

Christophe Favoreu

## Légitimité, portée et conditions d'application des outils d'aide à la décision stratégique au sein du secteur public : le cas du Centre National d'Etudes Spatiales (CNES)

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

### Référence électronique

Christophe Favoreu, « Légitimité, portée et conditions d'application des outils d'aide à la décision stratégique au sein du secteur public : le cas du Centre National d'Etudes Spatiales (CNES) », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/1, mis en ligne le 22 avril 2011. URL : <http://pmp.revues.org/1240>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Institut de Management Public (IDPM)

<http://pmp.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://pmp.revues.org/1240>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© Tous droits réservés

## L'APPLICATION D'OUTILS DE GESTION STRATÉGIQUE AUX ORGANISATIONS PUBLIQUES : LE CAS DU CENTRE NATIONAL D'ÉTUDES SPATIALES (CNES)

Christophe FAVOREU \*

**Introduction** À l'instar des entreprises, le changement organisationnel représente aujourd'hui pour le secteur public un enjeu permanent et un impératif de performance incontournable. Les multiples réformes administratives entreprises aussi bien en Amérique du nord qu'en Europe, ainsi que les nombreuses tentatives d'implantation d'innovations managériales liées au mouvement du NPM en témoignent (Pollitt et Bouckaert, 2004) [1]. Cependant l'apprentissage, les enseignements tirés de ces expérimentations et la capitalisation de connaissances à partir de situations constatées de réussite et d'échec semblent relativement absents du secteur public (Gibert et Thoenig, 1993 [2] ; Lacasse, 2003) [3].

En outre, et si comme nous l'avons souligné les innovations managériales et les démarches de modernisation se multiplient au sein des organisations publiques, rares sont les études qui analysent de manière spécifique les facteurs favorisant l'appropriation de ces démarches aux différentes étapes de leur introduction et leur implantation (décision d'adoption, adoption et mise en œuvre, institutionnalisation, abandon ou remplacement) et qui, plus généralement, étudient les dynamiques de changement des organisations publiques (Fernandez et Rainey, 2006 [4]). Autre faiblesse, les résultats obtenus lors de recherches empiriques s'avèrent généralement contradictoires quant aux possibilités et aux conditions de transposition des techniques managériales issues du privé ; contradiction entretenant les éternels, et apparemment insolubles, débats et controverses sur la proximité public-privé dans le domaine du management. L'une des hypothèses que nous retenons quant à l'absence persistante de convergence des études théoriques et empiriques sur le thème des frontières et de l'autonomie du management public – et qui structure notre réflexion – est que ce sujet est abordé soit de manière beaucoup trop générale et abstraite (en se focalisant sur les grands principes régissant le fonctionnement des organisations publiques) soit au contraire de manière trop restreinte en se concentrant sur l'aspect purement technique et instrumental des démarches de management<sup>1</sup>.

---

\* Groupe ESC Toulouse

Revue POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, Volume 26, n° 1. 2008.  
© Institut de Management Public – 2008.

---

<sup>1</sup> En effet, et à titre d'exemple, si des différences peuvent apparaître au niveau des caractéristiques techniques et méthodologiques des outils et techniques de gestion introduits, des similarités peuvent en revanche exister en ce qui concerne les conditions d'implantation et d'adoption de ces démarches, et inversement.

---

Pour reprendre une classification d'Armenakis et Bedeain (1999) [5], il semblerait que les recherches se soient excessivement focalisées sur le contenu du changement (son aspect technique et instrumental) au détriment des processus à travers lesquels le changement intervient et de ses impacts, effets et conséquences.

L'objet de cet article est non seulement de s'interroger et de suggérer un certain nombre d'hypothèses et d'éléments de réponse quant aux facteurs favorisant l'adoption et l'implantation d'une technique managériale issue du privé mais aussi, et de manière plus fondamentale, de nourrir et d'éclairer le débat portant sur le périmètre et les spécificités du management public par rapport au management privé. Notre recherche s'appuie sur l'étude de la transposition d'une technique de rationalisation des décisions stratégiques et programmatiques - la matrice Atout / Attrait (AA) de type McKinsey - à un établissement public, le Centre National d'Etudes Spatiales (CNES)<sup>2</sup> (cf. encadré ci-dessous).

#### **Encadré n° 1 : Missions et organisation du CNES**

Le Centre National d'Études Spatial, établissement public à caractère commercial et industriel, a été fondé en 1961. Cette institution a pour vocation de définir et de proposer la politique spatiale de la France au sein de l'Europe et de la mettre en œuvre.

Le CNES remplit essentiellement une fonction de conception de programmes spatiaux qu'il réalise en collaboration avec des partenaires industriels et scientifiques.

L'établissement compte 2520 salariés répartis sur quatre sites géographiques (Toulouse, Évry, Paris et la Guyane) et est structuré autour de directions de programmes (de conception et d'application) et de services et centres techniques. Les domaines d'intervention et d'application du CNES sont l'accès à l'espace, le développement durable, les applications grands public, la sécurité et la défense, la recherche et l'innovation.

Ce terrain d'étude est d'autant plus intéressant et pertinent, en ce qui concerne la problématique des différences et des similarités d'approches managériales entre le secteur public et le secteur privé, que :

1. Les matrices - étant données leur finalité ainsi que leur logique de construction et d'interprétation - constituent en théorie les outils de management les moins transférables aux organisations publiques (Backoff et Nutt, 1992 [6]; Bryson, 1988 [7]). Des réserves sont ainsi mises en avant quant à la simplicité du mode d'analyse et quant aux dangers qui résulteraient de choix politiques et stratégiques se fondant sur des critères aussi limités et purement économiques

---

<sup>2</sup> Nous souhaitons remercier l'ensemble des responsables et membres du CNES pour leur aide et leur coopération et plus particulièrement son président, Y. d'Escatha, ainsi que J-P. Abadie qui a fortement contribué à la réalisation de cette étude.

(Saussois, 1996) [6]. Cependant les matrices s'avèrent en voie d'institutionnalisation au sein du CNES et constituent derechef un cas riche d'enseignement.

2. Le temps écoulé depuis les premières tentatives d'implantation en 2003 et les nombreuses évaluations faites depuis lors permettent de tirer un certain nombre de leçons et de conclusions sur ce sujet.

Pour répondre aux différentes questions posées sur la dynamique du changement au sein des organisations publiques et sur la spécificité et les frontières du management public, une étude de cas, complétée par une démarche d'observation participante, ont donc été conduites. Cette recherche s'appuie en grande partie sur une méthode d'analyse qualitative composée d'entretiens semi directifs et d'analyse de documents<sup>3</sup>. Nous avons privilégié un mode de raisonnement inductif qui vise, à partir de nos analyses et de nos résultats empiriques, à formuler des hypothèses, des propositions de recherche, et à les confronter aux théories et à la littérature existantes.

Les caractéristiques de la méthode AA et de son contexte général d'introduction et d'implantation font l'objet d'une première partie. Une deuxième partie présente, à partir des axes et thèmes d'investigation retenus, nos analyses et résultats empiriques. Les enseignements théoriques tirés de l'étude de cas ainsi que les propositions de recherche constituent une troisième partie.

**Caractérisation  
du cas et de la  
méthodologie  
de recherche**

Cette partie décrit successivement les caractéristiques techniques de la démarche, le contexte général entourant son introduction et son implantation, la méthodologie de recherche retenue et précise en quoi la méthode AA constitue un changement organisationnel.

*Caractéristiques techniques et méthodologiques  
de la méthode Atouts-Attrait (AA)*

La méthode AA, introduite au CNES en 2003, est un outil d'aide à la décision ayant pour objet l'interclassement et la comparaison des projets du CNES relevant principalement des domaines orbitaux et des lanceurs. Cette démarche a été mise en place afin de contribuer à rationaliser et à structurer le processus général de sélection et de programmation de l'organisation. Elle permet d'avoir une vision globale ainsi qu'un positionnement (sur la base de leurs atouts et de leurs attraits) de l'ensemble des projets du CNES, et ce quel que soit leur domaine d'application ou de thématique (les projets liés aux sciences de l'univers, à l'observation de la terre, aux radiocommunications...) et quelle que soit leur nature (bord, sol...). Cette démarche fait partie d'un processus global de programmation qui débute par la proposition de projets par les responsables de programmes et qui s'achève avec l'accord final du COMEX, la plus haute

<sup>3</sup> La problématique du lien et des frontières entre management public et privé a été appréhendée, lors de la phase de collecte et d'analyse des données, par le biais d'une diversité de variables (technique, méthodologique, managériale et organisationnelle) et de dimensions (la dimension technique/instrumentale, la dimension finalité de la démarche, la dimension condition d'implantation et d'adoption, la dimension impact et résultat). En outre, un axe d'analyse plus qualitatif a aussi été privilégié à travers l'analyse des transformations (en termes de culture, de perception et de comportement) et les effets d'apprentissage induits par l'utilisation de ce mode de gestion au sein du CNES (effets d'apprentissage).

instance décisionnelle du CNES (cf. figure 1). Chaque projet, pour être présenté devant ce comité exécutif, doit être noté et disposer ainsi du label AA. La démarche AA est elle-même constituée de deux phases distinctes : une phase de notation et une phase d'évaluation-débriefing.

