

**LA PERFORMANCE DES SERVICES COMMUNAUX, L'EXPERIENCE D'UN PROCESSUS D'APPUI
CONSEIL AUX ADMINISTRATIONS COMMUNALES DU BENIN
TOME 1 : DOCUMENT DECAPITALISATION**

Juillet 2010

Consultants

**BOCO Joachim
GOGAN Dagbégnon Mathias
OROU-TOKO Ousmane**

Sommaire

Abréviations, acronymes et sigles	iii
INTRODUCTION	1
I. IDENTIFICATION DE L'EXPERIENCE DU SPAC	2
A. Contexte global	2
B. La problématique centrale	3
1. La situation des ressources humaines avant la communalisation	3
2. Le personnel des mairies face aux défis et enjeux de la communalisation	4
C. la mise en place de l'outil spac : Les aspects généraux	4
1. Titre, Zone et lieu	4
2. PERIODE DE DEMARRAGE et durée de l'expérience du SPAC	5
D. Objectifs et acteurs principaux de l'expérience	5
1. Objectifs	5
2. Acteurs Principaux	6
E. Stratégie et approche d'intervention	6
1. La stratégie globale	6
2. L'approche d'intervention	7
II. DESCRIPTION DE L'EXPERIENCE SPAC	8
A. L'OUTIL SPAC COMME APPROCHE de GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DES COLLECTIVITES LOCALES DECENTRALISEES	8
1. Démarche méthodologique	8
2. Les composantes de l'outil spac	9
B. Les résultats obtenus	18
III. L'EXPERIENCE DU SPAC : LES ELEMENTS D'APPRENTISSAGE	20
1. Les points forts de l'outil	22
2. Les limites de l'outil SPAC et les résistances à son application	22
CONCLUSION	26

Abréviations, acronymes et sigles

SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
SPAC	Système de Performance des Administrations Communales
C/SICD	Chef de Service Information Communication Archives et Documentation
C/SAG	Chef du Service des Affaires Générales
SG	Secrétaire Général
APE	Agent permanent de l'Etat
PDC	Plan de développement communal
CODIR	Comité de direction
PAPDC	Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement des Communes
SMART	Résultats concrets, simples, réalistes, mesurables, objectifs, acceptables et inscrits dans le temps
GAR	Gestion axé sur les résultats
MAAR	Management administratif axé sur les résultats
GTZ	Coopération technique allemande
DIRO	Développement Institutionnel Renforcement Organisationnel

INTRODUCTION

Le vaste mouvement de communalisation engagé par le Bénin à la suite des Etats Généraux de l'Administration Territoriale est entré dans sa phase opérationnelle en 2003 avec la mise en place de nouvelles communes en lieu et place des anciennes circonscriptions administratives (sous-préfectures et circonscriptions urbaines). Cette nouvelle forme d'administration du territoire fait de la commune le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est devenue l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

Dès lors, penser, planifier et mettre en œuvre le développement local devient la responsabilité essentielle des élus qui se sont engagés à gérer les communes au nom de leurs populations. Cependant l'état des lieux des circonscriptions administratives d'alors révèle dans la quasi-totalité de ces dernières, une faiblesse des capacités des ressources humaines disponibles.

Dans la dynamique de mettre l'administration communale au travail pour atteindre les objectifs de développement dans les communes, les élus locaux se sont engagés dans la recherche de solutions managériales appropriées.

La SNV, très active dans le renforcement des capacités des communes au Bénin, a orienté ses activités dans la recherche de solutions pour une meilleure performance des administrations locales. Elle a apporté des réponses aux préoccupations des nouvelles autorités locales en optant pour :

- L'initiation d'un processus de facilitation d'un changement organisationnel devant aboutir à l'élaboration d'un cahier des charges pour chaque agent de l'administration ;
- La conduite d'entretiens d'évaluation des agents de la mairie, sur la base des cahiers des charges élaborés ;
- Le renforcement de capacités des agents de la mairie en cas de besoin.

La SNV a, dans ce contexte, opté pour une intervention systémique au profit des communes avec l'introduction d'un outil de gestion pour booster les capacités du personnel des mairies : le Système de Performance des Administrations Communales (SPAC).

Le présent document de capitalisation met l'accent sur l'identification de l'expérience du SPAC (I), la description (II) et l'analyse (III) de l'expérience et en termes de conclusion, les principales leçons apprises.

I. IDENTIFICATION DE L'EXPERIENCE DU SPAC

Cette partie du processus de capitalisation abordera les aspects généraux, le contexte global, la problématique soulevée, les objectifs et les principaux acteurs ainsi que la stratégie d'approche de l'expérience du SPAC.

A. CONTEXTE GLOBAL

La décentralisation au Bénin est entrée dans sa phase active avec la tenue des premières élections communales et municipales en décembre 2002 et janvier 2003. Les élus de la première mandature sont entrés en fonction en février/mars 2003, avec la lourde mission de penser, planifier et gérer le développement local. En effet, la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 dispose, en son article 2 : « la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ».

La loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 précise, quant à elle, que les communes actuelles épousent les limites territoriales des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines, administration de commandement de l'Etat central, dont elles ont hérité du personnel et des pratiques.

Pour une bonne gestion des affaires publiques, la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 fait obligation à chaque commune de se doter d'un plan de développement. Toutes les communes du Bénin se sont investies dans cet exercice de formulation des aspirations et ambitions de leurs populations et de la planification des actions de développement qui en résulte. Dans cette dynamique décentralisatrice, la commune devient le levier du développement de sa localité. Les élus locaux, principalement les maires, ont ainsi l'obligation de rendre compte aux populations, en fin de mandat, du bilan de leur gestion et de leurs réalisations. Cela implique une réelle contribution des services des mairies à la mise en œuvre des PDC. Les organigrammes des communes ont été revus au regard de l'enjeu et chaque service est appelé à être performant pour combler les attentes du Maire dans l'atteinte des objectifs visés et des résultats attendus.

En l'absence d'outils de gestion tels que les manuels de procédures et des cahiers de charges pour les agents, une question importante s'était posée, après l'exercice de l'élaboration des plans de développement des communes : « comment démarrer la mise en œuvre des actions, pour impulser réellement le développement local ? ». Les nouvelles autorités locales se trouvent face au défi de mettre en place dans les mairies, des administrations où la compétence, l'initiative et l'innovation sont les qualités requises auprès des agents. D'où cette demande récurrente des maires, celle de savoir comment mettre l'administration au travail pour atteindre les objectifs de développement de leurs localités.

B. LA PROBLEMATIQUE CENTRALE

L'analyse de la situation des ressources humaines avant l'avènement des communes et les défis et enjeux de la décentralisation permettent de poser la problématique qui a conduit à la mise en place de l'outil SPAC.

1. LA SITUATION DES RESSOURCES HUMAINES AVANT LA COMMUNALISATION

Au démarrage des communes en 2003, le personnel en place dans les mairies était hérité des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines. L'état des lieux fait en 1999, état qui n'a guère évolué jusqu'en 2003, présente un effectif total de quatre mille soixante six (4.066¹) agents *des catégories D (51,82 %) et E (16,11 %) par rapport aux catégories C (6,76 %), A (4,01 %) et B (2,04 %) travaillant dans les sous Préfectures et circonscriptions urbaines* dont :

- 72,31 % étaient des fonctionnaires (agents titulaires occupant de façon permanente un poste lui-même permanent) des "collectivités locales" ; ils étaient utilisés soit par les services suivants : préfectures, Bureaux des sous-préfectures et circonscriptions urbaines, mairies ; soit par des Services centraux de l'Etat, essentiellement la Présidence de la République, le Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale et ses démembrements (Directions techniques, et autres) et soit par des Services déconcentrés des ministères (finances ; éducation et santé notamment) ;
- 8,21 % étaient des fonctionnaires de l'Etat émergeant au budget national et mis à la disposition des « collectivités locales », dont 12,44 % des contractuels, et 7,03 % d'occasionnels ;
- Toutefois, 60,48 % des agents dénombrés servent dans les Bureaux des sous-préfectures et circonscriptions urbaines.

De plus, un vieillissement de ce personnel a été observé. En effet en 1999:

- 42,20 % des effectifs globaux se situent dans la tranche d'âge de 40 à 49 ans ;
- 23,49 % des agents ont entre 50 et 59 ans ;
- 8,29 % ont plus de 60 ans².

Ce vieillissement peut s'expliquer par le gel des recrutements intervenu dans les années 80 et le caractère limité des recrutements opérés dans les années 90.

La typologie de ces ressources humaine met en évidence une prédominance des agents ayant vocation à occuper des emplois correspondant à des tâches courantes d'exécution (catégorie D) ou ne nécessitant pas de qualification particulière (catégorie E) au détriment des agents ayant vocation à occuper des emplois correspondant à des fonctions de direction, de conception, de contrôle (catégorie A), d'élaboration et d'application à un haut niveau (catégorie B) ou même à des tâches spécialisées d'exécution (catégorie C).

² Les personnes de cet âge sont en général celles qui ont un emploi de gardien, par exemple dans des cimetières.

