

**Le pilotage stratégique des politiques publiques. Eléments de réflexion sur la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS (Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale)**

**Strategic steering of public policies. Elements of reflection on the contractualisation between the State and the CNOPS (National Fund of Social Welfare Organizations)**

**ABDELHAY BENABDELHADI**

Enseignant – Chercheur

Ecole Nationale du Commerce et de Gestion - Kénitra

benabdelhadi.abdelhay@yahoo.fr

**FATIMA KHARBOUCHE**

Département Systèmes d'information

CNOPS - Rabat

fatima@cnops.org.ma

## Résumé :

L'objectif du présent travail est de répondre principalement à la question suivante : Dans quelle mesure l'adoption de la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS peut-elle améliorer le pilotage stratégique de l'AMO dans le secteur public ?

Pour aborder notre problématique de recherche, nous avons mené une étude empirique dont l'objectif est de décrire et de caractériser les pratiques stratégiques au sein de la CNOPS afin de mettre en évidence leurs insuffisances et vérifier l'opportunité de notre proposition sur la démarche de la contractualisation.

Pour l'aboutissement de nos propositions d'amélioration, nous avons jugé pertinent de les compléter par proposer une démarche de conduite de changement adaptée pour un meilleur déploiement de la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS dans le cadre de l'AMO dans le secteur public.

**Mots clés :** Nouveau Management public – Pilotage stratégique – Contractualisation – Performance – Conduite du changement

## Abstract :

The aim of this paper is to address mainly the following question: To what extent the adoption of contractualisation between the State and the CNOPS improves the strategic management of AMO in the public sector?

To tackle this issue, we conducted an empirical study which aims to describe and characterize the strategic practices within CNOPS to highlight their shortcomings and verify the utility of our proposition on the process of contracting.

To enhance our propositions at this level, we deem it relevant to supplement them by proposing a change management approach adapted for a better deployment of the contracts between the state and CNOPS under the AMO in the public sector.

**Keywords :** New Public Management - Strategic management - Contracting - Performance - Change

## Introduction :

La réforme de financement de la santé au Maroc est une des composantes essentielles de la politique de développement social (Belghiti Alaoui A., 2006). Elle a été articulée autour de la mise en œuvre de la loi N°. 65-00 portant code de la Couverture Médicale de Base (CMB)<sup>1</sup>. Cette loi prévoit l'extension progressive de l'assurance maladie à l'ensemble des citoyens - toutes catégories sociales confondues - dans la perspective d'un accès universel aux soins<sup>2</sup>.

Ce dispositif comporte de nouveaux mécanismes de financement représentés par :

- **L'Assurance Maladie Obligatoire (AMO)** dont la gestion a été confiée à la Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale (CNOPS) pour le secteur public et à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) pour le secteur privé.
- **Le RAMED (Régime de l'Assistance Médicale aux Personnes Démunies)**. Ce régime est logé au niveau du Ministère de l'intérieur mais dont la gestion du financement est confié à l'Agence Nationale de l'Assurance Maladie (ANAM)<sup>3</sup>.

La désignation de la CNOPS comme gestionnaire de l'AMO pour le secteur public, a constitué pour cette institution une opportunité pour impulser des réformes de fond qui devraient lui permettre une meilleure adaptation à son nouvel environnement pour la réalisation des résultats performants.

Dans le cadre de la gestion de l'AMO, la CNOPS assure au profit de ses bénéficiaires le remboursement et/ou la prise en charge des frais de soins inhérents à leur santé. Elle occupe aujourd'hui une position de leader dans le domaine de la CMB compte tenu des avancées importantes et des performances enregistrées au niveau de ses divers domaines d'activité<sup>4</sup>.

Néanmoins, si jusqu'alors la CNOPS a réussi à mener ses missions de manière performante, la question qui se pose est de savoir si elle sera en mesure de pouvoir sauvegarder ces performances et pérenniser son régime face aux multiples défis auxquels elle se trouve confrontée. Outre les enjeux issus de la nouvelle stratégie du gouvernement sur l'extension de la CMB, le régime de l'AMO est exposé de façon structurelle à un risque de déséquilibre actuariel, lié à de nombreux facteurs :

---

<sup>1</sup> Loi promulguée en 2002 et entrée en vigueur en aout 2005.

<sup>2</sup> Préambule de la loi N°.65-00 portant code de la couverture médicale de base.

<sup>3</sup> L'ANAM est l'agence de régulation de l'AMO de par la loi N°.65-00.

<sup>4</sup> Certification sans réserves des comptes de la CNOPS au titre de 2014. C'est une première dans l'histoire de la CNOPS. Cet exploit est dû essentiellement aux efforts accomplis dans le domaine du contrôle interne et la gestion des prestations.