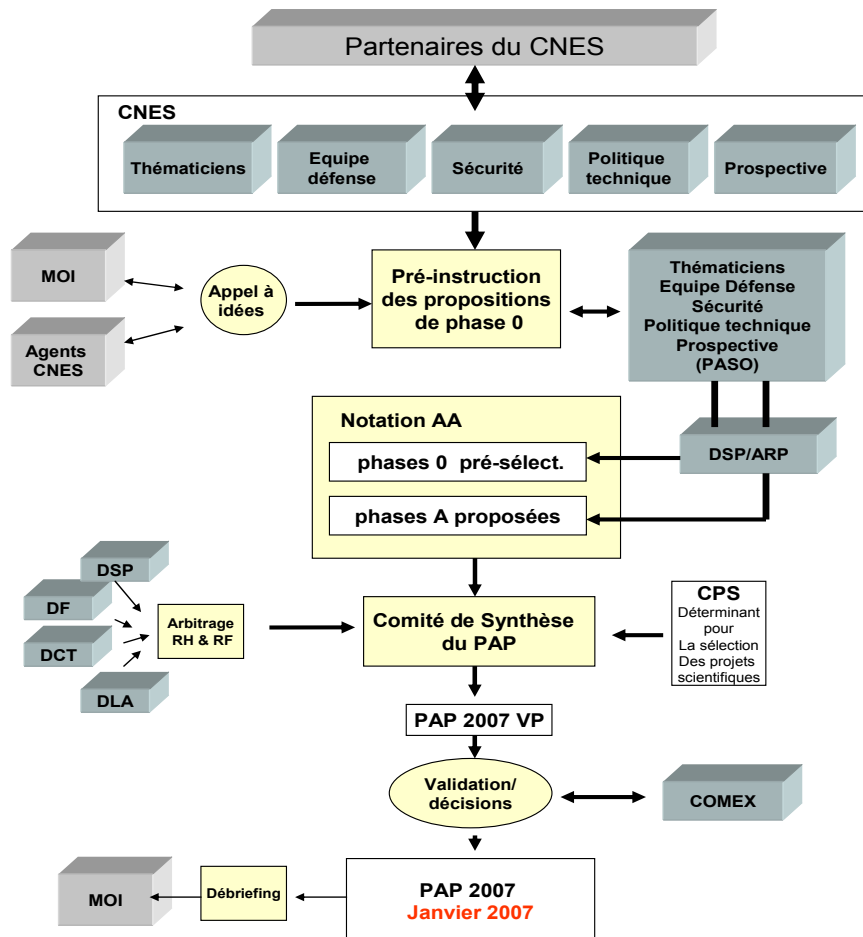


Figure n° 1 : Processus d'élaboration du plan annuel d'avant-projets (source : CNES)

La séance de notation, qui se déroule deux fois par an, est fondée sur une évaluation multicritères des projets par un panel d'une vingtaine de notateurs à la fois internes (les responsables des directions de conception et d'application ainsi que des ceux des services techniques) et externes (Direction Générale de l'Armement, Office National d'Etudes et Recherches spatiales, Commissariat à l'Energie Atomique...). Chaque projet est noté selon deux catégories de paramètres : 1. Les atouts qui représentent la capacité du CNES, de ses équipes et de ses partenaires à réaliser le projet mieux que ne le feraient d'autres institutions (selon les guides méthodologiques « l'avantage concurrentiel du CNES pour réaliser le projet »), 2. Les attraits qui mesurent l'intérêt du projet par rapport à la stratégie du CNES et aux demandes externes. Ces deux dimensions se décomposent elles-mêmes en huit critères de mesure (détaillés et explicités dans l'annexe 1). Chaque projet est évalué au final sur la base de huit critères ayant la même pondération. La note finale obtenue (qui est une moyenne des notes par atouts et attraits) permet de positionner et d'interclasser l'ensemble des projets sur une matrice appelée nuage de point (cf. figure 2). Les meilleurs « produits »<sup>4</sup> sont ceux qui sont les mieux placés en termes de combinaison de leur intérêt (leur conformité par rapport à « la demande des clients » et à la stratégie de l'institution) et de la compétence de « l'entreprise CNES ».

---

<sup>4</sup> Les termes entre guillemets sont des citations tirées des guides méthodologiques et des notes d'évaluation.

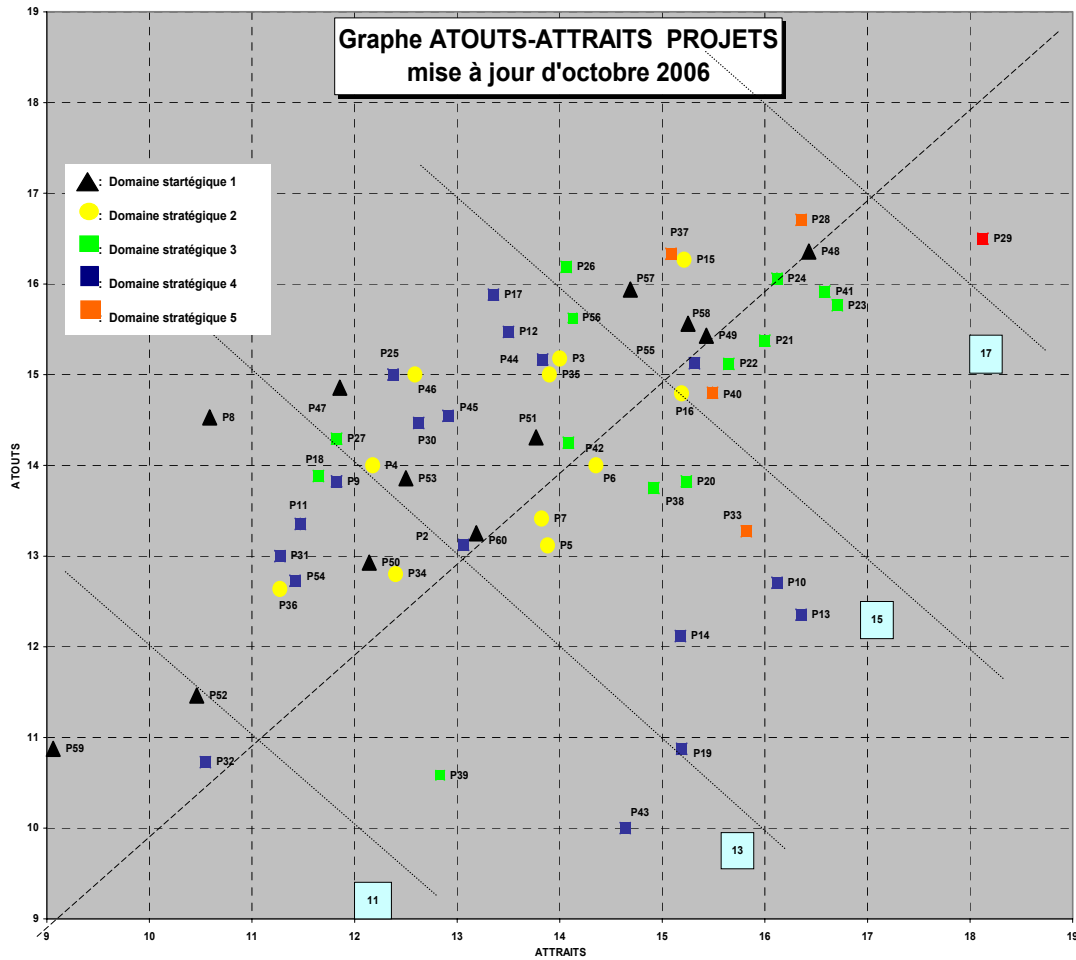


Figure n° 2 : La matrice de notation des projets (source interne au CNES)

Après chaque série de notations un arbitrage interne (la séance de débriefing) est effectué pour prendre en compte les critères programmatiques (stratégies, programmes, contraintes budgétaires et en ressources humaines, risques) et politiques (équilibre des coopérations). Cet arbitrage, qui prend la forme de discussions et d'échanges entre les membres du comité de notations débouche sur la formulation d'un plan annuel d'avant-projets (Le PAP). Ce plan, qui hiérarchise les projets entre eux, s'accompagne d'un certain nombre de recommandations : 1. Sur les projets à développer et à financer en priorité, 2. Sur les projets à mettre en attente, 3. Sur ceux qu'il convient de geler et/ou d'abandonner. Ce plan programmatique est soumis à l'approbation du COMEX

---

et devient dès lors effectif. Un descriptif plus détaillé de la méthode et de ses différentes composantes est donné dans l'annexe 2.

### *Présentation du contexte général*

Il est possible de distinguer deux étapes dans le processus d'implantation et de diffusion de la démarche, étapes qui correspondent à deux contextes fondamentalement différents.

La première phase, qui s'étend de 2003 à 2005, est marquée respectivement par un contexte de crise, par de fortes restrictions budgétaires et par un phénomène de surprogrammation qui impose aux responsables du CNES d'opérer une sélection drastique dans le choix des projets à financer. Cette phase fait elle-même suite à une longue série d'incertitudes et de coupes budgétaires qui se sont faites jour en 1996 pour culminer en 2001 par un audit parlementaire mettant en avant (et sur la place publique) les dérapages et les dérives de coûts de l'établissement public. La volonté de rééquilibrer la situation financière et budgétaire globale de l'organisation s'est traduite dans un premier temps par la nomination d'un nouveau président qui va dès sa prise de fonction imposer en l'état une démarche déjà développée et expérimentée au sein d'un autre établissement public, le Commissariat à l'Energie Atomique.