Il apparaît clairement alors que les agents des collectivités locales étaient utilisés essentiellement pour exécuter, en plus des tâches habituelles de délivrance de documents, des ordres reçus de la hiérarchie immédiate ou provenant du gouvernement (carte d'identité, affaires domaniales, etc.). S'il en est ainsi, c'est parce que les attributions mêmes des Sous-préfectures et Circonscriptions Urbaines ainsi que les statuts de leurs responsables en faisaient une administration de commandement. Les responsables étaient liés par l'obligation de compte rendu de l'ordre reçu et exécuté et du maintien de l'ordre public. Leurs agents avaient évolué, pendant des décennies, dans cette situation.

2. LE PERSONNEL DES MAIRIES FACE AUX DEFIS ET ENJEUX DE LA COMMUNALISATION

Au démarrage des communes en 2003, les communes béninoises ont satisfait à l'obligation légale d'élaboration et d'adoption de leurs plans de développement. La vision, les objectifs, les programmes et les projets qui s'en dégagent ont révélé l'ampleur des tâches à accomplir par les élus locaux pour apporter le bien-être souhaité aux populations et mériter durablement leur confiance.

Dans l'atteinte des objectifs de développement, les élus locaux ont été confrontés à de sérieux problèmes d'accompagnement technique de leurs objectifs de développement. En effet, les ressources humaines héritées des sous-préfectures et circonscriptions urbaines n'avaient pas les compétences nécessaires pour s'engager dans le vaste mouvement de réalisation des programmes et des projets inscrits dans les plans de développement. Simultanément, les ressources financières disponibles ne permettaient pas de recruter des cadres compétents, et les transferts de compétences et de ressources prescrits par les lois de décentralisation tardaient à devenir des réalités tangibles en raison des réticences des administrations centrales à opérer, à leur niveau, les mutations quantitatives et qualitatives nécessaires pour assurer la consolidation de la décentralisation.

Face à cette problématique et à l'obligation incontournable de relever les défis majeurs auxquels ils étaient confrontés, les élus locaux ont opté pour l'accompagnement des partenaires techniques et financiers, à travers des programmes de renforcement de capacités des services et des agents communaux. C'est dans cette perspective que la SNV a pris l'engagement d'accompagner les communes dans la mise en place de l'outil SPAC.

C. LA MISE EN PLACE DE L'OUTIL SPAC : LES APECTS GENERAUX

1. TITRE, ZONE ET LIEU

TITRE : LA PERFORMANCE DES SERVICES COMMUNAUX, L'EXPERIENCE D'UN PROCESSUS D'APPUI CONSEIL AUX ADMINISTRATIONS COMMUNALES DU BENIN

L'expérience objet de la présente capitalisation est le processus d'appui conseil aux administrations communales du Bénin à travers la mise en place du **Système de Performance des Administrations Communales (SPAC)**.

L'expérience a commencé dans la commune de Lokossa dans le département du Mono. Les succès enregistrés à Lokossa ont inspiré les autres communes des départements du Mono et du Couffo, notamment les communes de Klouékanmey, Houéyogbé, Aplahoué, Djakotomey, Lalo, Bopa, et Toviklin. Des expériences similaires ont également été engagées dans le nord du Bénin, notamment dans les communes du département de l'Alibori, après des visites d'échanges entre les communes de ce département et celles du Mono et du Couffo. Des cahiers des charges ont été élaborés dans les communes de Ségbana, Karimama et Malanville.

Sur demande de la GTZ, un appui a été apporté à la commune de Ouidah, dans le département de l'Atlantique, pour l'élaboration des cahiers de charges pour cinq (5) chefs-services.

Dans les départements de l'Ouémé et du Plateau des expériences similaires ont été entreprises dans les communes d'Adjarra, d'Adjohoun et de Kétou.

Au total, une quinzaine de communes ont été touchées dans les douze départements du Bénin.

2. PERIODE DE DEMARRAGE ET DUREE DE L'EXPERIENCE DU SPAC

L'expérience du SPAC a commencé en 2005 dans la commune de Lokossa, par une demande formulée par le maire, adressée à la SNV, dans le but de mettre son administration au travail pour la mise en œuvre effective de son plan de développement communal pour l'élaboration duquel ce même partenaire l'avait accompagnée. Pour répondre à cette demande, la SNV Bénin a dépêché l'un de ses Conseillers seniors à Lokossa pour prendre en main le dossier.

Dans un premier temps l'expérience a ciblé tous les chefs services de la commune, alors au nombre de sept (7). Au regard des changements perceptibles après les premières évaluations, le maire a demandé que les cahiers des charges soient élaborés pour tous les chefs de divisions ainsi que la plupart des autres agents de la mairie. D'une dizaine de cahiers des charges en 2005, la commune disposait, en 2007, de 43 cahiers des charges pour 13 services et directions. Les dernières évaluations ont eu lieu à Djakotomey en janvier – février 2008. Les élections communales de cette année ont ralenti les activités dans la plupart des communes et n'ont pas permis de conduire des évaluations dans d'autres communes.

D. OBJECTIFS ET ACTEURS PRINCIPAUX DE L'EXPERIENCE

1. OBJECTIFS

Dans son aspect conceptuel, le produit système de performance des administrations communales est une démarche de gestion des performances dans les administrations publiques locales. Il s'inscrit dans un processus de management administratif axé sur le résultat.

L'objectif principal de ce produit est d'améliorer la performance des agents des administrations locales afin qu'ils offrent des services de qualité et de choix aux populations, et qu'ils consolident leur développement personnel et professionnel.

2. ACTEURS PRINCIPAUX

La demande du Maire de Lokossa a été l'élément déclencheur de toute l'expérience. Certes, d'autres maires, notamment celui d'Aplahoué, avaient eu souci identique de « mettre l'administration au travail ». Celui de Lokossa a été cependant le plus actif par la formulation claire d'une demande de service à la SNV Bénin.

En réponse à cette demande, le Coordonnateur de Portefeuille du Bureau SNV, Conseiller du Bureau de Dogbo a joué le rôle de principal facilitateur en proposant une démarche méthodologique pour résoudre le problème. Il a été pour ainsi dire l'architecte de la démarche SPAC.

Le Maire de Lokossa par son engagement à appliquer rigoureusement les recommandations des premières évaluations et a donné tout son poids à la démarche. Malgré les pressions politiques à des moments donnés, le Maire a tenu bon et a pris les décisions qui s'imposaient.

L'équipe de la SNV de Dogbo a contribué à la formulation de la démarche et à l'analyse organisationnelle ayant permis de mieux comprendre l'environnement de travail à la Mairie de Lokossa pendant l'expérience.

A la suite de l'équipe de la SNV de Dogbo, les autres équipes de la SNV ont pris le flambeau pour répondre aux demandes des communes de la deuxième vague après Lokossa. Il s'agit des communes de Djakotomey et Aplahoué dans le département du Couffo et des communes de Ségbana, Karimama et Malanville dans le département de l'Alibori. La SNV Bénin a procédé à la généralisation du processus dans les communes des départements de l'Ouémé et du Plateau et dans le département de l'Atlantique avec la commune de Ouidah et le département du Mono avec la commune de Houéyogbé.

Le Maire de Klouékanmey dans le département du Mono a également joué un rôle important dans l'enracinement du processus dans sa commune et dans plusieurs autres communes qui l'ont sollicité. Il a notamment veillé à appliquer, de façon rigoureuse et sans compromis, les recommandations des évaluations entreprises dans sa mairie. Il s'est tellement approprié le processus qu'il a offert des appuis similaires dans d'autres communes telles que celle de Toffo dans l'Atlantique.

Dans chaque commune partie prenante, il y avait un responsable du suivi du SPAC. Les intéressés ont joué un rôle important dans le soutien de leurs collègues pour la mise en œuvre du SPAC.

E. STRATEGIE ET APPROCHE D'INTERVENTION

1. LA STRATEGIE GLOBALE

La stratégie de gestion de performance au niveau de toute organisation est basée sur « la Règle du jeu » qui nécessite, pour sa réussite, l'engagement de tous les responsables de résultats à divers niveaux. Définir la règle du jeu de son organisation, c'est donner à chacun de ses collaborateurs des repères, des impératifs et des priorités. C'est également préciser les critères de la réussite individuelle et collective.

Il apparaît clairement au sein de l'administration communale que le Maire est le Manager d'une équipe. Sa mission première est de définir les règles du jeu pour la gestion de son administration, de les faire connaître à tous, de vérifier l'adhésion de ses collaborateurs à ces règles et, enfin, de les faire respecter en mettant en place un système de suivi et de veille stratégique.

Quelles sont alors les qualités d'une règle de jeu efficace ?

- Elle est clairement exprimée pour être mieux interprétée par chacun ;
- Elle est applicable parce qu'elle est adaptée au contexte ;
- Elle est utile, c'est-à-dire qu'elle permet d'atteindre les objectifs fixés ;
- Elle est contractuelle, c'est-à-dire qu'elle correspond à un engagement réciproque du responsable et du collaborateur ;
- Elle est protectrice en tant qu'elle apporte aux deux parties (le manager et son collaborateur) la sécurité dont elles ont besoin pour mener à bien leur mission ;
- Elle est souple puisque les situations professionnelles sont nombreuses et variées.

Au total, une règle rigide deviendrait très vite un frein à l'efficacité. Elle doit donc comporter un certain degré d'adaptation. Attention, cependant, souplesse ne signifie pas laxisme !