- Le vieillissement de la population.
- Le développement de la consommation médicale correspondant aux nouvelles attentes des marocains en matière de bien être et d'accès aux soins.
- L'envolée des tarifs de biens et services médicaux.
- L'intégration des régimes relevant de l'article 114 de la loi N°.65-00 et des étudiants.

En fait, la CNOPS est au centre de plusieurs domaines d'activités interdépendants, dans un environnement complexe et turbulent, interpellant divers intervenants et dont les intérêts ne convergent pas toujours. C'est une situation systémique où la CNOPS se positionne aujourd'hui. Cette situation interpelle sa tutelle à une plus grande implication, une prise en compte de son nouveau contexte d'action et l'adoption d'une approche stratégique appropriée dans le domaine de la CMB.

Dans cette perspective, le pilotage stratégique, traduisant plusieurs préoccupations et recouvrant plusieurs fonctions, permet d'être totalement en attitude d'anticipation avec l'environnement et d'être aussi réactif. Le but de la démarche étant aussi de stimuler la vigilance collective et d'assurer une adéquation des processus de la CNOPS avec ses objectifs stratégiques dans le cadre d'un dialogue plus régulier avec sa tutelle sur les orientations stratégiques de l'AMO, les objectifs y afférents, les besoins et moyens associés ainsi que sur les modalités de suivi et d'évaluation des engagements réciproques.

Un pilotage est centré sur la stratégie, et de ce fait, la concrétisation de la vision exprimée dans l'énoncé des priorités gouvernementales concernant la CMB doit passer par une planification stratégique d'ensemble fixant les orientations qui découlent desdites priorités. L'objectif en est de donner vie à la vision des intervenants et d'accroître la coordination et la cohérence de la politique publique sur la couverture médicale, de déterminer les résultats visés et d'encadrer les initiatives mises en œuvre pour y arriver.

C'est à partir des éléments décrits dans notre contexte et des constats qui en ressortent sur la nécessité de l'amélioration du pilotage stratégique de l'AMO, que se dégage notre proposition de la mise en place de la démarche de la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS.

Au Maroc, l'adoption de la contractualisation et sa généralisation pour le déploiement des politiques publiques ont été renforcées successivement par l'entrée en vigueur du code de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises et établissements publics<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Adopté en 2012, ainsi que la nouvelle loi organique N°. 130-13 sur les lois des finances.

La mise en place de la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS, tout en partant d'un processus stratégique clair, permettra la combinaison entre la puissance de l'impulsion stratégique que peut donner l'Etat avec la dynamique de performance que la CNOPS offre pour l'atteinte des objectifs prédéfinis.

Cela dit, notre travail va tenter modestement de répondre aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure l'adoption de la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS peut-elle améliorer le pilotage stratégique de l'AMO dans le secteur public ?
- Pourquoi une démarche de contractualisation pour le contexte de la CNOPS ?
- Comment la contractualisation permettra-t-elle un meilleur déploiement de l'AMO dans le secteur public ?

Les principaux objectifs visés par la présente recherche sont comme suit :

- Porter réflexion sur le pilotage stratégique des politiques publiques.
- Procéder à une analyse du déroulement du processus stratégique au sein de la CNOPS.
- Mettre en relief l'opportunité de l'association des efforts entre la CNOPS et l'Etat pour une meilleure visibilité de l'AMO et atteinte de ses objectifs.
- Proposer la démarche de la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS pour l'amélioration du pilotage stratégique de l'AMO.
- Proposer des éléments de succès en vue de la réussite du projet de la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS.

Ce travail de recherche est structuré comme suit : il sera procédé, tout d'abord, à une revue de la littérature puisée sur l'état des connaissances du pilotage stratégique et la contractualisation dans le secteur public. Par la suite, nous allons effectuer un tour d'horizon sur l'état des pratiques du pilotage stratégique des politiques publiques au Maroc et l'impact de ces pratiques sur le développement économique et sociale du pays. Enfin, l'investigation terrain menée à l'aide d'un guide d'entretiens semi-directifs permettra de confronter les enseignements tirés de l'investigation documentaire avec les réalités du terrain de la CNOPS. La déclinaison des principaux résultats issus de la réflexion stratégique et l'analyse empirique menées nous permettra de procéder à la formulation de nos propositions d'amélioration concernant la mise en place de la démarche de la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS.

## **1. Le pilotage stratégique des politiques publiques**

Les politiques sont des buts, des objectifs et des missions qui guident l'organisme. De ce fait les autorités compétentes au plus haut niveau de l'Etat doivent être capables de définir des objectifs clairs assortis d'indicateurs de résultats qui se déclineront tout au long de la chaîne de déploiement de la politique publique pour l'atteinte des objectifs (Lacasse F. & Thoenig J., 1996 : 251)

Le pilotage stratégique consiste dans ce cadre à piloter l'activité par les résultats et non par les moyens. Ce qui permet corrélativement de donner une liberté de gestion aux responsables des services, gagée sur des engagements de performance. Il comprend plusieurs fonctions qu'il convient d'identifier, d'organiser et surtout d'intégrer et de coordonner efficacement pour maîtriser les zones d'incertitude et d'imprévisibilité de chaque acteur et renforcer leur adhésion dans un cadre de cohérence globale (Rochet C., 2003 : 4).