La méthode est utilisée dans un premier temps pour faire un tri parmi les projets déjà engagés selon une logique d'abandon et de gel de certains d'entre eux. Il s'agit, en interne, de faire passer des décisions de désengagement ou de gel de certains projets en faisant reposer celles-ci sur des bases et des critères rationnels ainsi que sur des analyses objectives. Vis-à-vis de l'extérieur, la démarche est utilisée afin de sécuriser le financement auprès des autorités de tutelle de programmes jugés comme stratégiques par le CNES et de rassurer l'Etat sur les capacités de gestion (notamment financière) de l'institution<sup>5</sup>. La démarche acquiert ainsi un rôle de légitimation interne et externe. La méthode apparaît enfin comme un moyen pour son concepteur de se familiariser avec les activités du CNES, d'acquérir une vision globale de l'éventail des projets et programmes en cours et *in fine* d'intervenir rapidement.

La première période (2003-2005) est marquée par un certain nombre de difficultés et de flottements liés d'une part à la difficulté de traduire et d'adapter certaines familles de critères aux spécificités du CNES et, d'autre part, aux doutes et au scepticisme éprouvés par un certain nombre d'utilisateurs de la démarche. Ces derniers remettent en cause la capacité de cette méthode à évaluer, à partir d'un nombre limité de critères et de dimensions communs, des projets techniquement complexes et dont les temps de développement et d'impact s'inscrivent dans le très long terme.

En outre, un certain nombre d'utilisateurs éprouvent des difficultés à s'investir dans une méthode qui leur a été imposée en grande partie et pour laquelle des dimensions méthodologiques et techniques (notamment le contenu, le nombre et la nature des critères de classification) sont verrouillées et non négociables.

---

<sup>5</sup> Si le CNES dépend directement de deux ministères, celui de la défense et celui de la recherche, qui constituent ses deux autorités de tutelle, elle compte en outre sept représentants de l'Etat dans son conseil d'administration (le représentant du 1<sup>er</sup> ministre et des ministères de l'industrie, du budget, de la défense, des affaires étrangères, de l'espace et de la recherche).



---

La démarche se heurte aussi dans les premiers temps à des freins culturels importants qui se traduisent d'une part par l'impossibilité avancée de comparer des objets et des projets extrêmement différents et, d'autre part, par une inadaptation perçue d'un mode de raisonnement en termes de moyens, de ressources et de demande aux activités et aux missions du CNES. L'implication, l'engagement et l'autorité dont va faire preuve le président du CNES va s'avérer déterminante pour imposer progressivement la démarche. Cette période s'apparente enfin à une phase d'expérimentation et de réflexion sur les possibilités d'évolution et d'amélioration méthodologiques<sup>6</sup>. La démarche voit progressivement ses champs d'application s'étendre<sup>7</sup>.

La deuxième phase (2005 à aujourd'hui), qui se caractérise par un retour à une situation financière plus saine et par des budgets stabilisés et assurés à travers le contrat de plan Etat-CNES, est synonyme d'une utilisation plus « normale » de la méthode<sup>8</sup>. Celle-ci devient l'une des composantes du processus global de planification et de définition de priorités sur les projets et remplit dès lors une fonction d'aide et d'assistance à la décision. La méthode AA est utilisée pour sélectionner les projets à développer et s'assurer de leur adéquation avec les priorités stratégiques fixées par le contrat de plan (tels que le développement durable, l'accès à l'espace, la sécurité et la défense...). On peut dès lors parler d'une phase d'appropriation dans le sens où les plus réticents commencent à s'impliquer dans la démarche sans pression de la part des instances de direction.

Plusieurs facteurs semblent expliquer ce processus d'appropriation et de routinisation. Premièrement, les critères évoluent, s'adaptent et prennent en compte les spécificités des objets à évaluer<sup>9</sup>. Deuxièmement, la démarche est mieux maîtrisée par les utilisateurs et les notateurs qui sont en outre fortement représentatifs des différentes directions et sous directions du CNES. La maîtrise du processus de notation conduit à des notations de plus en plus pertinentes qui vont à leur tour contribuer à légitimer et crédibiliser la méthode. Les notes et les analyses sont demandées par le comité exécutif (le COMEX) et intégrées officiellement au sein du processus de décision<sup>10</sup>. Ainsi, et au fur et à mesure du processus de maturation de la démarche, on assiste à des phénomènes d'apprentissage, de familiarisation et d'appropriation de la part des acteurs impliqués.

La méthode AA<sup>11</sup>, en induisant une transformation localisée de processus techniques et administratifs, des modes de fonctionnement traditionnels et des comportements, apparaît bien comme un changement organisationnel au sens de Denis et Champagne (1990) [7], Maurel (2006) [8] et de Ziller (2003) [9].

---

<sup>6</sup> Notamment en ce qui concerne la prise en compte par les critères de classification des spécificités de la technologie et du domaine spatial.

<sup>7</sup> Alors que seuls les projets en cours étaient concernés, la démarche va être utilisée pour tester les propositions de projets ainsi que des objets extrêmement variés tels que des applications ou bien encore la validation d'axes de R&D ou de prospective.

<sup>8</sup> La négociation d'un contrat pluri annuel permet de sécuriser des financements sur une période de 5 ans et va derechef favoriser la définition d'une stratégie de long terme et d'axes prioritaires.

<sup>9</sup> Son application est restreinte à certaines familles d'objets : les projets et les avants projets.

<sup>10</sup> Il est ainsi impossible de soumettre au COMEX un projet s'il n'a pas été préalablement évalué et noté.

<sup>11</sup> La démarche correspond à une volonté de transformation interne se traduisant par une remise en cause des comportements et des processus habituels de sélection des projets. On passe ainsi d'une logique d'attribution d'enveloppes globales à des directions thématiques qui affectent par la suite librement ces moyens en fonction de leurs priorités à une procédure de sélection globale et participative qui met en concurrence l'ensemble des projets selon des critères formels et quantitatifs qui sont pour la plupart nouveaux.

---

### *Méthodologie de la recherche*

Notre étude s'appuie dans sa partie empirique sur l'introduction et l'implantation d'une démarche de management de type rationalisation de décisions stratégiques au sein d'un établissement public, le Centre National d'Etudes Spatiales (CNES). L'étude des cas permet d'apporter un certain nombre d'éclairages quant aux éléments influençant le processus de changement au sein d'une organisation et quant aux similarités et différences existant avec le privé. Trois raisons nous ont poussé à privilégier une approche méthodologique qualitative et exploratoire fondée sur l'étude de cas et sur une monographie en particulier : 1. La faiblesse et les contradictions du construit théorique existant, 2. La complexité des phénomènes étudiés (l'analyse d'une dynamique de changement organisationnel à travers ses dimensions instrumentales, managériales et à travers ses interactions avec les différents acteurs concernés), 3. La difficulté d'accès aux données.

Les techniques de recueil de données ont été de trois ordres : l'analyse documentaire, l'observation participante<sup>12</sup>, l'entretien semi directif. Une quinzaine d'entretiens, d'une durée variant entre une heure et trois heures, ont été conduits auprès d'un panel représentatif des membres du comité de notation<sup>13</sup> ainsi qu'auprès des instances exécutives<sup>14</sup>, ceci en nous appuyant sur un guide d'entretien préalablement défini. L'ensemble des informations recueillies a été traité par analyse thématique de contenu (Huberman et Miles, 2003) [10]. La classification des données s'est faite à partir d'une grille d'analyse en rapportant chaque information à l'une des catégories génériques présentées dans l'annexe 3. Ces catégories sont elles mêmes subdivisées en sous-catégories qui ont pour objet un regroupement plus précis des différents items. Afin de limiter les biais inhérents à ce type de méthodologie d'analyse, un certain nombre de précautions ont été prises<sup>15</sup>. Nous privilégions un mode de raisonnement inductif qui vise, à partir de nos observations et de nos analyses empiriques, à formuler des propositions et hypothèses de recherche et à les confronter à la littérature et aux théories existantes.

---

<sup>12</sup> Nous avons en effet participé en tant que formateur et animateur aux séances de sensibilisation à la méthode AA qui s'adressaient à l'ensemble des membres du CNES.

<sup>13</sup> Nous avons ainsi interrogé des membres de chacune des directions (prospective, lanceur, système orbitaux) et de chacun des centres techniques (DCT).

<sup>14</sup> Un entretien a été conduit auprès du Président du CNES.

<sup>15</sup> Dès que les thèmes d'investigation le permettaient, nous avons diversifié et croisé les sources d'information, primaires et secondaires, externes et internes, selon un processus de triangulation. La reproduction des entretiens auprès d'une diversité d'acteurs selon le même guide de questionnement a permis la confrontation et la comparaison des informations recueillies pour chaque thème d'investigation. Enfin la définition d'un protocole formel de recherche (thèmes d'investigation, guide d'entretien, grilles d'analyse) a contribué à guider et à objectiver la collecte et le traitement de données.

**Analyse  
empirique des  
caractéristiques  
du changement  
organisationnel  
en milieu public**

Les développements qui suivent ont pour objet de présenter nos observations et résultats au regard de nos quatre axes d'analyse principaux<sup>16</sup> et de la problématique plus générale du changement en milieu public.

*La proximité avec la matrice Mc Kinsey et les principes du management privé*

On note une grande similarité technique et méthodologique entre la méthode utilisée par le CNES et celle développée dans le secteur privé. Cette similarité concerne aussi bien la logique de construction de la matrice que son mode d'utilisation et d'interprétation et sa finalité globale. La fonction principale de cet outil est d'interclasser et de comparer des projets entre eux afin de sélectionner *in fine* les plus pertinents, et ce à partir d'un nombre restreint de critères relativement synthétiques<sup>17</sup>. La matrice utilisée par le CNES véhicule un certain nombre de concepts et de principes issus du management privé.

