE - RECOMMANDATIONS

5 PREAMBULE

A/ Présentation des Recommandations

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, les recommandations ont porté sur des propositions à effets rapides et si possibles sans impact financier excessif. En conséquence, elles visent l'amélioration des systèmes de gestion et des compétences du personnel pour accroître la productivité et l'efficacité des institutions.

Afin d'améliorer l'efficacité des services du MINAGRI certaines mesures peuvent être mises en œuvre SANS ATTENDRE par simple décision des autorités du ministère pour introduire des modifications qui -sans surcoût- devraient faciliter le fonctionnement des services. D'autres mesures devront par contre :

- Faire l'objet de négociations avec les autres ministères partenaires pour entraîner leur adhésion ;
- Être présentées au Cabinet si elles sont communes à toutes les institutions de l'Etat.

L'ensemble des mesures présentées ici concernent le MINAGRI, mais certaines sont également applicables à d'autres ministères. En conséquence, les propositions d'actions pour leur mise en œuvre sont précisées dans le rapport final consolidé. Celui-ci synthétise les améliorations communes et spécifiques à chaque ministère qui ont été proposées suites aux revues fonctionnelles.

B/ Constats par rapport aux recommandations des revues fonctionnelles de 2005/2006

Les aspects suivants restent à améliorer :

- Collaboration avec les entités décentralisées ;
- Services aux populations.

Les aspects suivants sont en cours de mise en œuvre :

- Système d'information (MIS) et Qualité et disponibilité des données statistiques ;
- Renforcement des synergies avec les ministères et les bailleurs de fonds influençant le secteur (cf. Le « Cluster de développement rural » créé en 2002 et les SWAP qu'il est prévu de mettre en place en 2008 ;
- Amélioration des compétences des agents du MINAGRI.

La création d'une inspection est une idée à abandonner dès lors que la fonction suivi/évaluation sera renforcée au sein du MINAGRI.

C/ Constats par rapport aux autres domaines explorés lors de cette mission

- Manque de leadership du MINAGRI et de ses agences pour orienter le secteur ;
- Organisation du MINAGRI à revoir ;
- Manque d'un outil de Pilotage du secteur au niveau central pour suivre le processus de mise en œuvre des politiques, stratégies et plans d'actions ;
- Manque de formation dans les domaines de spécialités et contenus des sessions de formation à revoir pour mieux répondre aux besoins ;
- Manque de système de gestion des performances institutionnelles et individuelles ;
- Sous utilisation des moyens de communication modernes qu'offrent les nouvelles technologies ;

- Manque de procédures de gestion communes aux institutions et propres au MINAGRI ;
- Mauvaise gestion du temps ;
- Manque de gestion documentaire efficace.

Sur tous ces aspects le MINAGRI et ses entités sous tutelle devraient pouvoir gagner en efficacité et faire des économies d'échelle si l'organisation générale est améliorée.

5.1 Recommandations générales

Les recommandations ci-dessous concernent l'ensemble des institutions de l'Etat. Elles visent à AMELIORER les prestations des services publics dans leur ensemble afin de développer la coordination des actions au niveau national ainsi que les compétences et la productivité du personnel par la :

- Réorganisation et la modernisation des systèmes d'information, de communication et de documentation des institutions ;
- Mise en place de procédures de gestion communes et codifiées.

Elles s'appliquent en conséquence également au MINAGRI.

5.1.1 Concernant le cadre légal et réglementaire

Le nouveau Statut de la Fonction Publique²⁴ ainsi que le manuel de procédure des RH qui appuie sa mise en œuvre et qui se trouve actuellement au CIC devront être largement diffusés dans les institutions et expliqués. Cela nécessitera la sensibilisation des responsables et la formation des gestionnaires des ressources humaines.

Restent cependant qu'un certain nombre d'autres supports doivent être élaborés et mis en place par le MIFOTRA, tels que par exemple :

- Les Règles disciplinaires ;
- Les Procédures de fixation des indicateurs de performances et des objectifs ;
- La Nomenclature des emplois et base de données des postes de travail ;
- Les Politiques de motivation, de gestion de carrières, de gestion des compétences, etc.

cf. paragraphe 515 ci-après qui détaille l'ensemble de ces supports.

5.1.2 Concernant le système d'information et le management

Les institutions de l'Etat doivent modifier leurs habitudes de travail en utilisant plus largement les moyens qu'offrent les nouvelles technologies. Cela demande d'introduire de nouvelles habitudes de travail, de communication, de collaboration et de concertation et de revoir et/ou instaurer :

- Un système de délégation de pouvoir (pour alléger les plus hauts niveaux décisionnels des tâches de gestion courante et responsabiliser les directeurs d'unité) ;
- Une politique de motivation des agents de l'Etat qui ne doit pas être basée sur les seuls salaires ;
- Des procédures de liaisons inter institutions pour améliorer les flux d'information entre les administrations, leurs entités sous tutelle, les districts et entre leurs agents ;
- Un mode de management plus dynamique de l'administration publique pour asseoir le leadership des responsables.

²⁴ Doit dès son acceptation par le Cabinet être présenté au Parlement pour adoption finale.

5.1.3 Concernant le système de communication des institutions

La communication des institutions doit être conçue de manière globale pour qu'à chaque type de relation puisse correspondre le meilleur outil (en termes d'efficacité et d'efficience) et la meilleure procédure. D'une manière générale, il s'agit de METTRE EN PLACE UNE E-COMMUNICATION qui reposera sur les outils suivants en fonction de l'analyse des différentes natures de relations :

- Le téléphone portable **professionnel** pour les communications urgentes qui exigent une réponse immédiate. 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 matérialisée par un cahier des charges spécifique ;
- La téléphonie IP sur un outil dédié à un usage exclusivement professionnel pour la téléphonie depuis un poste fixe ;
- La messagerie instantanée professionnelle de type Microsoft Exchange pour permettre la gestion des communications sur un réseau de messagerie réservé à chaque ministère (ou à l'Administration dans son ensemble) ;
- L'utilisation plus systématique des e-mails pour toutes les transmissions de messages écrits. Des règles d'utilisation des e-mails devront être codifiées :
 - Style du contenu des messages selon les interlocuteurs (sur modèles Word),
 - Mode de signature,
 - Transmission des pièces jointes (réduction des volumes, type de fichiers PDF, Word, etc.)
- La transmission des courriers traditionnels papier dont la procédure est beaucoup plus longue et complexe en pièce jointe par courrier électronique le plus souvent possible.

5.1.4 Concernant les processus de travail et les procédures clefs

Il s'agit d'aller vers une administration qui privilégiera les documents électroniques en lieu et place des documents papier et de METTRE EN PLACE UNE E-ADMINISTRATION.