### **1.1 Le contrat instrument de pilotage stratégique : Une approche collaborative pour de meilleures performances des politiques publiques**

La liaison entre l'étape de la définition des objectifs et donc la conception de la stratégie, et l'évaluation de l'impact de ces objectifs est essentielle, et la démarche du pilotage stratégique consiste à faire ce lien. Il résulte de cette analyse un état de l'art d'un pilotage stratégique dont les éléments saillants sont les suivants (Rochet C., 2002 : 39) :

- Le pilotage stratégique est une démarche itérative, un cycle permanent qu'il faut organiser dans le temps (3 à 5 ans avec une déclinaison en cycles de planification annuelle), et l'on peut déduire que c'est une activité en soi à laquelle il faut consacrer du temps et des ressources.
- C'est une démarche en cascade car elle peut - et devrait - s'appliquer au niveau gouvernemental pour la définition des missions, puis au niveau des ministères pour la définition des objectifs, puis au niveau du service, des équipes et même de chaque individu pour définir et piloter ses missions.

Aux vues de la littérature, la contractualisation s'est présentée comme une des ouvertures au modèle du *New management public* (NGP) qui s'intéresse à la fixation des objectifs de l'action publique, à l'amélioration des performances et à l'évaluation transparente et régulière. L'Etat contractuel est fondé sur l'écoute, la négociation et le compromis, ce n'est ni un Etat qui impose ni un Etat qui se soumet (Trosa S., 2000 : 69)

En fait, la démarche de la contractualisation s'est répandue avec un dénominateur commun : les relations entre l'Etat et ses organismes, établissements, institutions ou entreprises publiques ou dans certains pays, ses collectivités territoriales, sont de moins en moins dominées par des rapports de tutelle ou de contrôle classique mais davantage par un contrôle à posteriori sur les performances de celles-ci (Duvillier T., 2007). Ainsi, l'utilisation d'instruments contractuels de préférence aux techniques réglementaires classiques, manifestant le glissement vers une « gouvernamentalité coopérative » (Serverin E. & Berthoud A., 2005)

Les opérateurs de l'Etat jouent en effet un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques conduites par le Gouvernement ainsi que leurs performances. Ils représentent par ailleurs un enjeu important pour la maîtrise des finances publiques, et l'une des fonctions essentielles du gouvernement est de coordonner les organismes sectoriels aux logiques disparates, de maintenir une communication horizontale minimale et de résoudre les conflits de « frontière » ou de « concept », qui ne peuvent manquer d'apparaître dans le cadre d'un pilotage stratégique approprié (Lacasse F. & Thoenig J., 1996 : 199).

## **1.2 Eléments sur l'état des pratiques au Maroc et leurs limites**

Au Maroc, le renforcement de la performance de l'action publique s'inscrit dans un contexte de libéralisation de l'économie et de l'ouverture du secteur public depuis le début des années 90. Cependant, notre travail ne prétend pas brosser une étude rétrospective exhaustive sur les outils et systèmes de pilotage des politiques publiques et de suivi de la performance par les pouvoirs publics. Il se limite à faire un bref tour d'horizon dans ce sens de manière à présenter un éclairage pragmatique et pertinent sur la situation à son état actuel.

Cela dit, des expériences innovantes ont été menées dans de nombreux domaines y compris la fonction publique, le système budgétaire de l'Etat, tout en s'inscrivant dans le cadre d'un mouvement renforcé de déconcentration (Benabdelhadi A. & Chemaou M., 2015).

C'est ainsi que le remaniement ministériel du 07 novembre 2001 a mis en place un ministère de la modernisation des secteurs publics qui au-delà de la réforme administrative s'est vu doter de la mise à niveau de l'ensemble de secteurs publics (Ben Osmane K., 2004).

Dans le même sens, la mise en œuvre depuis 2001 de l'approche budgétaire axée sur les résultats a pour objectif le renforcement de l'efficacité publique en orientant le budget vers les résultats (globalisation des crédits), alléger et simplifier les procédures de la dépense publique, donner plus de clarté aux choix stratégiques, augmenter la marge de manœuvre des

gestionnaires et leur responsabilisation..., etc. Cette approche va de pair avec le processus de la contractualisation dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales et sectorielles<sup>6</sup>.