On retrouve ainsi une logique de sélection et de hiérarchisation de décisions d'investissement basée sur des critères internes de ressources et de compétences mais aussi sur des dimensions externes d'attractivité. Chaque dimension est évaluée par une pluralité de critères qui font l'objet d'une notation sur une échelle de 1 à 5 (cf. annexe 1). La méthode AA permet non seulement d'introduire une analyse en termes de capacités mais aussi en termes de moyens et de ressources, ce qui constitue un changement dans les modes de réflexion et d'analyse traditionnels du CNES. La dimension « Atouts » permet de prendre en compte la plus value du CNES et de s'interroger sur sa plus grande capacité à réaliser des projets par rapport à d'autres institutions nationales ou européennes telle que l'ESA. La logique d'analyse associée à la méthode AA véhicule l'idée qu'un projet technique et scientifique s'évalue tout autant à travers les notions de plus value, de compétences différenciées et de positionnement distinctif par rapport à certaines institutions concurrentes. On retrouve ici une certaine proximité avec des composantes du modèle des ressources et de compétences centrales tel que développé par Hamel et Prahalad, (1995) [11].

La matrice conduit en outre à l'introduction de logiques d'efficacité et d'efficacité dans le processus décisionnel puisque les programmes doivent satisfaire des attentes et des demandes externes (principe d'efficacité) mais aussi s'appuyer sur des savoir faire et des compétences internes (principe d'efficacité). Plus généralement, la méthode revient à appliquer une dimension d'analyse de type économique et concurrentiel<sup>18</sup> dans le processus de sélection des projets à

<sup>16</sup> 1. Les dimensions techniques et instrumentales du changement, 2. Les facteurs à l'origine du changement, 3. Les conditions de mise en œuvre du changement et les facteurs favorables, 4. La portée et l'impact organisationnels du changement.

<sup>17</sup> La seule différence « apparente » avec la méthode Mc Kinsey est que cette dernière concerne principalement les domaines d'activité (les couples produits-marchés) sur lesquels l'entreprise est présente ou souhaite se développer.

<sup>18</sup> L'introduction de la notion de concurrence s'effectue à deux niveaux : d'une part au niveau des projets eux-mêmes puisque l'interclassement induit des logiques de comparaison et différenciation et, d'autre part, au niveau des projets conduits par d'autres institutions ou organismes externes.

---

travers les notions de moyens, de ressources financières<sup>19</sup>, de demande externe<sup>20</sup> et de clients. En outre, le concept de stratégie est sous-jacent au raisonnement AA. En effet, l'axe « Attrait » permet, en théorie, de positionner les projets par rapport à la stratégie du CNES<sup>21</sup> telle qu'elle est définie par son président en partenariat avec les autorités de tutelle.

Enfin, les recommandations et les préconisations stratégiques sur lesquelles débouchent la réflexion AA au sein du CNES sont assez similaires à celles des méthodes du privé : le développement des projets situés dans la partie haute de la grille, le gel ou la mise en attente des programmes situés dans la partie médiane, l'abandon des projets situés dans la partie inférieure de la matrice.

Malgré cette relative similarité il convient néanmoins de noter la difficulté d'appliquer cette méthode de manière uniforme à une très grande diversité d'objets. Sont ainsi comparés des projets (1) qui portent sur des objets et des thèmes distincts (les systèmes orbitaux, la défense, les lanceurs) (2) qui sont de nature relativement éloignée (des applicatifs sont comparés à des axes de R&D) et (3) pour lesquels les durées et les coûts de développement sont extrêmement variables. Ces spécificités ont entraîné la modification de certains critères.

La matrice relève ainsi davantage d'un processus d'adaptation que d'une transposition simple. En effet, d'une part un certain nombre de critères relèvent du domaine socio-politique ou sont plus abstraits<sup>22</sup> (par exemple la conformité des projets à la politique spatiale française et européenne et l'intégration d'enjeux tel que l'environnement, le développement durable, cf. annexe 2), d'autre part, la rentabilité ou le retour sur investissement des projets ne sont absolument pas envisagés. Ces critères sont révélateurs d'un certain nombre de spécificités des organisations publiques mises en avant par la littérature (Bartoli, 2004 [12]; Gibert, 1986 [13]; Santo et Verrier, 1993 [14]) à savoir un environnement complexe et contraignant, des stratégies et des politiques contraintes par les cadres légaux et les autorités de tutelles<sup>23</sup>, des actions et des missions reposant sur la notion d'intérêt général<sup>24</sup>. En conséquence, la matrice AA relève tout à la fois d'une transposition par rapport aux modèles du privé mais aussi d'une logique d'innovation et de démarcation au regard de certains critères et de certaines logiques de réflexion.

#### *Fonction, portée et impacts de la méthode AA*

Les entretiens démontrent que la méthode remplit une diversité de fonctions qui sont venues s'ajouter à la fonction initiale de la démarche. Ces fonctions

---

<sup>19</sup> Ainsi, chaque projet est évalué en termes de sécurité et de sécurisation financières (mesuré par la part de financement du projet assuré par des partenaires externes) et de risque financier (mesuré par l'impact financier en cas de retard ou de non-réalisation des projets).

<sup>20</sup> Sur ce critère « demande explicite externe formalisée » le principe général est que le « CNES doit être à l'écoute d'un client clairement identifié et impliqué dans le financement du projet ».

<sup>21</sup> Critère C : Conformité par rapport à la politique spatiale européenne et française.

<sup>22</sup> Ainsi pour des objets moins concrets et moins appliqués tel que le choix d'axes de R&D, le critère demande externe ayant peu de signification, les responsables méthodologiques ont ajouté la dimension « Conformité par rapport à la politique technologique du CNES » qui reste un critère relativement général.

<sup>23</sup> Cf. Critères C et D, annexe 1.

<sup>24</sup> Cf. critère I, annexe 1.

---

secondaires ou indirectes sont généralement considérées comme fondamentales et comme légitimant l'intérêt de ce type d'outils.

La fonction officielle assignée à la démarche est de rationaliser des choix d'investissement et de programmation et d'être principalement un outil d'aide à la décision. La méthode a en effet été mise en place afin d'objectiver la prise de décision et de légitimer les choix définitifs. Elle permet ainsi de structurer et de formaliser un processus de réflexion et d'analyse qui était auparavant plus ou moins informel, personnel, intuitif et subjectif. Ainsi précédemment, les choix étaient généralement faits par les responsables des directions de programmes sur la base de critères et d'éléments tels que la compétence technique, l'intuition, l'innovation et parfois le charisme et la capacité de persuasion. Les projets étaient par la suite validés par des couches successives hiérarchiques et techniques. Il apparaît en fait que la rationalisation de la démarche ne concerne pas tant le processus de décision que le processus de réflexion qui le précède, ceci en fournissant des termes de références communs lors des phases de discussion, d'analyse et d'argumentation.

Cette fonction de rationalisation n'est pas contradictoire avec le fait que les intuitions, les idées et les visions personnelles, les positions individuelles sont aussi à l'origine d'un certain nombre de décisions et de choix de projet. Ainsi que nous avons pu l'observer, le raisonnement déductif, séquentiel et organisé auquel contribue la méthode AA, peut générer des informations qui vont orienter de manière significative la prise de décision finale. Il n'en demeure pas moins que des orientations et des choix sont arrêtés avant même que la procédure de classification ne débute. L'intérêt de la démarche est alors de formaliser et de tester la validité de ces visions à travers une analyse collective, ou plus moins partagée, de leur pertinence. Les instruments méthodologiques et analytiques permettent ainsi d'objectiver les processus de décision en les rendant lisibles et plus transparents. Pour résumer, il est possible d'affirmer que la démarche remplit véritablement, dans certains cas, une fonction de rationalisation des processus de décision indéniable: (1) soit directement en poussant les utilisateurs (ceux qui soumettent des projets) à formaliser leur argumentation et à constituer une base argumentative solide et structurée, (2) soit indirectement en soumettant « leurs visions » à un débat et à une critique publics.

Cependant cette fonction est à relativiser car si pour certains projets la méthode AA a réellement eu une influence sur le processus d'allocation de ressources et de budgets, pour d'autres, et ainsi que l'ont souligné un certain nombre d'interlocuteurs, on remarque une absence d'impact sur le processus décisionnel, voire des contradictions entre les résultats de l'analyse et la décision finale du comité exécutif. Ce point sera discuté plus loin. Pour une majorité de personnes interrogées, l'intérêt premier de cette démarche réside dans sa capacité à mettre en relation les différents composants et structures du CNES et à élargir (voire à enrichir) les cadres de réflexions traditionnels des individus. Cette fonction qualitative de modification des comportements et des représentations, d'instauration de nouveaux cadres de réflexion apparaît comme fondamentale et supplée très largement celle de rationalisation des choix. Ainsi que nous l'ont confirmé certains interlocuteurs, ce qui est important n'est pas tant la séance de notation et sa résultante (le nuage de points) que la séance de débriefing<sup>25</sup>. Il a été ainsi souligné l'importance de discussions (sous la forme de

---

<sup>25</sup> Dit en d'autres termes, le processus de réflexion et de discussion, qui se traduit par des confrontations d'opinions et d'appréciations par rapport aux différents critères méthodologiques, s'avère beaucoup plus

---

confrontations, d'argumentations, de soutiens ou de critiques des projets) et des échanges entre les différentes structures hiérarchiques et composantes organisationnelles du CNES. Ceux-ci permettent non seulement de connaître les programmes et actions entrepris au sein des directions de programmes mais aussi de comprendre les enjeux et les opportunités qui sont attachés à chacun d'entre eux<sup>26</sup>. La démarche permet aussi d'apporter une base de discussion, une méthode et un langage communs. Selon un certain nombre de personnes interrogées, la méthode AA a conduit non seulement à un enrichissement des débats mais aussi, et de manière plus générale, à un fonctionnement moins cloisonné en contribuant à développer un lien entre les différentes composantes organisationnelles<sup>27</sup> du CNES : entre les directions de programmes, entre celles-ci et les directions techniques mais aussi entre les structures géographiques (notamment entre le centre de Paris et le centre de Toulouse). La démarche a de plus favorisé une modification des modes de réflexion traditionnels en poussant à une introspection et à une prise de recul et en permettant de se poser des questions fondamentales sur le pourquoi et la raison d'être des projets proposés. La méthode AA a permis d'évaluer les programmes et les projets non plus en se fondant uniquement sur leur valeur technique intrinsèque mais aussi en tenant compte d'éléments plus fondamentaux telle que la plus value du CNES ou l'adéquation par rapport aux compétences et domaines d'excellence de l'organisation. Cela introduit aux dires des directeurs techniques et des responsables programmes une démarche intellectuelle qui n'était pas habituelle au CNES.