Le processus du SPAC est une forme de gestion moderne des ressources humaines dans les administrations communales.

En le proposant aux collectivités locales décentralisées, les initiateurs de ce système ont été conscients que ce processus pourrait apparaître aux agents comme un changement de leurs habitudes du fait qu'il amène à exiger d'eux des résultats plus probants dans la gestion de leurs activités.

De ce fait, les possibilités de résistance au changement devaient être envisagées notamment de la part des anciens agents plus sensibles à tout changement. Pour amoindrir cette résistance, l'accent a été mis sur la communication ouverte basée sur l'approche participative.

A cet effet, au début de la mise en place de ce processus dans chacune de mairies éligibles, un atelier interne est souvent organisé. La première partie de cet atelier est consacrée à l'analyse des performances des services. Dans la deuxième partie portant sur l'introduction de l'outil SPAC comme approche de solution aux faiblesses relevées, l'accent est surtout mis sur la raison de l'introduction du SPAC et ses implications en termes d'exigence de résultat. La participation de tous les agents sans exception et celle du Maire sont fortement recommandées à cet atelier pour enclencher l'engagement des uns et des autres à la mise en œuvre du processus.

II. DESCRIPTION DE L'EXPERIENCE SPAC

A. L'OUTIL SPAC COMME APPROCHE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DES COLLECTIVITES LOCALES DECENTRALISEES

Trois hypothèses fortes ont fondé l'outil SPAC et la démarche méthodologique dans sa mise en œuvre.

La première consiste à soutenir et à faire partager l'idée selon laquelle *tous les employés des Mairies, quel que soit leur niveau de qualification du moment, sont capables de fournir des performances meilleures que celles qu'ils fournissaient, et qui étaient jugées non satisfaisantes par leurs superviseurs (les maires et secrétaires généraux).*

La deuxième vise à expliquer que *les ressources dont les individus ont besoin pour se développer sont à l'intérieur d'eux-mêmes et que, moyennant un appui, ces individus sont capables de fournir des performances au-delà des attentes.*

La troisième hypothèse de la démarche est que l'administration qui veut utiliser le SPAC dispose au préalable de son plan annuel de travail (PTA)³ pour toute l'administration, et pour chaque service. Sans ce préalable, le SPAC manque de l'ancrage principal dans lequel s'insère les performances des individus qui composent l'administration ; et par conséquent les efforts individuels fournis ne pourront plus être valorisés au travers des changements qualitatifs au niveau de la performance des services (ou départements de l'administration communale) ou de l'administration communale dans son entièreté.

Partant de ces trois hypothèses, la mise en œuvre du SPAC s'appuie sur une démarche méthodologique qui trouve sa justification dans **la gestion axée sur les résultats (GAR).**

1. DEMARCHE METHODOLOGIQUE

L'outil SPAC a été pensé comme une démarche processus et systémique dans laquelle tout est lié, et où tout influence tout pour l'amélioration des performances des administrations communales. Les composantes de la démarche décrites plus loin dépendent les unes des autres et font du SPAC un outil qui fonctionne en cycle.

Une démarche processus : initier le SPAC comme un processus, c'est prendre conscience du fait que les résultats attendus de cet outil ne pouvaient pas être obtenus du jour au lendemain et que, en conséquence, l'expérience exigeait du *temps* et de la *méthode*. Par ailleurs, il était incontestable, pour les initiateurs qu'à son démarrage, le processus devrait induire, au niveau de chaque agent, un processus de transformation et de changement qui, par la suite, pourrait influencer sa façon de percevoir son travail dans l'administration communale. Ce changement devrait l'amener

³ Dans la plupart des communes où le SPAC a été expérimenté, un outil comme le plan annuel de travail n'existait pas. L'accompagnement pour la mise en place du PTA de la Commune est un autre processus sur lequel nous nous attarderons pas ici.

progressivement à s'ajuster aux nouvelles exigences, celles d'une administration de développement, ce qui, en retour, influencerait positivement son travail et ses performances.

Une démarche systémique : C'est la perspective systémique de l'approche qui justifie le fait que, ayant été sollicitée pour fournir de l'appui afin d'améliorer les performances des administrations communales, la SNV ne s'est pas contentée d'élaborer des cahiers de charges et d'évaluer les performances par rapport aux résultats attendus des agents. Mais elle s'est plutôt inscrite dans une démarche de conseils qui lie la question de la performance aux problèmes organisationnels de la mairie. Il serait par exemple absurde d'attendre d'un agent de meilleures performances, quand les systèmes et procédures de la mairie ne sont pas bien clairs. De la même manière si la question de la quantité et de la qualité des ressources humaines et de leur motivation n'est pas réglée ; si le style de direction de l'administration n'est pas favorable à la recherche de l'excellence ; si l'organigramme de l'administration ne décrit pas clairement la structure de l'administration et les relations hiérarchiques et fonctionnelles qui existent entre les différents services de la mairie ; si la mairie elle-même n'a pas clairement défini ses objectifs dans un plan de travail clair pour opérationnaliser son plan de développement, il serait absolument utopique de poursuivre l'amélioration des performances des agents et des administrations dans lesquelles ils travaillent. Par ailleurs, il ne fallait pas non plus attendre des agents les performances souhaitées sans mettre en place un dispositif minimum de soutien et de renforcement de capacités afin de les équiper par rapport à ce qu'on attendait d'eux en termes d'efforts d'amélioration de leur travail. Pour atteindre les performances souhaitées, les agents doivent développer des compétences, sur le plan du savoir, du savoir-faire et du savoir-être. L'administration communale doit pouvoir prendre des engagements aux côtés des agents pour que ces conditions soient remplies. A cet effet, il est important de savoir que les agents ne doivent pas évoluer isolément, mais plutôt dans une dynamique d'ensemble sous le leadership du secrétaire général qui a la charge de la coordination des services de la mairie.

Au total, le SPAC, dans son aspect conceptuel, est une démarche de gestion axée sur les résultats dans les administrations publiques locales. L'objectif principal est d'aboutir à l'amélioration des performances des agents et celles des administrations au sein desquelles ils travaillent, afin qu'ils offrent des services de qualité aux populations et qu'ils accroissent individuellement leurs compétences professionnelles. Le SPAC est donc une démarche participative mettant au centre des performances des administrations communales les agents des collectivités territoriales.

Le SPAC est normalement constitué d'un ensemble d'éléments qui s'enchaînent de façon itérative et interactive entre les agents, les autorités, les responsables de l'administration et parfois un conseiller facilitateur externe⁴. Ces différents éléments sont des composantes indissociables de l'outil SPAC.

2. LES COMPOSANTES DE L'OUTIL SPAC

La mise en œuvre de l'outil SPAC démarre toujours par une analyse organisationnelle plus ou moins approfondie pour comprendre les points forts et les dysfonctionnements éventuels de l'administration. Bien que l'analyse organisationnelle puisse faire l'objet d'un processus d'appui indépendant, elle est intégrée à la démarche SPAC comme un préalable indispensable pour

⁴ Dans le cas des premières expérimentations du SPAC, ce « facilitateur » était une équipe de conseillers techniques de la SNV.

comprendre les fondations sur lesquelles le système d'amélioration des performances sera construit. La SNV dispose d'outils de développement institutionnel et de renforcement organisationnel (DIRO) qui sont déployés en son temps à cet effet. Les réglages organisationnels à entreprendre avant la construction du système de performance sont alors identifiés et mis en œuvre, soit avant ou au moment de la mise en place du système.

Les composantes proprement dites du SPAC sont au nombre de quatre (04) à savoir : la Description du Profil de Poste et des Tâches ou Cahier des Charges, le Plan Annuel d'Activité et de Développement Personnel, l'Évaluation des Performances, et enfin le Support/Coaching et Suivi.

- **La description du profil de poste et des tâches**

L'établissement du profil de poste est un élément important de la description des tâches, en ce sens qu'il donne les informations nécessaires pour procéder à un recrutement ou à une réaffectation d'agent en cas de vacance du poste. Le profil du poste précise le niveau de connaissance (formation et diplôme requis, domaine de connaissance, etc.), le nombre d'années d'expérience nécessaires pour tenir efficacement le poste, les compétences spécifiques (savoir-faire) nécessaires au titulaire du poste, les aptitudes spéciales requises telles que la connaissance de l'informatique ou de logiciels spécialisés, la connaissance de langues locales ou étrangères, la connaissance du milieu, les compétences comportementales (savoir-être) et les expériences requises pour occuper permettent de décrire le profil du poste. Le profil actuel de l'occupant du poste est documenté pour analyser les gaps.

La description des tâches (DT) encore appelée cahier des charges est une étape clé dans tout processus de recrutement, de sélection ou d'évaluation d'un agent. Il constitue normalement la base de l'élaboration du plan annuel d'activités sur la base duquel sont évaluées les performances de l'agent.

Malheureusement, dans toutes les communes où le SPAC a été expérimenté, aucune description précise de tâches n'existait en dehors des arrêtés communaux portant attributions des services et le décret qui régit le poste de Secrétaire Général. Ces deux derniers éléments renseignent normalement les agents sur les grandes responsabilités qui leur sont dévolues mais ne fournissent pas les détails nécessaires à la mise en œuvre sans encombre des responsabilités qui leur sont confiées. De ce fait, la plupart des agents ont travaillé selon une certaine routine établie sur plusieurs années. Les nouveaux agents ne maîtrisant pas encore cette routine se perdent souvent dans cette gestion à vue.