Cependant, les nouvelles pratiques mises en place par le Maroc pour assurer une gestion publique moderne et efficace, se sont construites principalement autour de la composante budgétaire (la généralisation et la professionnalisation du contrôle de gestion, les audits, le contrôle interne, le contrôle financier...). Dans cette perspective, le contrôle assuré par l'Etat apparaît trop souvent davantage orienté sur les procédures financières et comptables au détriment des objectifs stratégiques.

Or le levier budgétaire uniquement ne peut prendre sens que si se développent une culture et une pratique de pilotage stratégique pour avoir une vision plus globale de l'action de l'organisme public.

Par ailleurs, le Comité de veille stratégique public-privé mis en place par le gouvernement en 2009 pour anticiper les effets potentiels de la crise et élaborer des plans de contingence pour répondre aux déficiences structurelles mises en exergue par la crise notamment en termes de gestion des dossiers stratégiques et de gouvernance, a démontré en effet que l'enjeu actuel pour le Maroc réside dans la mise en marche du chantier du développement humain en parallèle à l'adoption de politiques économiques efficaces. La consolidation des liens sociaux passe par une profonde refonte des politiques sociales. (IRES, 2009 : 5)

En outre, « les politiques économiques mises en œuvre se sont souvent attelées à améliorer le taux de croissance et autres indicateurs économiques. Or la finalité de cette croissance est avant tout le développement social, à travers l'optimisation de la croissance et un meilleur partage de ses fruits » (MEF, 2015)

Au Maroc, le développement social fait partie des préoccupations majeures des politiques publiques depuis la deuxième moitié des années 90 sous l'impulsion des hautes autorités de l'Etat et de la mobilisation croissante de la société civile.

L'ampleur des déficits sociaux accentuée par les restrictions budgétaires du plan d'ajustement structurel a exigé une expansion des réformes et programmes publics à caractère sociaux. Ces programmes s'articulent essentiellement autour de l'élargissement de l'accès à l'éducation, aux infrastructures de base et aux soins de santé dont le volet de financement (MEF, 2002 : 4).

---

<sup>6</sup>Le principe de la contractualisation, institué par la lettre Royale du 9 janvier 2002 et la circulaire du 1<sup>er</sup> Ministre en date du 25 décembre 2001, recadré par le code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des Etablissements et entreprises publiques paru en 2012, a connu un tournant suite notamment à son inscription en tant que priorité du programme du gouvernement et, également, à la diffusion du Guide méthodologique de la contractualisation et de la circulaire du Chef du gouvernement N°. 8/2013 du 15 mai 2013 y est relative.

Toutefois, l'évaluation des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale menée depuis l'indépendance révèle que, malgré les énormes efforts déployés par l'Etat, les déficits demeurent encore importants, qu'ils s'agissent des services sociaux de base, de l'éducation ou de la santé [...], les pouvoirs publics sont devant une incapacité objective d'assurer à une échelle centralisée le financement simultané de tous les déficits sociaux accumulés (Guerraoui D., 2012).

## **2. Résultats de l'étude empirique et analyse du déroulement du processus stratégique au sein de la CNOPS**

La méthodologie adoptée pour notre étude est la méthode qualitative par entretien semi-directif comme démarche complémentaire de recueil des données afin de compléter et d'approfondir les informations recueillies.

Il s'agissait de confronter les conclusions tirées de la littérature avec les réalités du terrain et valider les résultats antérieurs en vue de répondre en fin aux questions de notre recherche.

Sur le terrain, l'objectif des entretiens était de répertorier les pratiques du déroulement de la démarche stratégique au sein de la CNOPS et recueillir auprès des sujets leur avis, opinions et représentations dans ce cadre.

### **2.1 Le choix de la cible et descriptif de l'échantillon**

La détermination des critères de choix de la population à interviewer est cruciale dans la démarche empirique du fait qu'il allait nous permettre de réunir un échantillon suffisamment représentatif pour répondre aux exigences de rigueur de notre recherche.

Notre échantillon est composé de 09 responsables, haut cadres et membres du Comité de Direction de la CNOPS (Directeurs de Départements, chefs de Divisions et chefs de services). Avec des profils pointus et diversifiés : financier, auditeur et contrôleur de gestion, ingénieur en systèmes d'information, économiste, juriste et chargé de communication.

Le choix de notre population cible a été dicté par :

- Le caractère stratégique de notre problématique de recherche et la nécessité d'y apporter des réponses que les niveaux hiérarchiques bas ne sont pas en mesure d'appréhender de manière générale.
- La forte implication des responsables choisis notamment dans l'élaboration des stratégies de la CNOPS et leur déploiement ainsi que leur contribution active à d'autres dossiers stratégiques.

S'agissant d'une approche qualitative, l'effectif de la population n'a pas été fixé au préalable, mais l'agenda d'autres membres du Comité de Direction ne nous permettait pas d'aller au-delà de 09 responsables. D'autant plus que nous avons jugé que la qualité des informations recueillies auprès des sujets contactés nous permettait déjà de procéder à notre analyse et en tirer les conclusions nécessaires.