La démarche remplit enfin une fonction de communication interne et externe. D'un point de vue interne, et puisque les priorités, les axes stratégiques et les domaines clés sont présents et se manifestent à travers les critères de classification, la méthode sert de vecteur de diffusion, au sein des directions et des sous directions, de la stratégie du CNES telle qu'elle est définie par le contrat de plan et par les instances directionnelles. D'un point de vue externe, l'utilisation et/ou la mise en avant de méthodes de gestion rationnelles et rigoureuses apparaît comme un moyen de légitimer les actions et les missions du CNES auprès des autorités de tutelle et de l'Etat et de sécuriser un certain nombre de projets jugés stratégiques par les instances de direction. Le CNES tire ainsi une partie de sa légitimité institutionnelle de l'affichage d'un management structuré et formel.

#### *Les facteurs d'implantation et d'institutionnalisation de la démarche*

L'implantation de la démarche AA au sein du CNES permet de distinguer des éléments favorables à son lancement et des éléments jouant un rôle positif une fois la démarche implantée.

---

intéressant et utile que le processus amont de notation et de classification, qui au vu de certains entretiens apparaît important mais finalement secondaire.

<sup>26</sup> Le CNES apparaît pour certains comme un groupement de chapelles internes c'est-à-dire des structures qui développent de manière cloisonnée leurs propres visions et réfléchissent uniquement par elles-mêmes et pour elles-mêmes.

<sup>27</sup> La structure organisationnelle du CNES est de type matriciel. Elle croise des structures verticales (les directions et les sous directions de programmes - la prospective, les lanceurs, les systèmes orbitaux...- avec des dispositifs horizontaux (les directions techniques : ressources humaines, systèmes Bord/sol, radiofréquence...). Il s'agit en fait d'une organisation par programme et par métier.

*Les éléments déclencheurs et l'importance du facteur humain :*

L'introduction de la démarche a pu bénéficier d'un contexte extrêmement favorable lié à la situation de crise financière. La nécessité de modifier les procédures de sélection des projets scientifiques et d'évoluer vers des méthodes managériales plus structurées et plus rigoureuses était très largement acceptée et reconnue par les différents responsables et acteurs du CNES. Il existait en quelque sorte une volonté partagée (ou une propension) de changement. Le contexte et les pressions externes ont ainsi légitimé l'urgence du changement et son acceptation par l'ensemble de l'organisation.

Cependant, et si les pressions environnementales ont été importantes, la démarche a pu s'appuyer lors de la phase d'implantation sur une forte implication et mobilisation des instances de direction. L'action du président du CNES a été déterminante pour imposer la démarche, sa méthodologie, et pour s'assurer de l'implication réelle et continue des différentes parties prenantes (directeurs et sous-directeurs de programmes et de centres technique). La légitimité de la démarche (son acceptation interne) était liée au fait qu'elle s'identifiait et qu'elle était portée par le président du CNES<sup>28</sup>. Cette implication personnelle a été perçue comme un gage de durée et d'inscription dans le temps de cette innovation.

*Les facteurs d'appropriation du changement :*

Une deuxième catégorie de facteurs que l'on peut qualifier « d'éléments favorables à sa diffusion et à son appropriation par les acteurs impliqués » ont joué un rôle significatif en réduisant les freins psychologiques (la démarche était perçue comme réductrice et simpliste) et les résistances liées au fait que l'aspect participatif de la démarche remettait en cause le pouvoir de décision et d'influence des responsables de programmes. Malgré un certain nombre de réticences, on assiste lors de la deuxième phase d'utilisation de la démarche à un processus d'appropriation et d'acceptation de la part des notateurs et des utilisateurs. La méthode AA devient partie intégrante du processus normal d'analyse et de sélection des projets et du mode de fonctionnement des directions thématiques<sup>29</sup>. L'un des éléments clés semble avoir été la possibilité offerte aux différents participants et utilisateurs de la méthode de remettre en cause des composantes méthodologiques, de les critiquer, des les discuter, voire de proposer certaines modifications (notamment en ce qui concerne les critères de classification). Il s'agit d'un des éléments qui a permis de passer d'un changement imposé à un changement intégré et adopté par les acteurs concernés. Alors que dans la première phase de la démarche il existait une dichotomie entre d'un côté les concepteurs et d'un autre côté les utilisateurs, par la suite les utilisateurs ont participé au travail d'enrichissement et d'évolution de la méthode et ont pris une part de responsabilité dans le pilotage de la démarche. Il est assez intéressant de noter que la critique (et les possibilités qui sont données de laisser s'exprimer les griefs contre certains aspects de la méthode) a été un facteur d'implication puis d'appropriation de la démarche par les plus réfractaires. Le fait que l'ensemble des critères ait été imposé dès le départ a retardé, pour certains, ce processus d'appropriation. D'un autre côté,

<sup>28</sup> La méthode Atout-Attrait a en effet été mise en place un mois après l'arrivée du nouveau président.

<sup>29</sup> Le fait qu'aujourd'hui les acteurs les plus critiques tiennent à assister systématiquement aux séances de notation et de débriefing, allant même jusqu'à demander des reports de date en cas d'indisponibilité, est révélateur de ce processus d'appropriation.

---

l'urgence de la situation commandait une intervention rapide et limitait les processus participatifs et consultatifs.

Il convient de souligner l'importance de l'accompagnement et du soutien méthodologiques. Une majorité d'interlocuteurs a mis en exergue l'importance des processus de communication et d'explication du contenu méthodologique et technique de la nouvelle démarche d'évaluation. De nombreuses séances de sensibilisation ont été organisées afin d'expliquer respectivement : (1) les critères de classification, (2) l'objet et la finalité de la démarche, (3) son statut et son rôle dans le processus global de décision et (4) les premiers résultats obtenus. La perception de la portée, de l'influence réelle de la méthode sur le processus final de sélection des projets a été jugée comme un élément déterminant. Le fait que la démarche soit intégrée dans les processus clés et que ses outputs (la grille de classification et les notes) soient directement utilisés par les instances exécutives est un signe positif envoyé aux utilisateurs et notateurs, leur travail et leur implication se voyant ainsi légitimés. Le responsable technique et méthodologique de la démarche apparaît au même titre que le dirigeant du CNES, mais sur un registre différent, comme un agent et un sponsor du changement (au sens de Bryson, 1988 [15]) déterminant.

La flexibilité de la méthode et du processus de sélection peut être considérée comme un autre facteur d'appropriation. Le fait que la démarche ne soit pas appliquée de manière trop automatique et technocratique a généralement été considéré comme un facteur clé de succès. La prise en compte d'autres éléments et d'autres dimensions d'analyse que ceux fixés par la matrice a permis de « repêcher » certains projets et de tenir compte de leur caractère spécifique. Un point étonnant est que ce même élément est à la fois considéré comme un facteur clé de succès mais aussi comme l'une des principales faiblesses de la démarche. La non prise en compte de la notation dans la sélection finale des projets est révélatrice pour certains participants du fait que les décisions se font en réalité en marge de la méthode, selon des critères non communiqués et des considérations qui les dépassent totalement<sup>30</sup>. L'absence de prise en compte des analyses et de la classification constitue pour eux un facteur de démotivation important et est révélateur du fait que les anciens processus demeurent.

La démarche a de même pu bénéficier de soutiens à la fois internes mais aussi externes sur lesquels les responsables de la démarche se sont appuyés afin de réduire les résistances et les suspicions. Le soutien interne a été acquis grâce à l'accroissement de la représentativité du comité de notation. L'intégrité<sup>31</sup> et la compétence technique reconnues à ses membres ont permis d'asseoir progressivement la légitimité de la démarche. La méthode a aussi bénéficié du soutien de l'une des directions de programme de l'institution (la direction des lanceurs basée à Paris) qui a perçu dans la démarche une possibilité de se rapprocher des autres directions et de rompre son isolement. En externe, le recours à des notateurs externes et l'ouverture du processus à des institutions clés ont contribué à sa reconnaissance et son acceptation au sein du CNES<sup>32</sup>.