A/ Concernant les processus et outils de travail

Une meilleure utilisation des outils informatiques de traitement de l'information doit concourir à l'amélioration de la productivité et à l'efficacité des services. Les utilisateurs de l'informatique doivent être formés à toutes les dimensions de l'utilisation de leurs outils :

- Traitement de texte évolué et Utilisation des fonctions OLE ;
- Sauvegardes (backup) systématiques et Protection des documents ;
- Transferts vers les autres utilisateurs à travers le réseau ;
- Révisions ;
- Messagerie rapide entre utilisateurs ;
- Utilisation des agendas Outlook et techniques de partage des agendas ;
- Groupes mail, etc.

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

- Gestion du temps ;
- Organisation du travail ;
- Conduite de réunion ;
- Méthodes d'évaluation ;
- Animation d'équipe, etc.

B/ Concernant les procédures

Les procédures d'une institution sont les garanties de sécurité, de sûreté et de qualité des diverses tâches qui concourent à l'exécution des missions de l'Administration. Il est indispensable que ces règles et procédures soient conçues selon les règles et principes de l'organisation. Elles doivent être codifiées dans des recueils spécifiques afin de les communiquer, de les mettre à jour et de les pérenniser.

Actuellement, l'Administration du Rwanda dispose seulement des procédures de préparation et d'exécution du Budget qui sont codifiées ou en voie de l'être, ainsi que des procédures de Gestion du personnel des administrations centrales qui sont en cours de validation au CIC.

Toutes les autres procédures de gestion restent à examiner, élaborer et codifier :

- Les procédures de gestion du courrier doivent être modernisées pour :
 - Mettre en place un outil informatique de suivi interne du courrier (consultable par les concernés),
 - Développer les transferts de documents numériques en lieu et place des documents papier,
 - Instaurer un système de signatures électroniques pour les cadres du ministère, etc.
- Les procédures de gestion administratives ;
- Les procédures de gestion documentaire ;
- Les procédures d'élaboration des stratégies et des plans d'actions ;
- Les procédures de coordination avec les districts ;
- Les procédures applicables en toutes ces matières au niveau des districts ;
- Le guide des usagers, etc.

Chaque procédure doit faire l'objet d'une analyse exhaustive pour :

- Identifier les documents et informations élémentaires validant la nécessité d'une procédure ;
- Déterminer le « produit » attendu de la procédure et son (ses) destinataire(s) ;
- Repérer la succession des tâches qui concourent à l'exécution de la procédure ;
- Identifier le circuit du processus de traitement de l'information objet de la procédure et les postes de travail concernés par chacune des tâches repérées ;
- Mettre en place des points de contrôle.

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

Une fois validé par les autorités habilitées, les manuels de procédures sont publiés officiellement dans le cadre de la réglementation et diffusés pour application.

Les agents utilisateurs doivent alors être formés pour qu'ils se conforment aux procédures afin de les respecter et pour qu'ils maîtrisent l'utilisation des supports informatisés qui en résultent.

Le problème des procédures est crucial pour mettre en œuvre une Administration moderne, où les activités communes doivent être conduites selon les mêmes principes à travers toutes les institutions. Par contre, chaque institution doit se doter de ses propres procédures afin de fiabiliser et garantir la qualité de ses prestations. Ces procédures visent également à faciliter l'encadrement, l'accompagnement et le contrôle des travaux menés par les agents.

5.1.5 Concernant la Gestion des RH de l'Etat

L'Administration a un besoin impératif d'outils qui vont permettre aux institutions de :

- Contrôler l'adéquation des besoins en ressources humaines avec le personnel disponible ou qu'elles se proposent de recruter ;
- Disposer d'outils de motivation du personnel afin de le diriger selon les besoins et d'assurer une productivité professionnelle de qualité ;
- Prévoir l'évolution démographique du personnel et des besoins en quantité et qualité, afin de maintenir la meilleure adéquation possible entre les deux ;
- Disposer d'outils qui permettent de veiller à la stabilité de l'administration publique et à son indépendance face au politique.

Pour y parvenir, il est indispensable d'achever rapidement la Réforme de la Fonction Publique en cours. Il s'agit notamment de doter le MIFOTRA des supports et « outils » suivants :

- Le Statut de la Fonction publique en cours d'adoption au Parlement et qui :
 - Précise les droits et devoirs du fonctionnaire et conditionne son indépendance vis-à-vis du politique,
 - Confirme le passage à une Fonction publique d'Emploi, dans laquelle les postes de travail sont qualifiés par leurs emplois et leurs conditions d'exercice,
 - Détermine les règles de gestion des carrières, qui permet un cheminement à travers la hiérarchie de l'emploi liée à l'expérience, aux compétences et capacités et aux performances.
- Les Politiques nationales de gestion des agents de l'Etat qui précisent les principes à respecter en matière de : Recrutement - Evolution de carrière - Formation - Salaires, etc.
- Les « Outils » de gestion correspondants :
 - Nomenclature des emplois (qualifiés par leurs caractéristiques en termes de capacités, d'expérience nécessaire à leur exercice et classés les uns par rapport aux autres),
 - Répertoire des postes de travail et des emplois,
 - Système d'appréciation des performances individuelles (en cours d'examen au Cabinet pour validation et qui doit entrer en application cette année),
 - Base de données unique des agents de l'Etat,
 - Procédures RH sécurisées (actuellement à l'examen du CIC),
 - Réseau informatique au service des gestionnaires et des décideurs.
- Un système de rémunération du poste de travail, basé sur l'emploi qui le qualifie, l'expérience acquise et les performances individuelles.

Enfin, le MIFOTRA devra réviser les dispositions officielles prises pour :

- Réintroduire l'expérience professionnelle pour certains emplois ;
- Réguler la libre mobilité des agents dans les institutions en privilégiant les recrutements internes et en circonscrivant les conditions d'accès aux concours externes.

L'annexe 13 présente le schéma des outils nécessaires à la mise en œuvre d'une gestion RH prévisionnelle et dynamique des agents de l'Etat.

5.2 Recommandations propres au MINAGRI

Les recommandations ci-dessous ne seront définitivement validées par le MINAGRI qu'une fois la revue fonctionnelle exhaustive du secteur de l'Agriculture aura été menée.

Cet audit sectoriel doit couvrir les entités sous tutelle, les projets et les districts et secteurs opérant dans le domaine de l'agriculture. Cette condition arrêtée par le MINAGRI est incontournable pour que les conclusions présentées ci-dessous soient acceptées par les autorités du ministère.

5.2.1 Organisation et répartition des missions/Fonctions/Tâches

La structure organisationnelle du ministère doit être réaménagée et la répartition de ses missions reclarifiée.

A/ Mandat du MINAGRI

Le mandat du MINAGRI est bien défini dans les textes, mais il demande à être mieux diffusé et compris. Les textes existent qui définissent son rôle, celui de ses entités sous tutelle ET celui de ses partenaires et des districts en tant que bras exécutifs.