Même si l'approche qualitative ne dispose pas d'outils statistiques, il est impératif de faire preuve de grande rigueur pour lire les données récoltées à travers les entretiens réalisés. Il s'agit de traiter ces données et de les analyser pour dégager l'interprétation et les conclusions par rapport à chaque thème de la grille d'entretien (Thiéart R.A., 2002).

## 2.2 Interprétation des résultats de la recherche

Notre analyse a été « thématique horizontale ». Ce qui nous a permis d'explorer avec pertinence et en profondeur les différentes questions qui préoccupaient (Thiéart R.A., 2002).

La grille d'analyse des entretiens se présente comme suit :

- **Thème I** - Appréciation des réformes entreprises par le Maroc
- **Thème II** - Eléments sur le déroulement du processus stratégique au sein de la CNOPS
- **Thème III** - Gouvernance et pilotage stratégique

De l'analyse des résultats des entretiens effectués auprès des responsables interrogés sur le déroulement du processus stratégique au sein de la CNOPS ressortent les principaux constats suivants :

- Une prise de conscience notée auprès des sujets interrogés de l'insuffisance de l'impact socio-économique des réformes de modernisation de l'action publique menées jusqu'alors au Maroc laissant des perspectives d'amélioration à la fois au niveau de la conception des politiques publiques qu'en ce qui concerne leurs modes de déploiement.
- Cette situation trouve son explication de manière générale dans le manque de visibilité des politiques publiques et le manque de cohérence à l'origine d'un manque à gagner en termes de synergies, de mutualisation et de capitalisation. En outre, Le facteur « moyens » ne constitue pas toujours un frein à la performance d'où les chances et les opportunités de se rattraper en améliorant et modernisant les méthodes et les instruments ainsi que l'instauration d'une culture nouvelle de suivi et de pilotage.

- De par la loi 65-00, la CNOPS se trouve en situation de monopole de ses activités. Une telle situation ne lui épargne pas pourtant le risque de déséquilibres menaçant sa survie, ni d'être interpellée sur ses performances.
- Les compétences distinctives de la CNOPS à savoir son expertise dans les domaines de l'AMO, ses capacités stratégiques internes, le dynamisme de ses équipes font de cet organisme la locomotive de son secteur. Ces compétences, à elles seules, restent cependant insuffisantes à lui garantir une stabilité et une pérennisation de son régime dans un environnement turbulent.
- La situation systémique dans laquelle opère la CNOPS, de par la multiplicité des intervenants de la CMB dont les intérêts ne convergent pas toujours et les priorités ne sont pas les mêmes, ainsi que l'absence de vision nationale sur des chantiers prioritaires tel que le système d'information pour l'AMO, rendent la lisibilité de la politique publique à laquelle cet organisme participe difficile. Ce qui impactera à terme ses performances.
- Le manque de cohérence de la stratégie gouvernementale adoptée pour l'extension de la CMB induit un tâtonnement dans les décisions sur les modalités gestionnaires de l'intégration des nouvelles populations. Les personnes interrogées lors de notre enquête insistent sur la nécessité de prêter plus d'attention aux rôles respectifs de la CNOPS et de sa tutelle dans la définition des stratégies pour l'AMO. Or, la tutelle doit jouer pleinement son rôle stratégique et garantir les pré-requis nécessaires à la réalisation de ces stratégies.
- Le cadre juridique et institutionnel de la CNOPS apparait comme un point critique de la vitalité et de l'importance stratégique de cet organisme. Cette situation influence l'efficacité de son organe de gouvernance actuel tant par la composition de celui-ci que par les pouvoirs qui lui sont délégués. Les mutuelles qui représentent le 1/3 des membres du Conseil d'Administration (en plus de la présidence de ce conseil) ont des difficultés, dans la majorité d'entre elles, à s'aligner sur les performances de la CNOPS. En fait, le régime évolue à plusieurs vitesses.
- La CNOPS dispose de capacités internes stratégiques qui font d'elle un organisme qui devance l'Etat notamment le Ministère de la santé sur des chantiers déterminants pour la pérennité de l'AMO : à titre d'exemple le chantier de la maîtrise médicalisée des dépenses entamé depuis des années par la CNOPS à travers des actions sur les médicaments, la consommation des prestations, la lutte contre la fraude et la gestion

de risques..., etc. Par conséquent, l'Etat est appelé à capitaliser sur le potentiel de la CNOPS et s'impliquer davantage dans l'exercice de ses fonctions stratégiques.