Le temps apparaît comme un facteur relativement important. La démarche AA a pu bénéficier de temps de réflexion, d'expérimentation, de discussions,

---

<sup>30</sup> La recherche de coopération avec certaines institutions ou certains pays, des axes forts pré définis et imposés par les instances directionnelles...

<sup>31</sup> Ainsi la crainte de voir certains notateurs favoriser les projets dont ils étaient les initiateurs au détriment d'autres programmes s'est progressivement estompée face à l'objectivité des évaluations.

<sup>32</sup> Malgré la difficulté de mobiliser et d'impliquer ces partenaires externes.



d'explication et de communication relativement longs<sup>33</sup>. La continuité et la stabilité du leadership ainsi que l'implication du directeur du CNES semblent avoir joué un rôle significatif dans le sens où ces facteurs ont d'une part permis d'inscrire la démarche dans le temps (en sécurisant les ressources affectées) et, d'autre part, envoyé un signal fort aux différents acteurs impliqués sur la continuité et la pérennité de la méthode<sup>34</sup>. La simplicité d'utilisation de la démarche, qui s'appuie finalement sur un nombre limité de critères et d'indicateurs ainsi que les moyens réduits (en termes de temps et ressources) qui lui sont affectés apparaissent aussi comme des éléments clés de la diffusion de la méthode AA.

Pour conclure, il est possible d'affirmer que la prise en compte et la gestion de manière équilibrée des deux dimensions fondamentales du changement (le processus et le contenu au sens de Bartoli (2004) [12]) ont été un vecteur d'acceptation et de diffusion de la démarche. La méthode AA a en effet bénéficié d'un contenu clairement identifié et communiqué (en termes de finalités et de résultats attendus) et d'un processus de mise en œuvre structuré et organisé<sup>35</sup>.

**Discussion et analyse de la dynamique du changement au sein des organisations publiques et des spécificités du management public**

L'objet de cette partie est de d'analyser les éléments mis en avant précédemment selon la double perspective choisie : 1. Conditions et facteurs de changement dans les organisations publiques, 2. Proximité et différences entre le management public et le management privé. Dans le même temps, nous rapprocherons nos observations et nos réflexions de la littérature et des théories existantes<sup>36</sup>.

*Des processus analytiques et décisionnels mixtes*

L'un des principaux objectifs de la méthode AA est d'objectiver et de rationaliser les processus de décision et d'allocation de ressources en respectant des critères d'efficience et d'efficacité.

Si la méthode a permis d'atteindre cet objectif pour un certain nombre de décisions, elle a en revanche démontré ses limites dans d'autres cas et mis en évidence la prégnance des modèles décisionnels de type politique (au sens de

<sup>33</sup> Près de deux ans entre 2003 et 2005.

<sup>34</sup> L'une des difficultés de l'implantation du management dans le secteur public réside dans les effets de mode en matière d'outils de gestion et dans les successions d'innovations managériales qui limitent l'implication des individus.

<sup>35</sup> Bartoli met en évidence les risques qui existent à privilégier une dimension au détriment de l'autre. Dans un cas « une focalisation sur le contenu du changement qui amène à négliger les conditions de sa mise en œuvre ». On se retrouve dès lors face à un changement de type intentionnel ou incantatoire. Dans le second cas –les processus sans fond- une focalisation excessive sur les processus conduit à « un brassage trop fort de démarches sans objectifs réels. »

<sup>36</sup> Ainsi que nous l'avons déjà souligné précédemment, notre positionnement méthodologique de type inductif et abductif nous pousse à privilégier des allers retours entre des observations d'un côté et des construits et concepts théoriques d'un autre côté. Nous confrontons ainsi nos perceptions et analyses « terrain » aux principaux auteurs et courants théoriques traitant des problématiques de changement en milieu public, ceci afin de préciser, de réorienter voire de confirmer les construits théoriques principaux existants et/ou de suggérer des hypothèses et des propositions de recherche.

---

Lindblom (1968)<sup>37</sup> [16] et organisationnel (au sens de Cyert et March, 1970 [17]). Des projets relativement bien notés ne bénéficient pas d'une réallocation budgétaire et d'une priorisation et peuvent même se voir mettre de côté. A l'inverse certains projets qui ne répondent pas aux critères et qui obtiennent donc des scores relativement faibles sont tout de même sélectionnés et ceci parfois au détriment de projets mieux notés. Des impératifs stratégiques et/ou politiques (favoriser tels partenaires institutionnels ou tels pays) expliquent les libertés prises avec l'analyse matricielle. L'autre explication provient du fait que pour des objets relativement complexes et abstraits, tels que la R&D et la prospective, certains critères ont du mal s'appliquer et ou n'ont pas de réelle signification. Face au risque d'écarter systématiquement et mécaniquement des projets qui ne cadrent pas avec la grille d'analyse et qui pourtant peuvent s'avérer stratégiques à très long terme pour le développement<sup>38</sup> du CNES et pour son environnement, **des repêchages ont lieu.**

Il est ainsi possible d'observer un processus décisionnel mixte<sup>39</sup> qui s'appuie à la fois sur les éléments quantitatifs, objectifs définis *ex ante* mais aussi sur des considérations plus politiques, subjectives, non explicitées et qui sont présentes avant même que ne soit mise en place la démarche ou qui surgissent *a posteriori*. A une rationalité de processus et de méthode se substitue dès lors, pour certains projets, une rationalité plus politique qui dispose de sa propre logique et de ses propres fondements. On retrouve alors le processus de rationalisation *a posteriori* tel que décrit par Simon (1983) [18] et qui consiste à légitimer par le biais de démarches analytiques rationnelles et formelles des choix prédéterminés. Cette coexistence et affrontement de deux rationalités, qui introduit chez un certain nombre d'acteurs une dose de scepticisme quant à l'impact réel de la démarche et quant à l'intérêt de leur contribution, est à notre sens l'une des caractéristiques du secteur public<sup>40</sup>. Elle se traduit par une superposition et imbrication de modèles décisionnels déductifs, logiques et rationnels avec des modèles organisationnels (influence des structures et des dispositifs organisationnels existants) et politiques (influence des parties prenantes internes et externes, des structures de jeux de pouvoir et d'influence).

Cependant nous considérons, à l'instar d'un certain nombre de personnes interrogées, que cette flexibilité et cette variabilité du processus de décision non seulement ne peuvent être considérées comme des faiblesses mais qu'elles ont facilité l'implantation de la démarche et ont été un facteur de pérennisation. La

---

<sup>37</sup> Le terme renvoie à la nécessité pour les organisations et les managers publics de répondre à des demandes et des pressions multiples et parfois contradictoires.

<sup>38</sup> Ainsi les projets dits « Technologie Push » ou ceux qui relèvent de la prospective sont généralement très mal notés parce que le critère demande externe formalisée s'avère inadapté pour ce type de programmes qui cherchent à créer des ruptures technologiques et dont les horizons d'application et d'impact relèvent du très long terme (les notions de coûts, de budgets et de ressources financières n'ont aussi que peu de signification).

<sup>39</sup> On peut rapprocher « ces processus de décisions multi-facettes » des « processus d'organisation multi-facettes » mis en évidence par Bartoli (2004) [12] et qui traduisent au sein des organisations publiques la coexistence de modes d'organisation et de fonctionnement bureaucratiques avec des modèles managériaux.

<sup>40</sup> Si la rationalité politique est aussi présente au sein du secteur privé, elle l'est généralement dans des proportions moindres, et souvent inverses, à la rationalité managériale et économique. Notre étude de cas illustre le leurre que peut constituer la croyance en l'hyper rationalité des processus de décision dans les organisations en général et dans le secteur public en particulier. Dans notre cas, certains choix à consonance politique, correspondent à des visions et des positions personnelles et/ou sont la résultante de l'influence et des pressions exercées par des parties prenantes internes et externes. L'utilisation de la démarche s'inscrit alors une logique de rationalisation *a posteriori* et de régularisation de choix déjà fixés.

---

non application mécanique et technocratique du processus de sélection a ainsi permis de tenir compte de spécificités propres à certains domaines et à certains modes de fonctionnement du CNES et a derechef crédibilisé la démarche.

*Des facteurs d'incitation du changement et d'institutionnalisation nombreux et  
disparates*

Notre étude de cas permet de mettre en évidence et de distinguer les facteurs déclencheurs favorables à l'introduction et l'implantation de changement des éléments intervenant positivement une fois le processus engagé. On retrouve ainsi la typologie de Bartoli (2004) qui distingue au sein des organisations publiques les incitations au changement des facteurs de pérennité.

Ainsi qu'il a été souligné précédemment, l'introduction de la démarche – et donc du processus de changement – s'explique à la fois par l'action et la pression combinées de deux types de facteurs déclencheurs : un facteur externe et environnemental (la crise financière qui a créé une perception collective de la nécessité de changement), un facteur humain (l'impulsion et l'implication personnelle du président du CNES). Dans le cas du CNES, l'incitation au changement est à la fois interne et externe, contrainte et volontaire, liée à des contraintes environnementales mais aussi à une volonté endogène<sup>41</sup>.

Cette observation est d'autant plus intéressante qu'elle tend à confirmer simultanément les deux positions théoriques qui s'opposent quant aux sources et aux causes du changement organisationnel. Nous faisons référence d'une part à des approches telles que l'écologie des populations (Hannan et Freeman, 1984 [19]) et à la théorie institutionnaliste (DiMaggio et Powell, 1983 [20]) qui affirment qu'étant données l'inertie naturelle des organisations et leur rigidité face aux changements<sup>42</sup> seuls des facteurs externes et des chocs exogènes sont susceptibles de favoriser l'introduction de changements organisationnels (Seo et Creed, 2002 [21]). Nous nous référons d'autre part aux théories opposées qui insistent sur le rôle fondamental du leader et de l'individu qui remplit une fonction significative d'agent du changement dans les processus de transformation organisationnelle (Burke, 2002 [22], Scott, 2001 [23]).