La description des tâches comporte les éléments ci-dessous mentionnés. L'enchaînement de ces éléments rend compte du déroulement chronologique de la démarche aboutissant à la formulation du cahier des charges.

Les indications sur le poste : un certain nombre d'informations sont collectées sur le poste, à savoir, l'intitulé exact du poste, le grade dans la grille salariale, le nombre de personnes qui travaillent sous le titulaire du poste, le superviseur du poste en question (le titre et non le nom du superviseur). Ces données permettent de comprendre comment le poste s'intègre dans l'organigramme et la structure de la mairie et de déterminer à qui l'agent doit directement rendre compte.

L'objectif du poste⁵ : il permet de décrire comment le poste contribuera à atteindre, d'une manière objective et efficace, la vision et la mission de la commune. Tout cela doit viser à la satisfaction totale des usagers (internes & externes), au service de qualité et à l'amélioration continue dans la prestation de ces services. La définition de l'objectif du poste permet de donner un sens à ce dernier et de refléter l'importance du poste pour la réalisation de la mission et des objectifs de la commune.

Les grandes responsabilités ou missions permanentes du poste⁶ : les grandes responsabilités représentent les services clés assurés par le titulaire du poste ou les rôles les plus importants qu'il joue pour assurer normalement son poste. Elles doivent tenir compte de la vision de la commune pour les prochaines années. Ces responsabilités sont les plus grandes lignes des préoccupations sur lesquelles le titulaire du poste doit se focaliser dans l'accomplissement de ses tâches au quotidien. Elles peuvent être en partie considérées comme une déclinaison de l'objectif du poste en des objectifs plus spécifiques pour guider le travail de l'agent au quotidien. Elles ont été regroupées en trois catégories à savoir pour un nombre total de grandes responsabilités situées entre cinq et sept :

- a) la planification, le suivi et l'évaluation des activités ;
- b) les services clés à fournir par le titulaire du poste, en interne comme à l'externe ;
- c) la participation à la vie d'équipe, la formation et le développement personnel.

Il a été convenu de limiter, dans la mesure du possible, ces grandes responsabilités à un nombre raisonnable afin de permettre à l'agent de les garder présentes à l'esprit et de lui éviter de se perdre dans leur réalisation. Elles sont également appelées **missions permanentes du poste** parce qu'elles ne sont pas régulièrement modifiables.

Les tâches spécifiques : les tâches spécifiques sont les tâches formulées de façon claire, simple, spécifique, vérifiable et qui concourent à la réalisation de chaque grande responsabilité et de l'objectif du poste. En définitive, les tâches spécifiques sont proches des résultats intermédiaires à atteindre pour réaliser les grandes responsabilités assignées. La formulation des tâches spécifiques pour la dernière grande responsabilité peut être supposée comme la dernière étape de la description des tâches ou du cahier des charges.

Un espace spécial est réservé, juste après la dernière tâche spécifique, pour recueillir l'engagement et l'accord réciproque entre l'agent et son superviseur direct. Cet engagement stipule que l'agent a compris ses grandes responsabilités de même que les tâches spécifiques à accomplir. Il appose sa signature et date sa déclaration en même temps que son superviseur direct.

Ainsi décrite, la démarche de formulation de la description des tâches et du profil du poste intègre inévitablement une dimension d'analyse des situations de travail (conditions organisationnelles, sociales, matérielles, etc. qui délimitent les conditions d'exercice des activités attaches au poste objet

⁵ Le recrutement de tout agent dans une administration publique ou non répond à un objectif précis basé sur sa vision et sa mission. Cela signifie que chaque agent quel qu'il soit doit être considéré comme un maillon important dans l'amélioration globale des performances de son administration. C'est ainsi qu'un agent d'entretien qui ne fait pas ou qui fait mal son travail amène les autres à le faire à sa place ; donc il absorbe une partie de leur temps ; ce qui dérègle le cours normal de la recherche des performances dans l'administration.

⁶ On les retrouve généralement dans les arrêtés portant attribution des services communaux

de l'analyse), dont compte est rendu aux autorités dans la suite du processus de mise en place du SPAC par rapport par exemple aux améliorations à apporter aux systèmes et structures.

▪ **Le Plan annuel d'activités et de développement personnel**

La principale fonction du plan annuel d'activités et de développement personnel est de placer les services et résultats attendus de l'agent dans une perspective temporelle. L'agent doit pouvoir planifier la réalisation de ses grandes responsabilités et des tâches spécifiques y afférant dans le temps. Il doit également, sur la base de ce qui est attendu de lui en termes de résultats, analyser les compétences qui lui manquent et identifier les actions et les supports à mobiliser pour combler le gap. Il convient de signaler ici que la formulation du plan annuel d'activités et de développement personnel est largement inspirée de la pratique de la SNV en matière de gestion des compétences et des ressources humaines.

Le plan annuel d'activités et de développement personnel reprend donc un nombre important d'éléments provenant du cahier des charges de l'agent. Il intègre les résultats concrets à atteindre par l'agent aussi bien en termes de fourniture de services aux clients internes et externes de la mairie qu'en termes de développement personnel.

Dans la pratique, les évaluations semestrielles ou annuelles des performances se sont appuyées sur les plans annuels d'activités et de développement personnel. Plus concrètement, le plan annuel d'activités et de développement personnel comporte les éléments suivants :

Un certain nombre d'informations personnelles sur l'agent : ses nom et prénoms, sa date de naissance, l'intitulé du poste occupé, l'ancienneté dans le poste, le grade de l'agent dans la grille salariale de la mairie. Ces informations « personnalisent » le plan annuel d'activités et de développement personnel.

Les grandes responsabilités et les résultats attendus : les grandes responsabilités identifiées dans la description de poste sont reprises ici in extenso. Des résultats concrets, simples, réalistes, mesurables, objectifs et acceptables et inscrits dans le temps (SMART) sont formulés sur la base des tâches spécifiques. En général, un nombre limité de résultats sont formulés par grande responsabilité. Cependant, leur nombre dépend également de la stratégie adoptée et reflétée dans la description des tâches spécifiques pour mieux servir les clients. Certains résultats correspondent à des tâches spécifiques, tandis que d'autres sont complètement nouveaux et reprennent les outputs concrets que l'exécution des tâches spécifiques doit produire. Dans le cas où la réalisation d'une grande responsabilité ou d'une tâche spécifique devrait s'étaler sur plus d'une année, la formulation du résultat dans le plan annuel d'activités et de développement personnel reflète la répartition, en séquences annuelles, de la réalisation de la responsabilité ou de la tâche spécifique.

Les activités de fourniture de services et de développement personnel : par rapport à chaque résultat attendu identifié plus haut, des activités et sous activités sont formulées pour les atteindre. La formulation des activités rend compte ici, dans une certaine mesure, de la stratégie retenue par l'agent pour réaliser ses résultats. Une partie importante de cette étape est la formulation des supports attendus du superviseur ou des autorités pour réaliser chaque activité.

Dans la pratique, les superviseurs oublient souvent que, pour réaliser des activités, il faut des moyens. C'est un peu pour rappeler cette trilogie populaire au Bénin que cette partie a été jugée importante dans le plan annuel d'activités et de développement personnel : « **un homme, une mission, des moyens** ».

L'autre élément important concerne l'identification, par l'agent, des compétences cognitives (savoir-faire) et comportementales (savoir-être) dont il a besoin et qu'il doit développer au besoin pour mener à bien ses activités, de même que les activités qu'il entrevoit pour combler ce déficit en compétences. Une attention particulière est attachée à cette partie du plan annuel de l'agent pour s'assurer que les compétences mentionnées sont en rapport avec les résultats attendus. Cette partie du plan annuel d'activité permet par ailleurs au responsable du personnel ou au chargé de la gestion des ressources humaines de faire la synthèse des activités de développement de compétences des agents et de formuler le plan annuel de formation de la mairie. Cela devrait permettre, a priori de mieux saisir les opportunités de formations offertes par les partenaires et d'en faire une gestion plus transparente et efficace. Nous reviendrons sur cet aspect plus loin.

L'engagement mutuel de l'agent et de son superviseur : l'agent et son superviseur s'engagent ici par rapport à la réalisation du plan annuel d'activités et de développement personnel de l'agent. Les deux signent en effet, dans l'espace réservé à cet effet dans le plan annuel de l'agent. Cet engagement signifie globalement que, moyennant le support sollicité par l'agent, les résultats mentionnés dans le plan annuel seront tous atteints, toutes choses étant égales par ailleurs.

▪ **L'évaluation périodique des performances**

L'évaluation périodique des performances est une des phases cruciales du processus. C'est le moment où les progrès des uns et des autres vers la réalisation des objectifs retenus sont mesurés et analysés.

En général, l'approche utilisée est basée sur l'autoévaluation. Il n'y a pas de préjugés sur l'agent. C'est lui qui présente les progrès réalisés sur la base desquels la discussion et l'analyse sont faits. L'évaluation des performances est également importante pour faire le point sur l'apprentissage par rapport à la nouvelle dynamique sensée résulter de la mise en place de ce nouvel outil de gestion des performances dans les administrations communales.