Néanmoins, avec la décentralisation ces textes sont restés mal connus. Les liens fonctionnels du MINAGRI avec les autres ministères et autres institutions nationales et internationales qui consolident l'action gouvernementale semblent d'ores et déjà bien établis au niveau des autorités, mais ils devraient être affinés et clarifiés ou rappelés au niveau des professionnels du ministère, des entités sous-tutelle et des districts.

Il est proposé qu'une campagne d'information commune (MINAGRI/MINALOC) soit organisée ou qu'un texte commun soit diffusé pour rappeler la répartition des rôles afin que chaque niveau connaisse sa latitude d'actions et sa contribution à l'égard des autres et que ces textes soient appliqués.

B/ Organisation du MINAGRI

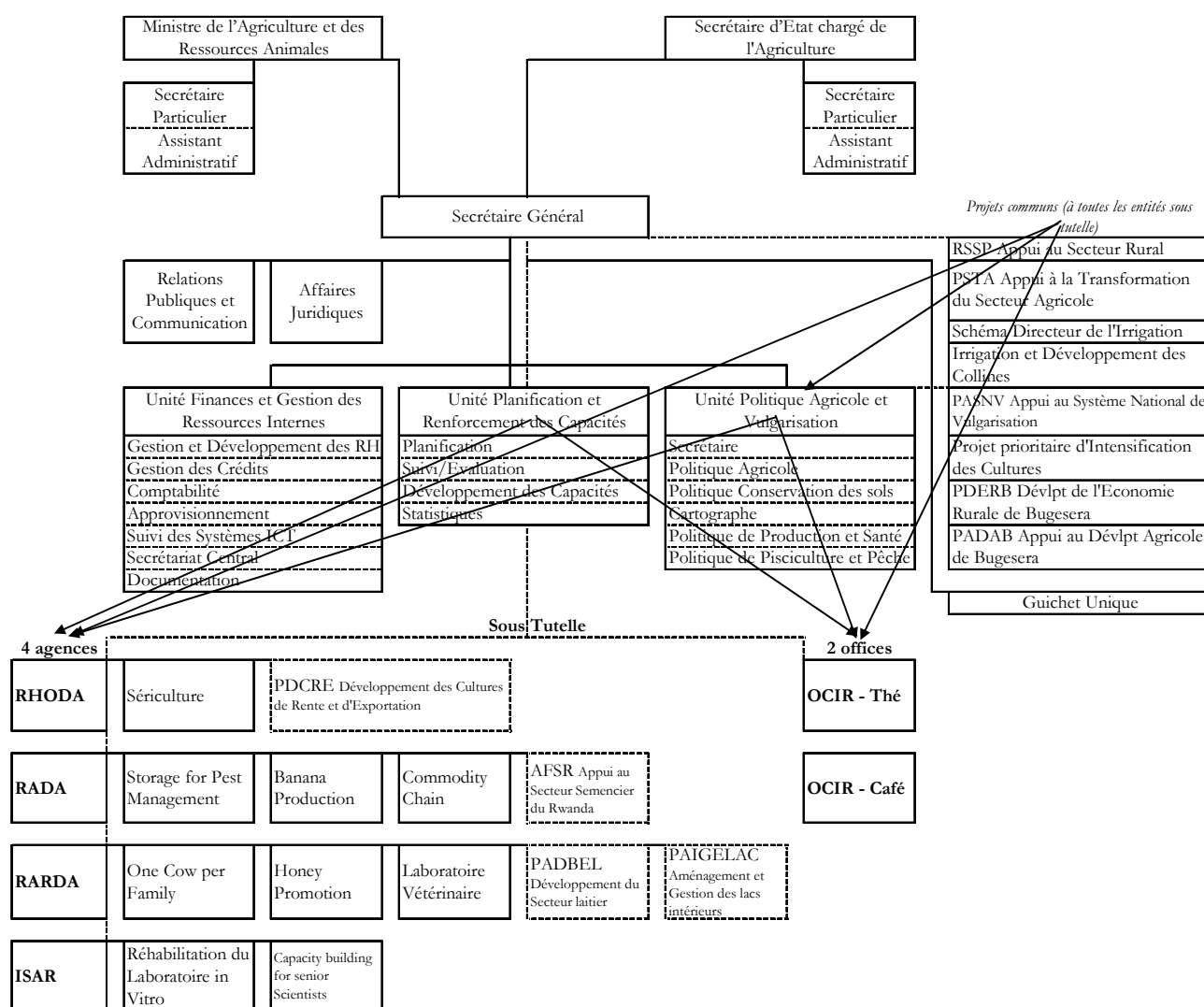
L'audit organisationnel montre que tout changement du cadre organique devrait être précédé d'une revue fonctionnelle. Une telle démarche éclaire en effet de manière éclatante les points d'organisation à renforcer ou à réaménager.

L'organisation du MINAGRI doit faire ressortir ses domaines d'activités plus clairement afin de souligner ses missions principales et faciliter le repérage et la répartition de ses activités. Le projet d'organigramme page suivante est donné à titre indicatif. Il vise à :

- Positionner l'ensemble des services d'appui au sein d'une Unité chargée des Finances et des Ressources internes (l'ICT y est donc rattaché) ;
- Renforcer la mission de Suivi-Evaluation des plans d'actions et des projets. La proposition d'une fonction d'Inspection telle que proposée par les revues fonctionnelles précédentes est abandonnée. Les professionnels de l'Unité Planification qui doivent assumer cette activité dans le cadre de leurs responsabilités ;
- Renforcer la mission de Développement des Capacités du secteur au niveau de l'Unité Planification ;
- Renforcer la dimension technique du ministère en créant une Unité spécifique chargée de la politique sectorielle ;
- Maintenir au niveau du Secrétariat Général les projets opérationnels qui concernent tous les domaines de l'agriculture (plus les projets actuellement en fin de cycle) ;

- Positionner les projets spécialisés au sein des agences concernées. Cette option va dégager automatiquement des économies puisqu'elle permettra au projet d'utiliser l'unité Ressources internes de l'entité réceptrice et de capitaliser les know-how dont le bénéficiaire profitera à tous -ce qui est difficilement mesurable en terme pécuniaire. Seuls restent au niveau du ministère les projets couvrant tous les sous-secteurs de l'agriculture, tels que PSTA - RSP - etc.
- Créer un « guichet unique » au niveau du ministère pour répondre aux demandes émanant des autres institutions de l'Etat.

Projet d'Organigramme pour le MINAGRI



Certaines fonctions gagneraient à être allégées en faisant appel systématiquement aux organisations nationales qui ont été créées pour servir les institutions de l'Etat, telles que le RITA pour l'informatique, le REMA pour l'environnement, le RBS pour les normes et standards et le NISR pour les statistiques nationales.

NB : La proposition de créer des « Guichets uniques » au sein des entités sous tutelle et dans les districts pourra être retenue au terme de la revue fonctionnelle sectorielle qui est demandée. Ces guichets uniques auront pour rôle essentiel de répondre aux demandes du public et de l'orienter sur les services ou les personnes ad hoc.