Cette double influence met en exergue l'une des spécificités du changement en milieu public affirmée par des auteurs tels Backoff et Nutt (1992) [24] à savoir la nécessité, en raison des nombreux freins et résistance au changement, d'une pression conjuguée et conséquente de facteurs d'incitation au changement (environnementaux et managériaux). Notre cas tend à montrer qu'il n'existe pas un facteur déclencheur unique ou déterminant mais un faisceau de pressions et d'incitations au changement qui, en se combinant, acquièrent suffisamment de poids pour qu'à un moment donné la décision d'initier un changement soit prise.

Les facteurs identifiés peuvent être classés en deux catégories :

1. Les pressions qui contraignent une organisation à rechercher de nouvelles voies de développement ou à repenser ses processus de fonctionnement. Le changement est en quelque sorte imposé par des facteurs d'origine interne ou externe qui peuvent prendre la forme aussi bien de menaces que d'opportunités.

---

<sup>41</sup> En effet, si l'Etat et les autorités de tutelle ont fait pression pour que le CNES assainisse sa situation financière, en revanche ils n'ont aucunement influencé ou dicté le choix de ce type de démarche.

<sup>42</sup> Considérés comme une perturbation et une remise en cause du système de normes existant.

---

2. Les initiatives individuelles qui résultent de la mobilisation d'un ou plusieurs leaders locaux. Le volontarisme local, plus que la pression des événements, détermine le recours à une démarche de changement.

*Les facteurs d'appropriation du changement : l'importance du leadership et du facteur humain*

Ainsi que nous avons pu l'observer, une **seconde catégorie de facteurs contribuent significativement à l'appropriation et à l'institutionnalisation du changement, une fois que celui-ci est initié. Ces facteurs sont de trois types : humain et managérial, technique et méthodologique<sup>43</sup>, matériel<sup>44</sup>**. Nous insisterons sur la première catégorie de facteurs en raison de son influence significative sur les autres éléments.

Concernant la première catégorie de facteurs, l'étude de cas confirme l'importance et le rôle concomitant joué par deux formes de leadership. Un leadership de légitimation qui vise à justifier, et parfois imposer, la démarche lors de ses phases initiales d'implantation. Cette fonction est généralement assurée par les responsables politiques ou les instances de direction des organisations publiques. Ce leadership de type politique (au sens de Backoff et Nutt, 1992 [24]) remplit une véritable fonction de légitimation, de crédibilisation<sup>45</sup> et de promotion de la démarche auprès des acteurs concernés. Le rôle crucial joué par l'implication et l'engagement du top management est cependant une arme à double tranchant. L'identification trop importante du dirigeant au processus de changement fait peser un risque sur sa pérennité en cas de changement à la tête de l'organisation publique. Il s'agit là d'un paradoxe du changement dans les organisations publiques : si l'acceptation et l'appropriation de l'innovation organisationnelle par les autres acteurs sont en grande partie liées au soutien et à l'action d'un leader unique, son départ à des chances d'entraîner une démobilisation et un abandon progressif de la démarche. Ainsi, selon une majorité de participants, et à l'instar de ce qui s'est passé au CEA, le départ du président actuel a de forte chance d'entraîner l'abandon de la démarche AA.

Le changement en milieu public semble résulter à la fois d'une logique participative et décentralisée mais aussi d'un pilotage descendant et contrôlé par les instances de direction. On retrouve ainsi le processus hybride du changement mis en évidence par Fernandez et Rainey (2006) [4] au sein des organisations publiques.

Le leadership technique et méthodologique - la seconde catégorie de leadership - joue un rôle d'accompagnement, d'encadrement et de formation méthodologiques<sup>46</sup>. Ceci conforte un certain nombre d'analyses et d'études (Charih et Paquin, 1993 [25], Bryson et Roering, 1988) [26] qui mettent en avant

---

<sup>43</sup> La flexibilité, aussi bien en ce qui concerne les composantes méthodologiques de la démarche que son application et son interprétation.

<sup>44</sup> Les temps d'apprentissage et d'expérimentation, les ressources affectées à la démarche.

<sup>45</sup> Le soutien affiché et l'implication des responsables, qu'ils soient politiques ou administratifs, est un gage de sécurité dans le sens où ils rassurent en interne sur la pérennité du changement et sur les moyens affectés à sa mise en œuvre.

<sup>46</sup> Alors que le leadership politique conduit une mission de légitimation et de promotion socio-politique de la démarche, la responsabilité du leader technique se centre autour des fonctions d'organisation, d'encadrement et d'évaluation. Bien que ces groupes d'activités (politiques et managériales) diffèrent, elles participent et contribuent à la réalisation d'un même objectif, à savoir la réduction au sein du milieu organisationnel des résistances et des inerties face à la mise en place d'un projet de changement.

---

dans d'autres organisations publiques ou administrations l'importance des groupes et des agents en charge du pilotage technique et méthodologique du processus de changement. La nécessité plus impérative que dans le secteur privé (1) d'expliquer le changement, (2) de communiquer sur ses caractéristiques, ses impacts et ses apports, (3) d'impliquer les acteurs concernés, (4) de lutter contre les résistances et les *a priori* en termes de culture et de valeurs justifie le rôle clé joué par ce type de leadership dans la dynamique de changement.

Enfin, notre recherche empirique a permis de mettre en évidence d'autres facteurs clés de succès, en grande partie dépendant de l'action des leaders, relativement similaires à ceux relevés par une partie de la littérature. On trouve ainsi la construction de coalition interne et externe de soutien au changement (Fernandez et Rainey, 2006 [4]; Berman et Wang, 2000 [27]), la simplicité méthodologique (Charih et Paquin, 1993 [25]; Paquin, 1994 [28]), la mobilisation de moyens et de ressources conséquentes pour soutenir le processus de changement (Kemp et al., 1993 [29])

#### *Des rythmes de changement incrémentaux et progressifs*

Un certain nombre d'auteurs (Bryson, 1988 [15]; Backoff et Nutt, 1992 [24]) insistent sur le fait que les processus de changement sont beaucoup plus difficiles à mener dans les organisations publiques du fait de leur propension naturelle à l'inertie et à la résistance. Dans le même ordre d'idées, Bartoli (2004) [12] a mis en évidence la diversité de freins et de fragilités qui peuvent remettre en cause le changement aussi bien à son stade initial d'introduction que lors de sa phase de diffusion et d'institutionnalisation. Ces facteurs défavorables au changement sont de type structurel, culturel, stratégique et comportemental. Dans le cas du CNES, et ainsi qu'il a été souligné précédemment, les principales difficultés étaient de type culturel et comportemental. Si la littérature a tendance à s'accorder sur la prégnance des inerties et résistances au sein du secteur public, deux thèses s'affrontent quant au rythme de changement à imposer (Balogun et Hope Hailey, 2005 [36]). Ainsi les partisans du changement adaptatif s'opposent aux tenants du changement révolutionnaire ou drastique qui affirment la nécessité d'un rythme de changement relativement rapide et brutal afin de dépasser les inerties et les blocages internes.

Ainsi que le soulignent Fernandez et Rainey (2006) [4], on ne peut parler d'institutionnalisation du changement que lorsque l'on observe une modification durable des routines organisationnelles, des valeurs et des comportements. Dans le cas de la méthode AA, les changements qui ont eu lieu à ce niveau ont été davantage incrémentaux, progressifs et adaptatifs que brutaux et rapides. Ainsi que nous l'avons souligné précédemment, la variable temps a constitué un facteur clé de réussite en permettant l'émergence de processus d'apprentissage et d'appropriation progressifs<sup>47</sup>. Ainsi nos observations tendent à montrer la nécessité pour les organisations publiques de mettre en place de manière graduelle et incrémentale des changements organisationnels afin de permettre, chez les acteurs impliqués, le développement de processus d'expérimentation, d'apprentissage et de perception des bénéfices du changement (Paradeise et Thoenig, 2005). [30]

---

<sup>47</sup> Qui se sont étendus dans le cas du CNES sur une période de près de quatre ans.

---

### *L'importance des impacts qualitatifs et socio-culturels*

Si la fonction de rationalisation des décisions de la méthode AA a été effective, il n'en demeure pas moins qu'elle ne représente pas, chez les acteurs concernés, l'intérêt premier de ce type d'outil. Dans le cas du CNES, le regard très largement positif que portent sur la démarche les acteurs impliqués est davantage lié à ses retombées qualitatives et pédagogiques, et notamment à sa capacité (1) à mettre en relation les acteurs, (2) à décloisonner les structures, (3) à élargir les cadres de réflexion et d'analyse des individus. Ainsi nos observations s'inscrivent dans la continuité d'un certain nombre d'études et d'analyses (Bernier, 1998 [31]; Deschênes et Divay, 1994 [32]; Favoreu, 2000 [33]) qui tendent à affirmer qu'en milieu public, les processus d'introduction et d'implantation de techniques managériales, par leur capacité à modifier les comportements, les attitudes et les valeurs, comptent davantage que les finalités et les objectifs premiers de ces démarches. Le cas du CNES démontre ainsi que l'introduction d'une démarche managériale novatrice au sein d'une organisation publique à des impacts multiples (souhaités ou non) sur le système de valeurs et de représentations dominant et sur les comportements organisationnels<sup>48</sup>. Ces effets secondaires et qualitatifs deviennent une source de légitimation<sup>49</sup> *a posteriori* de la démarche, contribuant ainsi à sa diffusion et son appropriation.