Dans la conception du SPAC, l'évaluation des performances est plutôt comprise comme un moment d'apprentissage et une opportunité pour l'agent de faire part de ses progrès, des difficultés qu'il rencontre de même que ses limites dans la réalisation de ses résultats. L'évaluation permet de déceler les besoins complémentaires en renforcement de capacités et les autres besoins de l'agent qu'il convient de satisfaire pour l'accompagner dans la réalisation de ses résultats. Vue sous cet angle, l'évaluation des performances de l'agent apparaît comme un processus objectif d'autoévaluation qui offre à l'agent l'opportunité de faire le marketing de ses réalisations et le plaidoyer pour la satisfaction de ses besoins de développement personnel et professionnel.

Plus concrètement, les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- identifier le niveau de performance de l'agent sur la base de la grille proposée et de l'autoévaluation de l'agent ;
- identifier les forces et faiblesses de l'agent en vue de corriger ses faiblesses et renforcer ses points forts ;
- fournir une base pour la récompense des meilleurs agents : dans beaucoup de communes, certains agents se sont plaints par exemple des bases sur lesquelles les primes de rendement ou de fin d'année sont octroyées ;
- fournir une base pour l'encadrement des agents les moins performants : l'évaluation propose une base pour justifier les besoins en renforcement des capacités des agents et recommander les mesures d'encadrement de l'agent, en vue d'une meilleure performance ;
- identifier les besoins en formation de l'agent en vue de mieux justifier l'octroi des opportunités de formation et de promouvoir une gestion plus transparente de ces opportunités de formation, d'autant que dans les administrations communales, il n'existe pratiquement pas de budget formation.

L'évaluation des performances de l'agent s'appuie sur les éléments suivants :

- **Le plan annuel d'activités et de développement personnel** avec un rappel des grandes responsabilités et résultats attendus de l'agent suivi de l'exposé des résultats atteints : les grandes responsabilités et les résultats attendus figurent dans le plan annuel d'activité de l'agent qui est la base de son évaluation. Les résultats atteints sont les services fournis et leur qualité, les différentes améliorations apportées telles que décrites dans le plan annuel d'activités. etc. Les initiatives prises par l'agent pour surmonter les difficultés rencontrées sont également mentionnées.
- **Une fiche d'évaluation comportant :**
 - o **Des informations de base sur l'agent évalué :** voir la fiche en annexe pour les détails.
 - o **Une grille d'évaluation :** afin de mieux apprécier les performances de l'agent sur une base objective, une grille d'évaluation est proposée. Cette grille est inspirée de celles utilisées au cours des évaluations annuelles du personnel de certaines organisations qui recherchent, de façon permanente, la performance de leurs agents. Elle comporte une échelle à cinq niveaux numérotés de I à V. Les codes de cette grille sont expliqués à l'agent à évaluer avant et pendant l'évaluation.
 - o **L'évaluation des performances par résultat et responsabilité :** l'autoévaluation est l'approche la plus utilisée, c'est-à-dire que l'employé(e) prépare son évaluation pour le feedback du superviseur qui sert comme un coach. S'il y avait souvent des séances de coaching et de feedback et un suivi adéquat, les séances d'évaluation se passeraient sans problème. Les responsabilités sont celles décrites dans la description des tâches et le plan annuel d'activités et de développement personnel. Les résultats obtenus sont les services fournis, les différentes améliorations apportées comme indiqués dans le plan d'activités des résultats attendus de chaque grande responsabilité. Dans l'appréciation des performances, on doit aller directement au résultat attendu et le comparer au résultat obtenu et choisir le code approprié dans la grille d'évaluation.

Cela doit normalement se passer sans trop de discussions, et donc sans problème. Afin d'éviter ou, tout au moins, de limiter toute appréciation subjective de l'agent, une attention particulière est accordée à la justification de la « note » de l'agent. La justification qui doit être brève, doit apporter toutes explications utiles sur la différence entre les résultats attendus et ceux obtenus. Cette justification doit être en harmonie avec la note, ce qui renforce l'objectivité de l'évaluation.

- **L'appréciation des résultats réalisés mais non planifiés** : inévitablement, l'agent est amené, dans la mise en œuvre de son plan annuel de travail à exécuter des activités et réaliser des résultats qu'il n'avait pas planifiés. L'évaluation doit pouvoir documenter ces résultats et en accorder le crédit à l'agent. Cependant il faudra faire attention à ce que ces résultats non planifiés ne prennent pas le pas sur ceux planifiés, au quel cas cela appellerait peut-être une nouvelle description des tâches pour l'agent concerné. Sinon le SPAC perdrait son sens.
 - **Le résumé de la performance globale de l'agent** : un résumé de la performance globale de l'agent sur la période évaluée est proposé, en accord avec les performances par responsabilité. En général, une moyenne arithmétique des performances par résultat est retenue pour refléter cette performance globale.
 - **L'approbation de l'agent et de l'évaluateur** : les deux parties engagées dans l'évaluation (l'agent et l'évaluateur ou l'équipe d'évaluation) doit approuver les résultats de l'évaluation pour en consacrer la validité. La fiche d'évaluation a prévu un espace à cet effet.
- **Un rapport d'évaluation** : ce rapport résume les performances par agent et par service, de même que les recommandations pour la récompense des agents les plus performants ou l'encadrement des agents les moins performants. Ce rapport propose par ailleurs des points d'attention en termes de mesures de changements organisationnels susceptibles de favoriser une meilleure amélioration des performances individuelles et globale de l'administration.

Les autorités peuvent commenter l'évaluation, objectivement pour des améliorations continues ou des décisions appropriées. L'employé(e) peut aussi faire de même. L'évaluation doit se faire jusqu'au 20 décembre au plus tard, pour permettre la planification de l'année suivante. L'employé(e) doit tenir compte des résultats de l'évaluation pour mieux projeter l'année qui suit.

Les autorités de la mairie sont libres d'adapter le système à leurs besoins, c'est-à-dire d'adapter les fiches selon les compétences et compréhension, les rendre plus simples, plus explicites, le but visé étant l'amélioration continue du personnel dans le but d'offrir des services de qualité et de choix et permettre à l'agent de grandir professionnellement.

▪ **Le support/coaching et suivi**

Le support/coaching et suivi est une composante fondamentale du processus. C'est le système de support et de suivi interne de l'administration par rapport à la mise en place du SPAC. La fonction support/coaching et suivi est assurée par un comité interne de trois membres désignés par le Maire par arrêté communal. Ce comité est dirigé par le responsable des ressources humaines et comprend entre autre un représentant du personnel. L'objectif du support coaching est de fournir des appuis

conseils et des feedbacks réguliers aux agents a l'occasion de la mise en œuvre de leur plan annuel d'activités et de développement personnel. Le comité a également pour mission d'être à l'écoute des agents pour répondre promptement a leurs préoccupations en termes de goulots d'étranglement pour la mise en œuvre efficace de leur plan de travail. Dès le début du processus de mise en place du SPAC, le comité est formé sur sa mission et les techniques de leadership, coaching et de feedback, sur les outils d'évaluation et d'analyse utilisés dans la mise en place du SPAC. Le comité une fois formé est associé à toutes les étapes de la mise en place du SPAC, ce qui entre également dans leur formation pour une appropriation du système.

Il est important de mentionner ici qu'au delà des fonctions assumées par les membres du comité, le dynamisme est une qualité fondamentale pour une bonne appropriation et la pérennité du SPAC. Dans le cas de la mairie de Lokossa par exemple, c'est le Chef Service Communication qui a coordonné l'implantation du système, et également le comité de suivi, parce qu'il était celui qui avait le mieux compris la philosophie et la démarche du SPAC.

La fonction « suivi » du comité interne couvre également et dans une large mesure le suivi de la mise en œuvre des recommandations (sommaire des points d'attention et de décisions) en termes de réglages organisationnels ou de prise de décisions nécessaires au succès du SPAC. Ces recommandations découlent, soit de l'analyse organisationnelle, soit de l'élaboration des descriptions de tâches et d'élaboration de plan annuel d'activités et de développement personnel, ou encore de l'évaluation des performances. Sans ce suivi, les résultats en termes de performance du cycle suivant d'évaluation du SPAC risquent de ne pas satisfaire les attentes, puisque les recommandations figurant dans le sommaire des points d'attention et de décisions sont comme des conditions à remplir pour que le SPAC porte ses fruits. Pour ce faire, le comité doit par exemple solliciter des rencontres régulières avec le maire pour prendre les décisions nécessaires sur les points d'attention de tous les plans d'activités. Le comité doit rappeler au Maire, les différentes échéances retenues ensemble. Il doit initier des mémos de rappel, au besoin et mener toutes les actions possibles pour assurer le suivi des décisions et actions agréées par les autorités.

Il y a lieu cependant d'admettre et d'accepter que la réussite du système ne dépend pas seulement du comité, mais également de tous ceux qui ont une responsabilité dans le processus : d'abord le Maire, les chefs de services et les agents eux-mêmes.