C/ Organisation des Districts

L'organisation des districts demande à être repensée pour que les politiques et les stratégies nationales de l'agriculture découlant de l'EDPRS soient pleinement conduites sur le terrain. Cela nécessite des services de proximité capables d'appuyer les paysans pour qu'ils apprennent à moderniser leurs techniques agricoles, pour qu'ils soient incités à développer des coopératives, pour qu'ils améliorent leur productivité et accroissent leurs revenus. Les effectifs décentralisés ne sont pas en position actuellement de mener à bien toutes ces activités.

Le MINAGRI est en cours de négociation avec le MIFOTRA et le MINECOFIN pour renforcer les moyens humain décentralisés, à savoir :

- Au niveau des districts : la création d'une Unité Agriculture et Elevage avec deux professionnels spécialistes de chacun de ces domaines ;
- Au niveau des secteurs : la création d'un poste de « chargé de l'Elevage »²⁵ car un seul agronome ne suffit pas. Il s'agit d'embaucher des vétérinaires A2 qui sont les mieux placés pour répondre aux requêtes des éleveurs et rendre compte aux autorités locales des difficultés spécifiques de chaque région.

De plus, la « Veille sanitaire » des troupeaux doit être assurée sur le terrain par des spécialistes capables d'identifier les symptômes observés et de remonter l'information aux autorités et au médecin vétérinaire du district. Là où les techniciens vétérinaires A2 ne sont plus disponibles - car travaillant en « libéral » comme inséminateurs- il faudra négocier avec eux des contrats de prestation pour qu'ils remplissent cette activité de « veille ».

D/ Répartition des attributions

La répartition des attributions doit être révisée pour correspondre au projet présenté ci-dessus. De plus, il est nécessaire de revoir les contenus des cadres organiques pour qu'ils répondent véritablement aux attentes et aux profils requis pour remplir les attributions de chaque poste de travail.

5.2.2 Elaboration et Suivi/Evaluation des plans stratégiques et des plans d'actions

A/ Elaboration des Plans stratégiques et des plans d'actions du MINAGRI

L'élaboration des stratégies sectorielles du MINAGRI s'effectue sur une base participative avec tous les acteurs du secteur de l'Agriculture.

L'approche programme qui a été adoptée doit être maintenue dans le prochain plan stratégique qui doit relayer celui qui s'achève à la fin de l'année.

La démarche d'élaboration des plans stratégiques et des plans d'actions doit par contre être revue et standardisée à travers toutes les institutions afin de se dérouler de manière similaire. Elle reste à concevoir pour permettre à chaque institution de disposer d'un véritable « outil » de planification indiquant : les conditions à réunir pour y parvenir ; les échéanciers à respecter ; les systèmes de révision ; etc. pour que les plans stratégiques soit glissants et liés aux réalisations et résultats des plans d'actions annuels.

Cet « outil » doit permettre d'anticiper leur reconduction au moins deux ans en avance. Cette approche permettra au MINAGRI de disposer de son nouveau plan stratégique dans les délais afin d'éviter toute année transitoire où son plan d'actions est bâti sur les reliquats d'actions non conduites sur la période.

²⁵ Cette option a été acceptée et doit entrer en vigueur à partir du 1^{er} juin 2008.

En attendant, il sera utile que la synthèse du nouveau plan stratégique soit **au moins saisie sous EXCEL ou ACCESS**. Cela facilitera sa reprise dans les plans d'actions annuels que le MINAGRI aura à élaborer sur cette base jusqu'en 2012. Cela évitera les temps de ressaisie et les risques d'erreurs en permettant de « basculer » directement les données du plan stratégique (programmes prévus, sources de financement, échéancier prévisionnel, partenaires impliqués, etc.) dans un logiciel plus approprié à la gestion.

Le plan d'actions annuel du MINAGRI doit également être élaboré dans une application qui peut reprendre facilement les éléments du plan stratégique et de l'EDPRS cf. annexe 14 - Préparation des plans d'actions. Il pourra ainsi être facilement consolidé, puis réparti entre les agences et institutions chargées de le mettre en œuvre.

Cette application informatique (de type EXCEL dans un premier temps) doit permettre d'adopter une approche encore plus participative pour élaborer le plan d'actions annuel du ministère avec les entités sous tutelle puisque leur propre plan d'actions en découle et pourra plus facilement :

- prendre en compte les plans des districts ;
- présenter les programmes prévus sur l'année en déclinant toutes les actions qui les constituent en sous activités elles-mêmes détaillées et chronologiques afin :
 - de donner de la consistance au plan d'actions,
 - de verrouiller les points de contrôle (« clignotants » validant le déroulement logique du plan).
- mettre en cohérence les besoins exprimés et le budget.

Le plan d'actions annuel sera ainsi beaucoup plus concret et opérationnel et pourra être chiffré sur des bases justifiées faisant ressortir les priorités par programmes et par région.

B/ Cohérence des plans d'actions des entités sous tutelle et des Districts

Grâce à l'utilisation d'une application informatique plus adaptée au monitoring des activités :

- les entités sous tutelle pourront aisément finaliser leur propre plan d'actions annuel ;
- le MINAGRI pourra aisément -sans empiéter sur la tutelle du MINALOC- exercer un droit de regard sur les plans d'actions des districts (via ses agences) afin de :
 - Veiller à la cohésion des actions de tous les niveaux concernés ;
 - Veiller à l'appropriation des plans d'actions par les différents acteurs (agences – projets - institut - offices - y compris districts qui doivent connaître les plans d'actions des autres) car ils sont à la base des contrats de performances ;
 - Faciliter l'information réciproque des uns et des autres pour créer une « culture » propre au secteur de l'Agriculture.

En attendant, il est proposé que le MINAGRI saisisse le MINALOC pour décider des voies et moyens permettant de faciliter les liens de collaboration entre les professionnels du MINAGRI, des agences, offices, institut et projets et ceux des districts. Ceci afin de :

- Faciliter la coopération et la communication avec les districts ;
- Enrichir les plans d'actions des districts pour améliorer la consistance des réalisations sur le terrain avec les objectifs sectoriels nationaux et par retour croisé enrichir les plans d'actions des agences, institut, offices et donc le plan national du ministère ;
- Implanter l'application informatique retenue dans chaque entité sous tutelle y compris les districts et former les agents concernés en conséquence pour faciliter la consolidation des informations ;
- Revoir le rôle des « clusters de développement rural » pour qu'ils jouent le rôle initial qui était attendu d'eux à l'époque de leur création.

C/ Cohérence avec les autres ministères d'influence et des Bailleurs de fonds

- Initier un « cluster » multisectoriel pour les plans d'actions annuels afin de coordonner la priorisation des actions des autres ministères et des projets financés par les Bailleurs de Fonds ;
- Mettre en place les « swaps » préconisés en mars 2007 par l'EDPRS et définir leur rôle en matière de coordination pour servir les objectifs nationaux.