- La stratégie de la CNOPS est définie en déclinaison de ses missions et des objectifs stratégiques y afférents. Elle a pour finalité de répondre aux attentes de ses assurés, ses parties prenantes ainsi que de veiller sur ses équilibres financiers et optimiser la dépense publique. Cette stratégie est déclinée en plan d'action. Cependant, cette efficacité est atténuée par l'absence d'ambitions stratégiques claires sur le long terme au niveau du gouvernement pour la CMB. Cette situation qui se traduit notamment par une absence de programme d'action, influe sur la visibilité de la CNOPS par rapport à l'AMO et sur le degré de son alignement stratégique.
- Plusieurs instruments de pilotage sont mis à la disposition des tutelles et de l'ANAM par la CNOPS. Bien que ces instruments soient jugés par une bonne partie de la population interrogée adaptés, mais des questions restent posées quant la pertinence de l'usage fait par ceux-ci.
- Les dirigeants interrogés sont favorables à la démarche de la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS entant que dynamique de visibilité et de compréhension partagées sur les objectifs de l'AMO et aussi sur ses contraintes et ses moyens. Néanmoins, cette démarche a été liée à la mise en place de certains pré-requis et des mesures d'accompagnement à savoir le bascule de la CNOPS au statut juridique d'un établissement public, et d'inscrire la démarche dans un cadre de réforme globale de la gouvernance de l'AMO.

En guise de synthèse, à travers l'analyse du déroulement du processus stratégique au sein de la CNOPS, nous avons dégagé un certain nombre de limites liées principalement à l'élaboration des stratégies gouvernementales pour la CMB et les modalités de leurs déploiements notamment à travers la CNOPS.

L'absence d'une professionnalisation des démarches gouvernementales pour l'élaboration, le déploiement et le suivi des réalisations de ces stratégies de la CMB impacte visiblement les résultats de l'AMO ce qui constitue une réelle menace pour la dynamique interne de la CNOPS et ses performances et interpelle les pouvoirs publics notamment la tutelle de celle-ci sur une nouvelle démarche stratégique plus interactive et proactive.

En substance, Les résultats de la recherche empirique ont permis de faire émerger un diagnostic partagé sur la pertinence de l'amélioration du pilotage stratégique de l'AMO à travers la mise en place d'une contractualisation entre l'Etat et la CNOPS.

### **3. Proposition d'une démarche de contractualisation entre l'Etat et la CNOPS : Pour une dynamique participative en faveur de l'AMO**

La mutualisation des efforts entre l'Etat et la CNOPS dans le cadre d'une démarche de contractualisation est désormais un impératif pour améliorer le pilotage stratégique de l'AMO. C'est l'action publique qui se contractualise (Gaudin J.P., 1996 : 203).

L'évolution de l'environnement de l'AMO présente une situation spécifique à laquelle l'Etat ne peut demeurer indifférent. En fait, le service public de manière générale ne peut ignorer un monde qui change, les changements plutôt qu'ils soient perçus comme une menace peuvent être une formidable opportunité (Trosa S., 2000 : 64).

#### **3.1 Le contrat, vecteur de modernisation de la CNOPS**

L'idée principale réside dans « *la négociation à échéances périodiques* »<sup>7</sup> d'un contrat dans lequel seront précisés les engagements réciproques de l'Etat et de la CNOPS en termes d'objectifs et de moyens.

Dans ce cadre, l'exercice de la contractualisation devrait hisser les performances de la CNOPS, de renforcer son processus de modernisation entamée jusqu'alors pour atteindre ses objectifs, notamment ceux contractés avec sa tutelle. Ceci met en avant :

- ***L'amélioration de la gouvernance interne*** : grâce à l'autonomie de gestion et des pouvoirs que peut lui déléguer le contrat, l'organe de gouvernance de la CNOPS verra sa responsabilité élargie au même titre que son poids dans la définition et la négociation des objectifs stratégiques de l'AMO.
- ***La consolidation du rôle et de la force de propositions du Conseil d'Administration*** en fait une instance de pilotage stratégique et un lieu de débat stratégique où sont notamment débattus et discutés les contrats avec l'Etat (Rochet C., 2002 : 36).
- ***La mise en place de nouveaux outils et mécanismes de pilotage*** pour étendre la performance organisationnelle à une double dimension financière et opérationnelle.

Ceci passera notamment par :

- La mise en place de la « ***Balanced Scorecard (BSC)*** » en vue d'assurer un pilotage de la stratégie aux deux niveaux stratégique et opérationnel (Nortan D. & Kaplan R., 2003). Ce système de pilotage permet aussi d'inscrire la CNOPS dans une dynamique d'apprentissage et de développement des compétences.
- La mise en place de la ***démarche qualité***.

---

<sup>7</sup> La pratique privilégie des contrats couvrant des durées de 5 ans et exceptionnellement de 3 ans.