B. DEROULEMENT D'UN PROCESSUS SPAC ET EVALUATION DES COUTS

Comprendre le déroulement du processus SPAC et en évaluer le coût permet aux administrations qui sont intéressées par son adoption de se préparer en conséquence. Le tableau ci-après présente le déroulement du processus SPAC par étape et activités, ainsi que la durée correspondant a chaque activité et étape. L'évaluation de la durée est basée sur la moyenne des durées rebelles que les activités ont duré dans les communes d'expérimentation. Les durées mentionnées permettent à la fin d'évaluer le coût du processus en personnes/jour, ce qui servira de base pour une évaluation des coûts réels du processus de consultation. Bien entendu, des coûts logistiques sont induits par le processus. Cependant dans l'évaluation qui suit, ces coûts ne sont pas pris en compte parce qu'ils ne sont pas

aussi importants que les coûts de facilitation/consultation. Les éléments constitutifs de ces coûts logistiques peuvent néanmoins être mentionnés : impression de documents, collation pour les ateliers et les plénières (facultatifs), etc.

Phase	Activités	Durée (en personne/jour)	Observations
Lancement du processus	Analyse organisationnelle	5	Peut varier selon la complexité des problèmes organisationnels
	Atelier de lancement et d'information du personnel de l'administration	1	Deux conseillers impliqués dans un atelier d'un demi-jour
	Formation du Comité de Suivi	1	Deux conseillers impliqués dans un atelier d'un demi-jour
	Sous-Total 1	7	
Elaboration des descriptions de tâches, profil de poste et plan annuels d'activités des agents	Premiers entretiens	4 à 5	3 heures par agent. En moyenne il est possible pour l'équipe de conseillers de réaliser 3 entretiens par jour
	Relecture des drafts description de tâches par les agents	PM	Chaque agent relit sa description de tâches et y apporte les corrections nécessaires. Laisser un maximum d'un jour
	Mise au propre des descriptions de tâches	2 à 3	Selon la taille de l'administration
	Deuxièmes entretiens pour l'élaboration des plans annuels d'activités et de développement personnel	4 à 5	Environ 3 heures par agent. La durée dépend de la taille de l'administration
	Restitution du processus au Maire pour prise de décision	PM	Il s'agit de partager les points d'attention au Maire
	Plénière de restitution, de partage des cahiers de charges et signature des documents entre agents et superviseurs	1	Deux conseillers impliqués dans un atelier d'un demi-jour
	Sous-Total 2	11 à 14	
Evaluation des performances	Interview d'évaluation et de re-planification des activités	4 à 6	Selon la taille de l'administration
	Révision des documents d'évaluation et de planification par les agents	PM	Laisser au maximum un jour à chaque agent pour la révision pour ne pas retarder le processus
	Mise au propre des documents	2 à 3	Selon la taille de l'administration
	Rédaction du rapport général d'évaluation	2	
	Restitution du rapport d'évaluation au Maire	PM	Il s'agit de partager les résultats de l'évaluation et les points d'attention et recommandations avec Maire
	Restitution de l'évaluation en plénière et signature des documents d'évaluation et les nouveaux plans annuels d'activités et de développement personnel	1	
	Sous-Total 3	9 à 12	
	TOTAL	27 à 33	

Au total comme le tableau ci-dessus le montre, et dépendamment de la taille de l'administration il faut en moyenne 27 à 33 personnes/jours pour un processus complet de mise en œuvre du SPAC, avec une évaluation.

C. LES RÉSULTATS OBTENUS

L'accompagnement réalisé dans les 12 Communes pilotes du territoire béninois dans le cadre du SPAC montre que les administrations locales disposent de leur propre moyen d'accroître leur efficacité. En peu de temps, les plaintes régulières des autorités locales de ces communes ont trouvé un début de solution.

La mise en œuvre du processus a amené beaucoup d'agents à découvrir leurs capacités et valeur intrinsèques à produire plus de résultats et d'en être fiers à leur poste. Contrairement à Lokossa, Djakotomey, Aplahoué et Klouékanmey, les autres communes ont tardivement connu le SPAC. Ce retard ne les a nullement empêchés de poursuivre elles-mêmes ce processus qu'elles jugent nécessaire pour l'amélioration de leurs performances.

La mise en œuvre du SPAC s'est révélée positive de quatre façons.

Premièrement, elle a contribué à opérer certains changements notables au sein des administrations locales qui en ont bénéficié. Il s'agit notamment de:

- la culture de compte rendu hebdomadaire au supérieur hiérarchique ;
- la ponctualité et la rigueur dans l'exécution des tâches ;
- le changement de poste pour les agents non performants après deux évaluations ;
- l'amélioration significative des prestations de l'administration communale performance dans la fourniture des services clés sollicités par les populations ;
- la régularisation de la situation des agents par la signature des contrats de travail en bonne et due forme ;
- l'élaboration d'un plan annuel de travail par les agents ;
- l'évaluation des agents sur une base plus moderne et plus objective et le renforcement consécutif de leurs performances ;
- la reconnaissance des mérites de l'administration communale par diverses structures étatiques et non étatiques (les nombreux prix obtenus au cours de la première mandature) ;
- la promotion de la Commune.

Deuxièmement, elle a permis de clarifier les fonctions et les tâches dans les administrations communales dans lesquelles le processus a été expérimenté. Plusieurs outputs (résultats d'activité) en sont sortis qui sont aujourd'hui d'une grande utilité pour les communes. En dehors des outputs immédiats tels que les descriptions de postes et les fiches de profil de poste, ce processus a permis à certaines administrations communales de formuler facilement leur plan de formation.

Troisièmement, le processus SPAC s'est révélé comme un outil de changement dans les administrations communales qui l'ont expérimenté. En effet, il a donné lieu dans certaines communes à une réorganisation administrative plus ou moins poussée. Les structures de certaines mairies ont été bouleversées et les organigrammes repensés et refondus.

Quatrièmement enfin, le SPAC a été une réponse à la préoccupation de base qui lui a donné naissance, à savoir l'amélioration des performances dans les administrations communales. Si l'ampleur des effets tangibles observés n'a pas été la même dans toutes les communes, il convient de reconnaître toutefois que, que partout où il a été expérimenté, le SPAC a au moins permis aux agents de mieux comprendre leurs attributions ainsi leur contribution à l'atteinte des objectifs de leur commune.

Le témoignage, ci-dessous, du maire de Klouékanmey, traduit cette orientation fondamentale.

Commune de Klouékanmey : résultats et impacts de la mise en œuvre du processus SPAC (témoignage du maire)

L'expérience du SPAC à la mairie de Klouékanmey a permis d'atteindre des résultats et un impact satisfaisants.

1. Elaboration et signature des cahiers de charges ;
2. Evaluation périodique des cahiers de charges et relance du processus ;
3. Redéploiement du personnel en fonction des résultats obtenus par les uns et les autres ;
4. Amélioration considérable du fonctionnement et des prestations des différents services de la Mairie ;
5. Différents prix décernés à la Commune de Klouékanmey successivement en 2004, en 2005 puis 2007 dans le cadre du concours de «*meilleure commune organisatrice des journées mensuelles pour un environnement sain*», prix décernés par l'Etat Béninois à travers le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature.
6. La commune de Klouékanmey a été classée au 1^{er} rang dans le Rapport Général publié en décembre 2007 sur "*l'Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin*". Cette évaluation a pris en compte cinq indicateurs, à savoir :
 - ☞ *organisation interne de l'administration communale ;*
 - ☞ *gestion administrative et financière ;*
 - ☞ *information, la participation et le genre ;*
 - ☞ *prestation de l'administration communale ;*
 - ☞ *mobilisation des ressources.*

III. L'EXPERIENCE DU SPAC : LES ELEMENTS D'APPRENTISSAGE

L'analyse de l'expérience du SPAC permet de passer de la description pure de l'outil SPAC à l'identification des éléments d'apprentissage.

Trois critères seront utilisés pour l'analyse de l'expérience du SPAC. Il s'agit :

- du degré de participation des principaux acteurs concernés au processus de mise œuvre du système de performance des administrations communales béninoises ;
- de la durabilité des activités, c'est-à-dire les acquis qui permettent de garantir un impact de l'expérience dans la durée. (mettre en exergue les points forts et les difficultés à corriger) ;
- des conditions pour répliquer l'expérience à l'ensemble des communes béninoises.

A. DEGRE DE PARTICIPATION DES PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNES AU PROCESSUS

Les principaux acteurs du processus de mise en place du SPAC sont bien évidemment les agents de la mairie et leurs responsables (le maire et le Secrétaire général). Les membres du conseil communal sont également des acteurs de premier plan dans la mesure où leur adhésion est indispensable à sa réussite.

Du point de vue de l'engagement politique, la mise en œuvre du SPAC a nécessité, dans toutes les communes concernées, la volonté politique des conseillers communaux et principalement du maire, chef de l'Administration communale. Les maires ont, dans ce cadre, été les premiers à exprimer le besoin et à susciter la mobilisation générale pour le démarrage du processus.

A Klouékanmey par exemple, le SPAC, qui a démarré depuis 2005, a obtenu l'adhésion de tous les conseillers communaux et de tous les agents. A ce sujet, des réunions ont été tenues avec l'ensemble du personnel pour expliquer la nécessité pour l'Administration communale de poursuivre l'exercice qui permet, à terme, d'obtenir les résultats escomptés. Les différentes réunions et les conseils prodigués ont facilité la mise en place du SPAC et son évolution. Dans cette même commune, la réélection, en 2008, de l'ancien maire, acteur principal du SPAC au démarrage en 2005, a facilité la sensibilisation des conseillers de la nouvelle mandature et leur adhésion à la poursuite du SPAC.