Cette approche concertée aux niveaux local et national peut générer des économies d'échelle au niveau du Budget National.

D/ Suivi/Evaluation des Plans stratégiques et des plans d'actions du MINAGRI

Le rapport type conçu sous Word qui vient d'être diffusé dans les districts pour suivre et évaluer la mise en œuvre et l'impact des plans d'actions annuels doit être repris pour le lier aux plans d'actions annuels et au moins le concevoir dans une application EXCEL ou ACCESS.

A moyen terme, le MINAGRI doit prévoir de se doter d'une **application « Gestion de Projet »** pour faciliter l'élaboration et le suivi de l'exécution des plans d'actions et de leurs budgets en permettant notamment de :

- Hiérarchiser les programmes (en fonction des objectifs prioritaires) et les actions qui en découlent ;
- Décliner les programmes et leurs actions en activités détaillées en sous activités ;
- Etablir le calendrier annuel réaliste du déroulement du plan d'actions et les chronogrammes précisant l'ordre logique des actions à conduire ;
- Indiquer les points critiques, à savoir les activités corrélatives ou antérieures qui doivent être accomplies pour éviter les blocages (exemple : avoir les entrepôts de stockage prêts à temps pour recevoir les récoltes) ;
- Chiffrer les coûts de chaque activité (identifier les différentes sources de financement) - Evaluer le montant du budget à négocier avec le MINECOFIN ;
- Réajuster automatiquement le plan d'actions selon les priorités en fonction des budgets plafonds alloués par le MINECOFIN ;
- Faciliter la répartition du plan d'actions annuel du MINAGRI entre ses entités sous tutelle et les districts en fonction des programmes et activités ;
- Contrôler le respect des échéances prévues (fonds débloqués dans les délais pour le bon déroulement de la suite des actions) ;
- Coordonner les activités et tâches amont conditionnant la poursuite du déroulement des plans d'actions (jalons significatifs du déroulement chronologique des actions).

Cet « outil » améliorera sensiblement l'évaluation des plans d'actions en introduisant :

- les mesures d'impacts (résultats concrets enregistrés)
- les évaluations intermédiaires (en cours d'exercice) pour permettre si nécessaire l'ajustement des plans d'actions et des budgets correspondants
- l'évaluation en fin d'année qui doit aider au rééchelonnement des activités et instaurer la mise en place de plans d'actions glissants.

Implanté à tous les niveaux (jusqu'aux districts) cet « outil » de gestion de projet devra faire l'objet d'une formation de ses utilisateurs. Cette approche soutient le renforcement des capacités, le transfert du know-how et la création d'une culture commune.

5.2.3 Contrats de performance

Un système d'Evaluation des Performances vient d'être approuvé par le Conseil des Ministres. La procédure correspondante doit être formalisée et systématisée (avec calendrier des réunions, rapports chiffrés et échéance finale). A ce sujet les recommandations suivantes doivent être prises en compte.

A/ Les contrats de performance des institutions doivent être mis en place cette année

Ils doivent préciser les objectifs, les ressources octroyées pour y parvenir et les résultats attendus. Les indicateurs doivent être facilement identifiables et mesurables (à partir des objectifs fixés) mais surtout être basés sur les impacts réels obtenus sur le terrain. Les contrats de performances des unités et des entités sous tutelle doivent :

- se référer aux résultats attendus des Plans d'Actions et aux lettres de mission ;
- s'adresser à tous les niveaux concernés (Ministre, directeurs, maires, etc.).

Les contrats de performance qui existent déjà au niveau des districts (Imihigo) doivent être améliorés pour tenir compte des objectifs indiqués dans les plans nationaux et de leur impact (résultats obtenus) sur le terrain. Les maires pourraient ainsi voir leurs obligations de performance amendées pour prendre en compte les résultats obtenus dans leur district. Par exemple pour la mise en œuvre de la réforme de l'Agriculture dans le cadre de l'EDPRS : Appui à la coordination des plans d'actions avec les agences du MINAGRI - Mesure de l'impact des réalisations - Economies générées (de temps, d'énergie, d'argent, etc.).

Un tel système implique un droit de regard du MINAGRI sur l'évaluation « technique » des résultats.

B/ Les contrats de performances individuels doivent également être mis en place pour les agents de l'Etat. Ils doivent porter sur des objectifs négociés en début d'année entre chaque agent et son responsable hiérarchique. Ces contrats doivent concerner des indicateurs mesurables et réalistes et être accompagnés des moyens pour les réaliser (formation - équipements, etc.). Pour être viable ce système requiert :

- le maintien à leur poste de travail des agents pour la durée de leur contrat de performance (au moins un an) ;
- la création d'un fonds soit à partir des économies dégagées par la meilleure utilisation des nouvelles technologies proposées dans ce rapport, soit par la réintroduction progressive dans les salaires de l'expérience validée par les résultats obtenus ou encore les deux.

C/ Les contrats d'Assistance Technique pourraient stipuler l'obligation faite aux experts de transmettre leur know-how (cf. les SWAP ?). En contrepartie les obligations de la partie rwandaise se verraient complétées notamment pour donner les moyens et/ou mettre les agents en condition pour atteindre les objectifs fixés et à tout le moins de veiller au maintien en poste des agents formés.

5.2.4 Leadership et Management

Le leadership et le management doivent jouer un rôle important en matière de motivation du personnel et d'atteinte des objectifs. Pour y parvenir, le mode de management actuel doit être revu. Il requiert que les responsables tant au niveau du ministère que des entités sous tutelle soient dotés d'une plus grande autorité.

En outre, le succès du système de performance requiert qu'en matière de leadership et de management :

- **Les responsables aient une autorité effective sur leurs agents.** Ils doivent être investis du pouvoir nécessaire pour leur fixer des objectifs annuels, leur donner les moyens de les atteindre

et en conséquence pouvoir exiger d'eux un niveau de qualité et de rendement de travail. Ils ne peuvent eux-mêmes avoir des objectifs à atteindre s'ils ne disposent pas des ressources utiles et notamment humaines pour les réaliser ;

- **Les responsables du MINAGRI et des entités sous tutelle puissent exercer une plus grande autorité technique sur les agents en charge du secteur de l'Agriculture dans les districts.** Ils doivent pouvoir intervenir directement pour faciliter les travaux de leurs propres agents avec ceux des districts et avoir droit de regard sur les programmes d'actions menés par ces derniers ainsi que sur la qualité de leurs travaux de terrain ;
- La délégation des responsabilités de gestion doit faire l'objet d'une étude préalable globale pour identifier les responsabilités qui peuvent être déléguées et à quel poste ainsi que la nature de la délégation (permanente ou temporaire lors des intérim). Elle doit être confirmée par un texte signé du ministre et diffusée au sein du ministère et des entités sous tutelle ;
- **La libre mobilité des agents de l'Etat** soit amendée et/ou expliquée. Une plus grande stabilité des agents permettra aux unités de s'engager sur des objectifs en disposant des ressources humaines nécessaires, elles mêmes engagées dans l'atteinte des résultats.