- Améliorer la démarche de la **lutte contre la fraude** par le recours aux nouvelles technologies d'information. Cette démarche sera confortée aussi grâce à l'impulsion stratégique et des pouvoirs issus du contrat avec l'Etat.
- Une **gestion structurée des réclamations** des assurés.
- **L'évaluation interne de l'efficacité des procédures** pour leur adaptation aux nouvelles responsabilités issues du contrat.
- Poursuite de la **simplification des procédures métiers** aussi pour encourager l'accès aux structures hospitalières publiques.
- Favoriser la **dématérialisation des flux** pour un meilleur accès des assurés aux soins.
- Poursuivre le **développement des services en ligne** pour plus de transparence et de proximité de service.
- Réactivation du **Project Management Office (PMO)** mis en place en 2010 et sa professionnalisation davantage pour une meilleure gestion par projets et une délégation et partage de responsabilités autour des objectifs dont ceux contractualisés.
- Conforter la **gestion axée sur les résultats (GAR)** en étendant son champ d'action à d'autres domaines non encore couverts par cette démarche. Les indicateurs de gestion devront être mieux reliés à la stratégie (vérifier la réalisation de la stratégie à tous les niveaux de pilotage).
- Développer les compétences internes d'évaluation (pour les résultats fixés par le contrat notamment).
- **L'adaptation du système de pilotage de la performance** à travers la mise en place d'un système pour le suivi et l'évaluation tenant compte des spécificités et objectifs du contrat. **Ce système doit intégrer les différents niveaux de déploiement de la stratégie, il doit aussi associer les différents acteurs et veiller sur leur articulation.**

Pour conclure, le contrat devrait permettre d'affiner les pratiques de suivi des performances et de résultats mis en place à la CNOPS **et d'introduire une liste d'indicateurs ajustée aux objectifs du contrat en cohérence avec les orientations stratégiques de l'AMO.**

Le dialogue sur les indicateurs représente justement l'occasion pour l'Etat de préciser ses enjeux stratégiques (Rochet C., 2002 : 36). L'objectif est de mettre en lumière les écarts entre les prévisions et les réalisations et orienter les décisions (MEF., 2012 : 7)

### 3.2 Le contrat, facteur de visibilité de l'AMO

- **La contractualisation conforte la visibilité de l'AMO** dans la mesure où le contrat répond aux différents soucis ou questions qui peuvent être posées par l'Etat et la CNOPS, notamment sur les objectifs et les résultats attendus pour l'AMO, les missions et les responsabilités ainsi que le champ d'intervention des acteurs pour la réalisation du contrat, les relations avec les parties prenantes.
- **Le développement d'une planification stratégique** pluriannuelle concertée permettra d'arrêter la vision et les objectifs à terme conformément aux orientations générales (dans trois à cinq ans, durée du contrat) ce qui favorise la lisibilité et la cohérence stratégique de l'AMO dans son ensemble. En effet, l'exercice de la planification stratégique facilite la compréhension d'une vision commune et permet d'avoir une vue complète et détaillée sur la situation.
- **L'élaboration d'un plan d'action**, qui doit être réaliste et réalisable, pour la mise en œuvre du contrat s'inscrit dans le cadre d'une prospective. L'objet du plan d'action est de définir les grandes lignes à suivre durant l'exécution du contrat, et de ce fait il demeure un outil de visibilité et de renforcement du cadrage du contrat et le suivi de celui-ci (MEF., 2012 : 17).
- **Le contrat contribue à réduire la dissymétrie** de l'information existant généralement entre le service actif et le service chargé de sa tutelle ou de son encadrement hiérarchique (Collange G. & Demangel P. & Poinard R. : 2006 : 13). En effet, l'un des principes fondamentaux pour la réussite de la contractualisation en général [...] réside dans la transparence des informations partagées. Assoir un partenariat sur des informations crédibles et pertinentes permet de conférer plus de visibilité stratégique pour prévoir l'avenir (MEF., 2012 : 20).

En substance, le pilotage stratégique de l'AMO par une contractualisation apporte davantage de souplesse face aux aléas de l'environnement et son incertitude ce qui devrait permettre une adaptation de la stratégie élaborée et delà une participation de la CNOPS au processus stratégique concernant la CMB. Cependant, la réussite d'un projet d'évolution organisationnelle repose sur la compréhension et l'adhésion des équipes ainsi que sur le rythme et la dynamique du changement. La contractualisation, en effet, porte l'enjeu de l'acceptation du changement qui la accompagne.

## Conclusion :

L'objectif du présent travail de recherche était de répondre principalement à la question suivante : Dans quelle mesure l'adoption de la contractualisation entre l'Etat et la CNOPS peut-elle améliorer le pilotage stratégique de l'AMO dans le secteur public ?

Pour aborder notre problématique, nous avons mené une étude empirique à travers le déroulement du processus stratégique au sein de la CNOPS. L'objectif de cette étude était de décrire et de caractériser les pratiques stratégiques au sein de la CNOPS afin de mettre en évidence leurs insuffisances et vérifier l'opportunité de notre proposition sur la démarche de la contractualisation.