A Ségbana, dans le but de rendre plus performante et plus compétitive l'administration communale et d'en faire une administration de développement, le conseil communal a sollicité l'appui des partenaires, notamment la SNV, afin d'introduire l'outil de performance.

Sur le plan technique, le Secrétaire Général et un chef de service formellement désigné s'occupent du suivi des cahiers de charges sous la supervision du maire.

A Lokossa, le responsable du suivi du processus a joué un rôle déterminant ; en veillant à l'actualisation des cahiers des charges ; en rappelant au maire les périodes d'évaluation et en participant à ces dernières. Son implication constante a permis de mettre en relief l'importance de la fonction de suivi. Sa contribution a été déterminante dans le partage de l'expérience de Lokossa avec d'autres communes, l'appui à la réalisation des cahiers de charge et l'évaluation des agents dans les communes notamment à Lalo, Houéyogbé, Toviklin et Djakotomey.

Du point de vue pratique, dans les communes où le processus a été bien conduit, le souci d'efficacité et de résultat a amené les agents à une planification rigoureuse de leurs activités. Des mesures contraignantes telles que la mutation d'office ont été prises parfois à l'encontre des agents inefficaces. La prise de conscience du personnel est devenue perceptible et les agents travaillent sans attendre les instructions de l'autorité communale. L'évaluation des performances du personnel est conduite de façon participative et objective.

Enfin la reconnaissance du succès du processus a facilité la promotion des communes.

Lokossa est reconnue comme une commune ayant réalisé des efforts louables pour une bonne gestion de l'administration communale. En témoignent les félicitations décernées à Montréal et à Bucarest.

La commune de Klouékanmey a, quant à elle, reçu la mention «Très bien» dans le cadre de l'évaluation réalisée, en mars 2009, par le Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement Communaux (PAPDC). Par ailleurs, le Maire de Klouékanmey a été nommé, en août 2008, «Meilleur Maire du Bénin» par le Cercle de Réflexion - Action Durable pour un Vrai Changement (CR-ADVC). Enfin, différentes initiatives et réalisations de la commune de Klouékanmey ont suscité, de la part des autres communes du Bénin, des visites d'échanges dans ladite commune (Cas de Sinendé en 2005, de Malanville et d'Athiémé en 2006, de Boukoumbé, Coby, Kouandé, Matéri et Tanguiéta en 2007 et de Ouidah, Toffo et Bohicon en 2008).

Au cours de sa tournée à Klouékanmey, le 22 juin 2009, le Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle a manifesté son adhésion au SPAC et souhaité que l'expérience soit étendue aux autres Communes du Bénin.

Malgré de tout cet engouement des communes au processus de mise en œuvre du SPAC, des résultats peu satisfaisants ont été obtenus dans certaines localités. Certains facteurs ont influencé négativement le succès du processus SPAC et ont donc provoqué un impact négatif sur l'engagement des agents et la performance souhaitée des services.

B. LES POINTS FORTS DE L'OUTIL, SES LIMITES ET LES RESISTANCES A SON APPLICATION

Comme toute intervention novatrice, le SPAC a montré des points forts, mais également un certain nombre de points faibles qui constituent les limites de l'outil.

1. LES POINTS FORTS DE L'OUTIL

Sur le plan du développement professionnel et personnel, le SPAC a permis d'orienter et de situer l'agent dans son rôle. Il permet le développement des agents parce que ces derniers peuvent prendre des initiatives et développer l'esprit d'innovation.

Le SPAC assure également la valorisation des agents en permettant notamment de recruter un Chef du Service des Affaires financières, au sein du personnel existant, sur la base des entretiens organisés par le maire. Les capacités personnelles de l'agent en question étaient ignorées jusque là.

Le SPAC a permis de renforcer le rôle de coordination du secrétaire général. La clarification et la répartition des tâches ont facilité le « dégraissage » des nombreuses activités initiales de ce responsable ainsi que sa « libération » du superflu. Le contrôle et le suivi des activités de ses collaborateurs en sont devenus plus cohérents.

L'outil permet accroître l'objectivité dans l'évaluation des agents tant sur la base de critères prédéfinis que de la valorisation de l'autoévaluation. Dans ce sens, le SPAC fournit aux autorités une des éléments pertinents pour récompenser les efforts ou pour sanctionner les déviations.

Au total, le cadrage des activités, l'existence d'éléments de références déterminants pour leur suivi et les contrôles périodiques organisés font du SPAC un outil de modernisation des pratiques.

2. LES LIMITES DE L'OUTIL SPAC ET LES RESISTANCES A SON APPLICATION

La mise en œuvre de l'outil SPAC a mis en relief des limites d'ordre général et spécifique.

De façon générale, l'outil SPAC est allé plus vite que le niveau actuel de développement des administrations communales, dans l'ensemble jeunes et confrontées à d'importantes difficultés de gestion. Il constitue cependant, par rapport aux pratiques nationales actuelles, une avancée notable dans la gestion axée sur les résultats et la reconnaissance de la compétence et de l'efficacité.

Plus spécifiquement, plusieurs limites constatées n'ont pas contribué au bon déroulement du processus. Au nombre de celles-ci :

- **La faible prise en compte à la culture administrative locale** : les tares de l'administration publique telles que le népotisme, le clientélisme, le favoritisme sont souvent des facteurs négatifs qui annihilent l'objectivité requise dans le cadre des évaluations. Elles ne contribuent nullement à l'amélioration des performances des agents. En plus le caractère trop autoritaire de certains responsables n'a pas favorisé le dialogue ouvert et régulier pour accroître la performance des agents.

- **L'absence de cohérence avec les moyens disponibles** : la mise en œuvre de l'outil SPAC nécessite en amont la mise en place d'un cadre de travail et des moyens matériels indispensable pour stimuler la performance des agents. Dans la plupart des communes pilotes et malgré la volonté politique incontestable, les autorités locales n'ont pas mis à la disposition des agents les moyens nécessaires pour atteindre la performance recherchée. La trilogie « une mission, des hommes et des moyens » n'est pas respectée.
- **La faiblesse du niveau des agents** : l'état des lieux des ressources humaines des communes conduit par les spécialistes a révélé une forte propension d'agents d'exécution, une faiblesse du taux d'encadrement et une inadéquation profil/poste. Il y a là un frein à la consolidation de l'outil SPAC dont la compréhension requiert un niveau minimum de base.
- **L'inexistence d'un support adapté (manuel de procédures)** : l'outil SPAC a le mérite de situer clairement l'agent sur ses missions et ses responsabilités. En revanche, sa mise en œuvre dans une administration les communes où les procédures sont, soit non formalisées, soit ignorées, risque d'installer les conflits d'attribution et les chevauchements de compétences. Les organigrammes, qui existent dans la plupart des cas, devraient être complétés par des manuels de procédures qui décrivent la nature et les processus d'exécution des activités.
- **La forte politisation de l'administration favorisant le non respect de la hiérarchie et le contournement constant du Secrétaire Général.** L'expérience du SPAC nécessite une bonne coordination de l'ensemble du processus. Le SG, pilier de l'administration communale, devrait se situer au cœur de la mise en œuvre du SPAC. Ce n'est pas toujours le cas en raison du phénomène de contournement de sa position qu'encouragent souvent certains maires, favorisant ainsi le non respect de la hiérarchie et une absence de pertinence de la coordination.
- **La résistance de certains agents** notamment les plus vieux qui, travaillant généralement dans la routine, perçoivent le SPAC comme trop exigeant en termes de résultats et de contraintes.
- **Le faible engagement de certains Maires à induire une dynamique de changement de comportement pour l'amélioration des performances des agents.** Le SPAC s'est révélé comme un puissant outil de changement. Ce changement ne peut entrer dans les habitudes quotidiennes que si le maire s'en fait le porteur et assure un leadership dans ce sens. Dans certains cas, le maire n'a pas su ou pu, pour diverses raisons, prendre les décisions appropriées pour instaurer les changements requis.

C. LES CONDITIONS DE GENERALISATION DU SPAC DANS L'ENSEMBLE DES COMMUNES BENINOISES

Le succès que la mise en œuvre du SPAC a connu dans les communes cibles a suscité un engouement pour sa généralisation à toutes les communes béninoises. Sur la base des éléments d'apprentissage, trois conditions apparaissent indispensables pour la généralisation de l'outil.

Premièrement, il faut un portage national de cette expérience pilote.

Les différents acteurs du processus, réunis au cours de l'atelier de capitalisation, ont souhaité que le ministère en charge de la décentralisation et de la gouvernance locale assure ce portage national. La généralisation de l'outil SPAC à toutes les communes béninoises a non seulement besoin de cet engagement des autorités au niveau central pour lui donner un caractère officiel, mais aussi et surtout de la mise en place, sous la conduite du ministère, d'un comité technique pour rendre l'outil davantage plus facile à mettre en œuvre au regard des insuffisances et difficultés constatées au cours de l'expérience pilote.

Deuxièmement, il y a la nécessité d'obtenir l'engagement incontestable des autorités communales et de leur personnel à la mise en œuvre de ce processus.