Actuellement, la mobilité est assimilée à « la libre circulation des personnes » prévue par la Constitution. Il ne s'agit pas de remettre en cause de cette disposition, car tout agent est libre de quitter l'Administration. Par contre, le Statut de la Fonction publique qui les régit prévoit les modalités d'affectation. Ces modalités doivent faire l'objet d'une procédure privilégiant le recrutement interne sur des critères liés aux profils des emplois concernés par les vacances de postes. Cette approche sera un facteur de motivation où l'agent de l'Etat trouvera son intérêt à continuer de travailler pour l'institution qui l'utilise.

Cette option de recrutement interne appuie la gestion des carrières et donc la motivation et la fidélisation des agents. Il serait utile à ce sujet que **le coût du turnover actuel** dans l'Administration soit calculé. Le coût humain et financier de ce turnover permettra de mesurer les pertes réelles que cela représente. On a vu que pour le MINAGRI cette situation est très pénalisante et compromet lourdement l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés.

Il est proposé pour la reconnaissance du mérite individuel, la création d'un fonds²⁶ qui devrait permettre de gratifier les agents méritants. L'octroi d'une telle gratification dépendant de l'évaluation annuelle à laquelle participe le responsable hiérarchique, cette disposition devrait contribuer à asseoir l'autorité des chefs immédiats.

5.2.5 Fonctionnement du MINAGRI

La prévalence des anciennes méthodes de travail doit être éradiquée au profit de la mise en œuvre de nouvelles méthodes et outils de travail. Le MINAGRI à ce titre doit profiter de l'acquisition du nouveau serveur prévu pour cet été pour mettre en œuvre les recommandations stipulées dans ce rapport.

A/ La gestion de l'information et gestion documentaire

La modernisation du système d'information du MINAGRI est bien entamée. Des propositions ont été faites pour augmenter l'efficacité des services en les dotant de nouvelles applications informatiques (cf. paragraphe 526 - Ressources).

Le nouveau système de management de l'information (MIS) doit être élaboré de manière à pouvoir intégrer les statistiques déjà saisies dans la base Excel du ministère. Il doit être conçu également pour permettre l'enrichissement des données (avec celles du NISR par exemple). Il s'agit de veiller à la compatibilité des applications afin que les transferts de données soient facilités et fiables.

Pour toutes ces applications, il faut que le MINAGRI prévoit de former les utilisateurs (y compris des agences, de l'ISAR, des offices, voire des districts) pour améliorer le pilotage de la réforme de l'Agriculture à tous les niveaux.

²⁶ Généré par les économies d'échelle que les amendements proposés devraient dégager

La gestion documentaire du ministère doit être améliorée pour rendre pleinement service à ses usagers et être gérée sur informatique. Le MINAGRI a anticipé ce besoin et est entrain de doter la documentation d'un progiciel qui est en cours d'expérimentation. Néanmoins, cette option ne vise à traiter que la bibliothèque et les archives du ministère.

Les documents du ministère sont créés sous forme électronique par les agents sur leurs ordinateurs. La solution de gestion la plus évidente consiste à mettre en place au niveau du serveur central, un système de documentation accessible à travers le réseau, sur lequel tous les documents produits seront systématiquement et automatiquement stockés. L'organisation de ce stock devra répondre aux normes documentaires en vigueur.

Ainsi à chaque document devra être associé : le nom de l'auteur - l'objet du document - la date de sa création - Eventuellement les mots clefs qui caractérisent son contenu (pour faciliter la recherche) - Et pour les rapports être accompagnés d'un court résumé.

En conséquence le MINAGRI a deux options :

- Le progiciel en cours d'implantation peut répondre aux besoins de capitalisation de l'ensemble des documents générés par les agents du ministère => Il devra être implanté dans tous les ordinateurs du ministère afin que les agents puissent l'utiliser ;
- Le progiciel ne s'applique qu'à la Documentation et aux Archives => il faut rechercher un outil adapté. Il existe sur le marché des logiciels qui permettent d'exploiter la base documentaire qu'alimentent les dossiers traités par les agents, et dont le catalogage et le classement se fait en réseau. Ils permettent également de traiter le fond bibliothécaire et les archives, facilitant ainsi la recherche des documents.

Dans les deux cas :

- 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 du ministère ;
- un manuel de procédures spécifique de gestion documentaire devra être produit.

L'amélioration du système d'information doit également servir les usagers en quête de renseignements. En plus de ce système informatisé, le MINAGRI envisage de mettre en place un « **guichet unique** » qui permettra de renseigner et d'orienter le public sur les services et/ou agents pouvant répondre aux requêtes présentées. L'idée du « guichet unique » doit par ailleurs être étudiée lors de l'audit sectoriel pour valider ou abandonner leur implantation dans les organismes sous tutelle et dans les districts.

B/ Les Processus de travail et les Procédures

Tous les processus de travail seront impactés par les propositions faites qui visent :

- la modernisation de l'ensemble des supports de travail (informatique - communication) ;
- la délégation et la responsabilisation des directeurs ;
- le décloisonnement des services ;
- la mise en place d'une Fonction Publique d'Emplois et d'un système de performance basé sur les résultats et la reconnaissance du mérite individuel.

La plupart de ces dispositions doivent être accompagnées de procédures. Certaines sont communes à toutes les institutions, d'autres relèvent du domaine d'intervention spécifique du MINAGRI et de ses activités.

Le MINAGRI doit en conséquence prévoir d'élaborer et mettre en place ses propres procédures, par exemple : Elaborer et suivre la mise en œuvre et les résultats des plans d'actions annuels. De telles procédures doivent indiquer les points de contrôle majeurs, les moments opportuns de relance d'une activité précise, par exemple : Signaler à quel moment la révision du plan stratégique doit être relancée.

Il appartient aux différents responsables d'unités d'identifier -dans le cadre des nouvelles délégations managériales qui leur seront dévolues- quelles activités doivent être accompagnées de procédures précises. Le ministère doit à ce titre décider ou de faire appel à un prestataire extérieur ou d'internaliser cette fonction au sein de l'une de ses unités.

C/ Les Liaisons fonctionnelles

Les liaisons du MINAGRI et de ses entités sous tutelle avec les autres partenaires doivent être améliorées pour faciliter la cohésion des activités dans le secteur de l'Agriculture.

Concernant les liaisons entre les agents du MINAGRI et des entités sous tutelle

Le décloisonnement relève d'une simple **instruction ministérielle** pour permettre les contacts directs (y compris rendez-vous) entre les professionnels du ministère et ceux des entités sous tutelle.

Les réunions de Management Meeting doivent également être mieux ciblées pour servir de lieux d'échanges, pour faire le point des activités, réorienter les actions et trouver des synergies. L'une de ces réunions devrait une fois par mois être consacrée à la consolidation des actions et à l'identification des sources d'économie.