Les résultats qui émergent de l'investigation terrain nous ont permis de vérifier les éléments de la problématique de recherche et de confirmer notre cadre conceptuel par les réalités vécues par la CNOPS.

Ainsi, au bout de ce travail, nous estimons avoir réussi à apporter des réponses à toutes les questions de la présente recherche et satisfait à tous ses objectifs. L'étude empirique a permis en effet de confirmer que :

- La démarche de la contractualisation, dans son contexte actuel au Maroc, est l'instrument en mesure d'améliorer le pilotage stratégique de l'AMO dans le secteur public.
- La contractualisation aura un apport considérable sur la modernisation de la CNOPS, sur le renforcement de la dimension stratégique de sa tutelle et sur la visibilité de l'AMO.

Néanmoins, cette recherche comporte certaines limites que nous jugeons important de souligner :

- D'abord, la thématique choisie est très ambitieuse et nous sommes conscients que la manière dont nous l'avons approchée reste perfectible. Un excès de généralité et de globalisme peut atténuer la validité des conclusions et des enseignements tirés.
- Ensuite, on aurait souhaité aussi traiter le volet technique de la contractualisation et établir un benchmarking dans ce sens pour proposer à la CNOPS le type de contrat approprié à ses spécificités.

En guise de conclusion, le travail accompli dans cette recherche n'a fait qu'amorcer le sujet du rôle de la démarche de la contractualisation dans l'amélioration du pilotage stratégique de l'AMO. Le thème est d'actualité et les pistes de réflexion ne se font pas rares.

## Références bibliographiques :

Belghiti Alaoui A., (2006), « L'analyse de l'évolution du système de santé marocain ». Direction des hôpitaux et des soins ambulatoires. Ministère de la santé, Maroc. Rapport thématique, « système de santé et qualité de vie ».

Benabdelhadi A. & Chemaoui M., (2015) « Décentralisation et déconcentration : les règles de la bonne gouvernance. Cas du ministère de l'Équipement et du Transport ». Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD), N°90. Col. « Thèmes actuels ».

Ben Osmane K., (2004) « Etude sur les secteurs prioritaires de réforme de l'Administration publique au Maroc ». l'ENA-Rabat, *source* : <http://www.unpan1.un.org>

Collange G. & Demangel P. & Poinard R., (2006), « Guide méthodologique du suivi de la performance ». Royaume du Maroc, « Programme de réforme de l'Administration publique ». Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Région Moyen-Orient, Afrique du Nord. Département du développement économique et social.

Département de l'Économie, des Finances et de la privatisation (2015), « Les politiques sociales au Maroc : état des lieux ». *Source* : <http://www.finances.gouv.ma>

Duvillier T., (2007), « Contrat d'administration et bonne gouvernance : le cas de l'assurance maladie-invalidité en Belgique ». La revue de gestion du secteur public, vol. 37 (2), *source* : <http://www.optimumonlione.ca>

Gaudin J.-P., (1996) « La négociation des politiques contractuelles ». In.Plitix .Vol.9 (36), 203-207, *source* : <http://www.persee.fr>

Guerraoui D., (2012), « La politique sociale au Maroc : quels enseignements pour l'avenir ? ». Le Matin, publié le 02 mai 2012, propos recueillis par Farida Moha.

IRES (Institut Royal des Etudes Stratégiques) (2009), « Le Maroc face à la crise financière et économique mondiale. Enjeux et orientations des politiques publiques ».

Lacasse F. & Thoenig J.-C. (1996) : « L'Action publique ». L'Harmattan.

MEF (Ministère de l'Economie et des Finances) (2002) « Les politiques sociales au Maroc : état des lieux ». Document de travail N°.80.

MEF (Ministère de l'économie et des finances) (2012), « Contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP. Guide méthodologique ». DEPP.

Nortan D. & Kaplan R., (2003) « Le tableau de bord prospectif ». Traduit de l'américain « Balanced Scorecard ». Eyrolles. Editions d'Organisation.

Rapport d'activité de l'ANAM, Branche assurance maladie (2014).

Rapport d'activité de la CNOPS (2013).

Rapport d'activité de la CNOPS (2014).

Rapport mondial sur le développement humain (PNUD) (2011).

Rochet C., (2003), « Conduire l'action publique : des objectifs aux résultats ». Editions Village Mondial.

Rochet C., (2002), « Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'Etat ». La Documentation Française. *Source*: <http://www.Ladocumentation française.fr>

Serverin E. & Berthoud A. (2000)., « La production des normes entre État et la société civile ». L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques ».

Thiétart R.-A., (2007), « Méthodes de recherche en management ». Paris : Dunod.

Trosa S., (2000) « Quand l'Etat s'engage. La démarche contractuelle ». Paris : Editions d'Organisation.