Chaque acteur du système doit se considérer comme étant un élément important de la chaîne de production du résultat final à savoir l'efficacité des services rendus qui intéresse les populations à la base. Dans le même cadre. Il importe, dans ce cadre, que l'administration communale dispose de ressources financières suffisantes pour répondre aux besoins identifiés en matière de recrutement, de formation continue et de visites d'échanges vers d'autres pays qui ont émergé sur le plan du développement local.

Troisièmement, le processus SPAC est un processus relativement long qui nécessite la mobilisation des ressources tant humaines, matérielles que financières.

Dans ce contexte, le seul soutien des communes des communes se révélera insuffisant. Il devra être appuyé et accompagné par l'Etat et l'ensemble des partenaires techniques et financiers. Il convient de noter que les nombreux instruments de financement du développement local mis en place au niveau national doivent accorder une place importante à la performance des administrations communales dans la gestion du développement local. Dans cette optique, des lignes de crédits devront être ouvertes pour les initiatives de soutien à la performance de ces administrations.

APPRECIATION CRITIQUE DE L'EXPERIENCE DU SPAC

La lecture critique du document de capitalisation de l'outil Système de Performances des Administrations Communales (SPAC), appelle les observations suivantes :

I DU POINT DE VUE GENERAL

Le SPAC est un outil pertinent pour induire au sein des Administrations communales, une nouvelle culture administrative, basée sur la GAR (Gestion Axée sur les Résultats). L'expérimentation du SPAC est globalement concluante car elle a permis d'induire au sein des Administrations locales bénéficiaires, des changements notables en termes de savoir, de savoir-faire et de savoir-être. Il s'en est suivi une efficacité administrative qui a permis aux autorités administratives et à leurs collaborateurs, d'améliorer la qualité des services rendus aux populations.

Le document sous examen est de bonne facture et répond à un besoin urgent des Administrations communales qui ont hérité des anciennes Sous-préfectures et Circonscriptions Urbaines, d'un personnel peu performant et très peu préparé à l'accomplissement des missions d'une Administration de développement. Les nombreux prix et distinctions obtenus par certaines Administrations bénéficiaires (les communes de Lokossa et de Klouékanmey notamment), témoignent de l'efficacité de l'expérimentation SPAC.

L'évaluation d'étape, faite par la SNV, a permis de mettre en exergue les forces et les faiblesses de l'outil SPAC ; ce qui permettra de le consolider avant sa généralisation.

II DE L'APPROCHE METHODOLOGIQUE

L'approche méthodologique de l'expérimentation du SPAC pourrait être améliorée par :

- 1- La réalisation d'un état des lieux du personnel municipal concerné afin de cibler les catégories appropriées à l'expérimentation de l'outil SPAC. En effet, le caractère élaboré de cet outil, nécessite des pré-requis intellectuels et professionnels que tous les agents d'une Administration bénéficiaire ne remplissent pas. De ce point de vue, l'expérimentation aurait dû cibler les cadres de conception et d'encadrement.
- 2- L'élaboration des plans annuels d'activités et de développement personnel devrait découler de l'élaboration préalable du Plan de Travail Annuel (PTA) de l'Administration Municipale et des PTA de chaque Service Municipal car les rendements de chaque agent doivent s'inscrire dans le cadre de la réalisation des objectifs de son service d'attache dont les rendements doivent s'inscrire dans le cadre de la réalisation des objectifs de la Mairie.
- 3- Le leadership de l'utilisation du SPAC devrait être assuré par le chef du Service des Ressources Humaines dont l'une des missions principales consiste justement à renforcer les capacités de gestion des personnels territoriaux aux moyens de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans de formation continue et diplômante. Or, dans le cas de la commune de Lokossa, c'est le Chef du Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation (C/SICAD) qui a été identifié pour l'implantation du système.
- 4- Dans la description des postes, il faut éviter de référer un agent à deux chefs à la fois car l'unité de commandement est essentielle pour la cohérence globale de l'action administrative. Exemple : éviter la formulation suivante : sous la supervision du SG et du Chef du Service concerné, l'agent doit.... Le référant d'un agent doit être son chef hiérarchique immédiat.

.../...

- 5- Enfin, pour pallier la faiblesse des ressources humaines des Administrations bénéficiaires et accroître l'efficacité de leurs actions, la conception de l'outil SPAC aurait pu intégrer la gestion indirecte ou déléguée qui permet aux dites Administrations de **faire faire** en recourant au professionnalisme des autres acteurs de la décentralisation ; ce qui leur permet de valoriser les savoir et savoir locaux, départementaux et nationaux. C'est du reste, la quintessence de l'article 108 de la loi n° 97- 029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose :

« la commune exerce ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, la réglementation et les normes nationales en vigueur. Elle peut, dans ce cadre, solliciter en cas de besoin, le concours des services techniques de l'Etat. La commune peut créer ses propres services techniques. En outre, dans l'exécution des opérations qui en découlent et sous sa maîtrise d'ouvrage, elle peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous- traiter ou passer contrat.

A cet effet, elle a recours notamment aux services de l'Etat, aux sociétés ou organismes d'Etat, aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte ou agences d'exécution, aux organisations non gouvernementales, aux associations de droit béninois habilitées, aux comités de gestion, aux partenaires au développement, aux sociétés privées, conformément à la réglementation en vigueur ».

En outre, le nouveau code des marchés publics a intégré la délégation de service public à travers la loi n° 2009- 02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public. Ainsi, les administrations communales utilisant l'outil SPAC, pourraient avoir recours à **l'affermage, la concession, la gérance, l'assistance au maître d'ouvrage, la maîtrise d'ouvrage déléguée**, entre autres, pour accroître l'efficacité de leurs actions.

Critique de Mr Démonlé Issa MOKO, Consultant, ancien ministre béninois en charge décentralisation et de la gouvernance locale.

CONCLUSION

Le SPAC est un intéressant outil de gestion qui permet à l'administration décentralisée de répondre efficacement au besoin de la population. Il participe à une bonne prise de conscience de l'agent qui devra l'approprier pour un meilleur rendement ainsi que pour l'efficacité du service à rendre à la population.

Le SPAC permet de ce fait d'améliorer le fonctionnement de l'administration. Sa mise en œuvre nécessite l'adhésion de tous les acteurs concernés, la formation du personnel, l'équipement des services et les éléments de motivation pour garantir le succès des activités programmées. Il constitue un système d'auto évaluation qui rend l'agent responsable de ses succès et de ses lacunes.

Sa mise en œuvre dans les communes pilotes a révélé des aspects positifs à consolider et des facteurs limitants à corriger, notamment, la persistante politisation de la gestion communale et les résistances au changement qu'aggrave l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers.

Dans certains cas, le processus n'est pas allé à son terme parce que le nécessaire renforcement des capacités qui devrait en constituer le support incontournable n'a pas été offert à la hauteur des ambitions recensées.

Le SPAC a incontestablement réussi à introduire dans les mairies cibles une politique de promotion de l'excellence qui n'a pas été suivie des mesures d'encouragement à asseoir pour en consolider les bases au sein des agents, notamment par l'octroi de primes en fin d'année.

Cependant, le système est d'une importance capitale en tant qu'il amène l'agent à assumer, de façon régulière, ses responsabilités ainsi qu'à contribuer à rendre des services de qualité aux populations.

Il est aujourd'hui indiscutable que l'Etat devra favoriser les conditions de sa généralisation par son implication à la fois politique, technique et financière et par l'implication des partenaires techniques et financiers dans un processus de longue haleine qui participe de la performance des administrations locales dans le développement local.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Centre National de la Fonction Publique Territoriale (2001): « Référentiel d'Emplois – Activités – Compétences: Guide Méthodologique (version1). » Juin 2001, Editions du CNFPT, Paris.
2. Mairie de Klouékanmey (2008) : « Présentation sur l'Expérimentation du Système de Performance des Administrations Locales a Klouékanmey. » Août 2008, Lokossa
3. Mairie de Karimama (2008) : « Présentation sur l'Expérimentation du Système de Performance des Administrations Locales a Karimama. » Août 2008, Lokossa
4. Mairie de Lokossa (2008) : « Présentation sur l'Expérimentation du Système de Performance des Administrations Locales a Lokossa. » Août 2008, Lokossa
5. Mairie de Malanville (2008) : « Présentation sur l'Expérimentation du Système de Performance des Administrations Locales a Malanville. » Août 2008, Lokossa
6. Mairie de Ouidah (2008) : « Présentation sur l'Expérimentation du Système de Performance des Administrations Locales a Ouidah. » Août 2008, Lokossa
7. Mairie de Ségbana (2008) : « Présentations sur l'Expérimentation du Système de Performance des Administrations Locales. » Août 2008, Lokossa
8. Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation (2002) : « Recueil des Lois sur la Décentralisation. » Septembre 2002, Cotonou.
9. Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation (2005) : « Décrets d'Application des Lois de Décentralisation, Nouvelle Edition Revue et Augmentée. » Octobre 2005, Cotonou.
10. Organisation Néerlandaise de Développement (2004): « Manuel de Gestion des Compétences », ... 2004, La Haye.
11. Partenariat pour le Développement Municipal et Centre National de la Fonction Publique Territoriale (2006) : « Nomenclature des Métiers Municipaux en Afrique de l'Ouest et Centrale. » Janvier 2006, Editions du PDM, Cotonou.