Concernant les liaisons avec les Districts

La nécessité pour le MINAGRI et ses organes sous tutelle de travailler en collaboration étroite avec les districts est évidente. Les propositions faites concernant la meilleure utilisation des nouvelles technologies, la mise en place de procédures communes, l'implantation d'applications informatiques partagées, doivent contribuer à asseoir cette collaboration essentielle. Néanmoins, il est proposé que le ministère saisisse le MINALOC pour **organiser une campagne d'information et diffuser un texte commun** qui précise aux uns et aux autres leurs obligations mutuelles pour :

- échanger leurs informations ;
- élaborer des plans d'actions cohérents ;
- évaluer et consolider les résultats obtenus sur le terrain en matière d'augmentation des productions agricoles et d'élevage et de créations d'activités.

Concernant les liaisons avec les autres Partenaires

Les clusters de développement et les Swaps qu'il est prévu de mettre en place en 2008 doivent être revus et/ou conçus afin de mieux asseoir la position du MINAGRI vis-à-vis de ses partenaires et notamment pour :

- identifier les opérations contribuant à la réussite de la réforme de l'Agriculture ;
- rechercher les apports et/ou synergies à développer avec RITA, REMA, NISR, RBS, etc. ;
- exercer son rôle (via ses entités sous tutelle) de « conseiller technique » en matière d'appui à la définition des plans d'actions des districts ;
- avoir un droit de regard (via ses entités sous tutelle) pour suivre et évaluer les actions réalisées sur le terrain puisque ce sont ces réalisations qui impactent les résultats et justifient de l'action du MINAGRI.

D/ La gestion du temps

La gestion du temps est une nécessité absolue pour gagner en productivité. Le diagnostic a montré que les cadres sont souvent dispersés dans la gestion des « urgences des autres ». Les problèmes qui leur sont posés proviennent de communications instantanées éventuellement extérieures à leur institution, qu'ils ne contrôlent pas, et qu'ils traitent au détriment de leurs propres urgences de travail.

En conséquence, la gestion du temps passe par la mise en place de procédures rigoureuses et d'outils conçus pour chaque situation de travail. Il est proposé que le MINAGRI introduise :

- Un nouveau système de gestion du temps avec :
 - Une gestion commune à tous pour planifier les réunions et arrêter les principes à respecter (être à l'heure et fermer les téléphones portables),
 - Des agendas électroniques tant pour la gestion des contacts que pour la gestion du calendrier,
 - La responsabilité des prises de rendez-vous donnée au secrétariat (pour faciliter les filtrages - établir les priorités en fonction des activités et éviter autant que faire se peut de traiter des problèmes qui ne relèvent pas des missions et des propres urgences et activités du ministère).

5.2.6 Ressources du MINAGRI

Les ressources en équipements et logistique sont suffisantes en regard de l'effectif actuel du ministère. Néanmoins, l'utilisation de ces ressources gagnera à être optimisée.

A/ Les ressources financières du MINAGRI

Elles sont limitées en raison des plafonds budgétaires arrêtés par le MINECOFIN. Néanmoins, le MINAGRI doit pouvoir être en meilleure position pour négocier avec le MINECOFIN ses besoins s'ils sont justifiés par des arguments solides. Pour ce faire, il doit ancrer son plan d'actions sur les résultats liés non seulement à ses objectifs mais sur les acquis obtenus sur le terrain.

Par ailleurs, des économies peuvent être générées par :

- l'utilisation systématique des « outils » modernes que permettent d'utiliser les nouvelles technologies (baisse des factures de papeterie - de téléphone, etc.) ;
- l'adoption de nouvelles méthodes de travail ;
- la recherche systématique des sources d'optimisation des coûts et des économies d'échelle par une meilleure utilisation des fonds alloués aux entités sous tutelle pour des activités similaires.

Sur ce dernier point des économies peuvent facilement être dégagées telles que :

- La mutualisation des actions de formation. L'organisation de formations spécialisées inter-institutions y compris districts doit rationaliser les coûts. Cela demande à ce que le chargé du développement des compétences du MINAGRI puisse consolider les besoins de formation à tous les niveaux grâce aux informations recueillies par les agences ou directement par ses soins auprès des districts ;
- L'optimisation des frais de visite sur le terrain. L'échange d'information sur les visites de terrain pourrait permettre aux professionnels du ministère et des différentes agences de se rendre ensemble dans les districts ;
- L'utilisation de supports électroniques communs ou en tous cas compatibles ainsi que la téléphonie IP doivent réduire les factures de téléphone, de poste et de messagerie et être des moyens complémentaires de rationalisation des coûts.

Ces économies pourraient être investies dans le fonds de gratification qu'il est proposé de créer pour rémunérer le mérite individuel introduit par les contrats de performance.

B/ Les Equipements du MINAGRI (informatique)

- Système de Management de l'Information (MIS)

Le MINAGRI est entrain de se doter de ce système doit lui permettre de disposer d'un outil produisant les bases d'informations utiles à ses activités. Le ministère pourra ainsi mesurer l'impact de ses plans d'actions sur les objectifs majeurs qu'il doit atteindre d'ici 2020. Les 3 indicateurs principaux que le MIS doit pouvoir suivre sont :

- L'évolution de la production nationale vers l'autosuffisance alimentaire ;
- L'évolution des revenus du monde rural ;
- Le % de paysans et d'éleveurs reconvertis dans d'autres activités (agro-business entre-autres) pour atteindre 50% de la population vivant de l'agriculture en 2020.

- Logiciel de gestion de projet

Le MINAGRI doit chercher à se doter à moyen terme de ce type de logiciel (qui existe sur le marché) pour élaborer ses plans d'actions annuels. Une telle application informatique permettra une nette amélioration du suivi et de l'évaluation de ces plans et de leur impact grâce à la possibilité que ce type de support permet de dresser des tableaux de bord, de tirer des ratios et des tendances, de suivre des indicateurs de réalisation et de performance.

- Recensement des applications utilisées dans les projets et les entités sous tutelle

Cette opération vise à informer le MINAGRI de la « ressource » que ces applications représentent pour améliorer les méthodes et outils de travail du ministère et/ou des entités sous tutelle. Il s'agit d'en connaître les utilisations, d'en vérifier la compatibilité et de proposer leur implantation dans les entités où ces applications seraient utiles. Cette capitalisation permettrait d'amortir les coûts de l'Assistance technique.

- Base de données RH du MINAGRI

En attendant celle du MIFOTRA, cet outil doit être modifié pour permettre des traitements de gestion administrative et prévisionnelle des agents du ministère, mais également pour suivre le renforcement des compétences des agents du secteur²⁷. Il faudra prévoir un important travail de codification afin que toutes les données soient saisies de la même manière.

La sécurité et la sûreté des systèmes et applications informatiques

Tout système d'information pris en charge par un système informatique en réseau devient vulnérable s'il n'est pas protégé par un système de sécurité répondant à une politique particulière. La sécurité et la sûreté des systèmes informatiques comportent deux composantes complémentaires :

- la sécurité et la sûreté²⁸ des matériels et du réseau ;
- la sécurité et la sûreté des données.

Le MINAGRI devant se doter d'un Intranet d'ici la fin de l'année, le système de sécurité suivant peut être imaginé :

- Contrôle de l'accès au réseau - aux serveurs - 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 ;

²⁷ Le recensement de 2005/2006 peut servir de première base de travail.

²⁸ Le concept de sécurité recouvre les moyens mis en œuvre pour la protection physique (incendie, destruction, sécurité des locaux, coffre, disque dur externe pour backup, etc.), le concept de sûreté recouvre les moyens de protection et d'accès aux données (filtre, mots de passe, cryptage, etc.)

- Filtre automatique d'accès à Internet par type de site et par priorité de personne²⁹ ;
- Mise en place d'un système automatique de sauvegarde des données.

C/ Les Ressources humaines

Les propositions ci-dessous sont à prendre sous réserve des résultats de la revue sectorielle institutionnelle demandée pour les entités sous tutelle et les districts.

Les effectifs du Ministère ne sont pas complets en regard du Cadre Organique. Pour tenter de réduire l'important turnover actuel, le MINAGRI pourrait en attendant les outils du MIFOTRA :

- Définir les postes de travail de son Cadre Organique sur des critères pertinents : Type d'activités, compétences et capacités, expérience requise ;
- Effectuer les recrutements pour ses postes actuellement vacants sur des critères de compétences et vérifier la qualité des tests en regard des capacités exigées ;
- Asseoir sa politique de formation interne pour répondre à ses besoins et anticiper sur l'avenir, notamment dans le cadre d'une Fonction Publique d'emplois orientée sur la progression de carrière, le mérite individuel, le développement des savoir-faire, etc. ;
- Améliorer le système de GRH qu'il a mis en place dans ses services attendant celui que le MIFOTRA doit concevoir et mettre en œuvre ;
- Suivre la promulgation des nouveaux textes (Statut et Procédures RH des agents de l'Etat - Instruction de délégation de pouvoir du MIFOTRA³⁰) et les mettre en place à son niveau et au niveau de ses entités sous tutelle.

La formation -en permettant d'adapter les agents aux évolutions de leur institution- contribue aux performances globales de celle-ci. En conséquence, les spécialistes du MINAGRI et des entités sous tutelle doivent pouvoir exercer un droit de regard sur le contenu des formations à caractère technique qui sont délivrées pour en vérifier la consistance. La qualité des formations dispensées doit être évaluée a posteriori lorsque les bénéficiaires sont de retour à leur poste de travail, car celle-ci ne peut être validée que lorsque l'utilisation des acquis est effective.

Les nouvelles applications informatiques (MIS - Management de Projet - RH - Système documentaire) ainsi que le nouveau système de communication (Messenger - Skype), etc. vont nécessiter un important investissement en formation. Il va falloir anticiper et budgéter le plan de formation correspondant tant au niveau du MINAGRI, que de ses entités sous tutelle, voire des districts pour les agents opérant dans l'agriculture.

En conséquence, il faut chercher à maintenir les agents formés pour amortir et rentabiliser les coûts de leur formation. Le système actuel prévoit la signature d'un engagement du bénéficiaire pour qu'il reste en poste après sa formation³¹. En cas de départ, le bénéficiaire doit rembourser le montant de sa formation et/ou doit une pénalité restant à définir par le MIFOTRA. Cette disposition doit être plus rigoureusement appliquée.

Enfin, la mise à la retraite anticipée des agents cadres qui le désirent peut être envisagée afin d'ouvrir des emplois à des jeunes. Un système de parrainage pourrait être instauré pour créer des « duos » constitués d'un ancien et d'un nouveau à encadrer. Cela irait dans le sens de la capitalisation de l'expérience et du renforcement des compétences. L'ancien pourrait encadrer le jeune à tiers ou mi temps et recevrait au titre de sa prestation des « honoraires » basés sur une partie du salaire qu'il aurait continué de percevoir en restant en fonction et le jeune l'autre partie pour la période de sa formation sur le tas.

²⁹ Pour limiter les abus de connexions hors sujet durant les heures de travail

³⁰ Elle vise à alléger la centralisation au sommet et la lourdeur des circuits des actes basiques

³¹ Pour les formations de moins de 6 mois le texte prévoit l'obligation faite à l'agent de rester dans son institution au moins 1 an et pour les formations supérieures à cette durée, l'obligation est étendue à 2 ans.

Au niveau des Districts et des Secteurs, des propositions sont en cours d'examen pour augmenter les effectifs et revoir les critères de recrutement des agents de l'Elevage pour permettre l'utilisation de techniciens A2 qui pourront assurer la « veille sanitaire du cheptel » soit en étant recrutés soit en étant engagés sur contrat de prestation. Actuellement, des négociations sont en cours pour obtenir les effectifs suivants :

- au niveau de chaque district : 1 Unité chargée de l'Agriculture (avec 1 agent chargé de l'Agriculture et 1 chargé de l'Elevage + l'agent déjà en place chargé de l'Environnement et des Ressources Naturelles)
- au niveau de chaque secteur : 1 agent chargé de l'Agriculture et 1 chargé de l'Elevage
- au niveau de chaque cellule : 1 représentant de l'Agriculture pour mobiliser les populations

Le Rwanda est de part sa superficie un petit pays, qui en quelques années a considérablement amélioré son réseau de communication - tant routier que téléphonique - permettant ainsi de créer des liaisons rapides entre presque toutes les zones du pays.

Actuellement, les 30 districts sont reliés à Internet et peuvent être contactés rapidement (le système de vidéo conférence que le MINAGRI envisage d'acquérir vise cet objectif).

La taille humaine des institutions et des contingents d'agents de l'Etat dans chaque secteur d'activités doit permettre d'améliorer considérablement et rapidement leur gestion et la rendre plus dynamique et motivante (le secteur de l'Agriculture avec ses 1750 agents a un effectif équivalent à celui d'une PME).

La volonté de développer et construire ce pays est largement partagée par la population et les agents de l'Etat. C'est un moteur efficace de développement.

La créativité de l'Administration rwandaise a su conjuguer modernité et tradition pour repenser les systèmes et parvenir à l'efficacité. Elle a en l'occurrence fait ses preuves en matière de « success story » avec les Umuganda, Umudugudu, Imigho, Gacaca, etc.

En conséquence, la modification des habitudes de travail et des comportements que les propositions présentées entraînent ne doivent pas être un frein. Nul doute que les chemins seront trouvés pour les mettre en place et notamment celles qui n'ont aucune influence budgétaire et qui relèvent de la simple volonté de décision. L'Administration saura pour l'avoir largement démontré trouver les voies et les moyens pour mobiliser les énergies et les talents et parvenir aux nécessaires mutations que sa modernisation nécessite.