### **Conclusion**

L'objet de cet article était de s'interroger sur la spécificité des conditions de mise en place d'une démarche de management/changement au sein d'une organisation publique et, plus généralement, sur la proximité public-privé dans le domaine du management.

Certaines spécificités significatives du management public s'expriment selon nous à travers les conditions de mise en œuvre et de pilotage des techniques managériales<sup>50</sup> ainsi qu'à travers leurs fonctions et leur portée. Notre étude suggère l'idée d'un management public qui est à la fois adaptatif, en puisant dans les techniques et concepts méthodologiques du privé, mais aussi créatif et autonome en se différenciant sur certains points fondamentaux du management privé (fonctions et impact des techniques managériales, conditions de mise en œuvre du changement). Cette distanciation par rapport au management privé permet d'une part de traiter certaines problématiques et, d'autre part, de tenir compte de spécificités propres au secteur public et à des processus de décision à dominante politique. Cette voie médiane correspond à une position de plus en plus partagée au sein de la littérature qui affirme qu'il est possible de trouver "une synergie constructive entre les méthodes gestionnaires des organisations publiques et celles des organisations privées" sans pour autant risquer l'incohérence et l'inefficacité résultant d'une transposition pure et simple<sup>51</sup> (Bartoli, 2004) [12]. Selon l'auteur, et pour dépasser les débats paralysants portant sur la légitimité du secteur public et sur la frontière public/privé, le champ

---

<sup>48</sup> Pour le détail de ces changements cf. § « Fonction, portée et impact de la méthode AA. »

<sup>49</sup> Davantage que l'objectif de rationalisation et d'objectivation du processus de sélection des projets scientifiques.

<sup>50</sup> Ainsi que nous avons pu le noter, les caractéristiques techniques et méthodologiques de la matrice du CNES sont relativement similaires à son modèle du privé.

<sup>51</sup> Ce que rejettent en effet Bartoli (2004) [12], ainsi qu'un certain nombre d'auteurs (Auby, 1996 [34]; Santo et Verrier, 1993 [14]), ce n'est pas tant la transposition des méthodes managériales du privé que la transposition sans discernement.

---

du management public « gagne à être abordé de façon pluridisciplinaire ». Si nous souscrivons pleinement à cette thèse, nous pensons également que cette discipline gagnerait aussi à être abordée selon ces différentes dimensions et composantes (la dimension instrumentale et technique, la dimension initiation et pilotage du changement, la dimension finalité et impact...).

De nos observations et nos analyses peuvent être suggérées des implications/recommandations managériales relatives à l'introduction d'outils de gestion stratégique et, plus généralement, de démarches de changement au sein des organisations publiques.

Plus spécifiquement notre étude de cas souligne :

1. Le rôle clé joué par l'action conjuguée et complémentaire de deux formes de leadership : l'un politique, l'autre technique et méthodologique. Le premier remplit principalement une fonction de légitimation de la démarche, le second une fonction d'accompagnement, d'explication et de sensibilisation.
2. L'importance accordée au temps et aux processus d'appropriation, d'apprentissage et d'expérimentation de la démarche ainsi qu'aux espaces de propositions voire de critiques et de remises en cause.
3. La nécessité d'un pilotage et d'une gestion du changement basés sur l'animation, l'accompagnement, la sensibilisation aux objectifs poursuivis et aux avancées attendues ainsi que la communication de résultats atteints et des progrès accomplis.
4. La légitimité et l'efficacité d'une stratégie du changement incrémentale, progressive qui définit, voire, impose des règles, des objectifs et un cadre général mais qui accepte aussi les compromis, les remises en cause et les évolutions liés aux propositions des acteurs concernés. Le pilotage, plus que la planification du changement, devient dès lors la composante clé de la réussite du changement en milieu public (Paradeise et Thoenig, 2005) [30].

---

**BIBLIOGRAPHIE**

- [1] POLLITT C. and BOUCKAERT G. (2004), **Public Management reform – A Comparative Analysis**, Oxford University Press, 2<sup>nd</sup> Ed.
- [2] GIBERT P. et THOENIG J.C. (1993), « La gestion publique entre l'apprentissage et l'amnésie », **Politiques et Management Public**, vol. 11, n° 1, pp. 3-21.
- [3] LACASSE F. (2003), « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe » **Revue Française d'Administration Publique**, n° 105/106, pp. 67-79.
- [4] FERNANDEZ S. and RAINEY H G. (2006), « Managing successful Organizational Change in the Public Sector » **Public Administration Review**, March/April, pp. 168-176
- [5] ARMENAKIS A. and BEDEIAN H G. (1999), "Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s" **Journal of Management**, vol. 25, n°3, pp. 293-315.
- [6] SAUSSOIS.J-M. (1996), **Les outils de gestion du privé applicables aux collectivités locales: à prendre et à laisser**, Premières Rencontres Ville-Management, Le Maire-Entrepreneur, Biarritz, 5 et 6 septembre .
- [7] DENIS J.L. et CHAMPAGNE F. (1990), « Pour comprendre le changement dans les organisations », **Gestion**, vol. 15, n°1, pp. 44-63.
- [8] MAUREL C. (2006), "Etude d'un changement organisationnel dans les grandes collectivités territoriales: l'évolution de la fonction contrôle de gestion », **Finance Contrôle Stratégie**, vol. 9, n°3, septembre, pp. 105-134.
- [9] ZILLER J. (2003), « Réformer ou recentrer le secteur public : dynamiques et prévisions » **Revue Française d'Administration Publique**, n° 105/106, pp. 25-37.
- [10] HUBERMAN A.M and MILES M.B. (2003), **Analyse des données qualitatives, recueil de nouvelles méthodes**, Série méthodologie de la recherche, De Boeck Université, 2<sup>ème</sup> ed.
- [11] HAMEL G. and PRAHALAD C.K. (1995), **La conquête du futur**, Interéditions.
- [12] BARTOLI A. (2004), **Le management dans les organisations publiques**, Dunod.
- [13] GIBERT P. (1986), « Management public, management de la puissance publiques », **Politiques et Management Public**, vol. 4, n° 1, pp. 89-123.
- [14] SANTO.V-M, VERRIER.P-E., "**Le management public**", Coll Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 1993.
- [15] BRYSON J.M. (1988), **Strategic planning for public and non profit organisations**, Jossey Bass, San Francisco.



- 
- [16] LINDBLOM C.E. (1968), *The Policy Making Process*, Prentice-Hall
- [17] CYERT J.L. et MARCH J.G. (1970), *Processus de décision dans l'entreprise*, Dunod.
- [18] SIMON H. (1983), *Administration et processus de décision*, Economica, 1983.
- [19] HANNAN M.T and FREEMAN J. (1984), "Structural Inertia and Organizational Change", *American Sociological Review*, vol. 49, n° 2, pp. 149-164.
- [20] DiMAGGIO P.J. and POWELL W.W. (1983), "The Iron cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields ", *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, pp. 147-160
- [21] SEO M.G. and CREED W.E. (2002), "Institutional Contradictions, Praxis and Institutional Change: A Dialectical perspective", *Academy of management Review*, vol. 27, pp. 222-248.
- [22] BURKE W.W. (2002), *Organization Change: Theory and Practice*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- [23] SCOTT W.R. (2001), *Institutions and Organizations*, 2<sup>nd</sup> ed., Thousand Oaks, CA: Sage.
- [24] BACKOFF R.W. and NUTT P.C. (1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- [25] CHARIH M et PAQUIN M., (1993), *La planification stratégique dans l'administration gouvernementale: une comparaison Ottawa-Quebec*, Centre Canadien de Gestion, novembre 1993.
- [26] BRYSON J.M. and ROERING W.D. (1988), "Initiation of Strategic Planning by Governments", *Public Administration Review*, Vol. 48, n°6, pp. 995-1004.
- [27] BERMAN E. and WANG X.H. (2000), "Performance Measurement in US Counties: Capacity for Reform", *Public Administration Review*, vol. 60, n°5, pp. 409-420.
- [28] PAQUIN, M. (1994). La planification stratégique dans le secteur public, sous la direction de R. Parenteau, *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, Presses de l'Université du Québec, pp. 597-615.
- [29] KEMP E.J., FUNK R.J. and EADIE D.C. (1993), "Change in Chewable Bites: Applying Strategic Management at EEOC", *Public Administration Review*, vol. 53, n°2, pp. 129-134.
- [30] PARADEISE C. et THOENIG J-C. (2005), « Piloter la réforme de la recherche publique », *Futuribles*, n° 306, pp. 21-40.
- [31] BERNIER L. (1998). "La planification stratégique au gouvernement du Québec: un cadre pour l'entrepreneuriat public", *Management international*, vol. 3, n°1, p.15-24.
- [32] DECHENES J-C. et DIVAY G. (1994). La planification stratégique au ministère de l'environnement du Québec, sous la direction de R. Parenteau, *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, Presses de l'Université du Québec, pp. 403-416.

[33] FAVOREU C. (2000), « Fonctions et portée des démarches stratégiques urbaines : une analyse comparative public-privé », *Management International*, vol.4, n°2, pp. 11-27.

[34] AUBY.J-F., « *Management public* », Sirey, 1996.

Annexe n° 1 : Description des critères de notation (source interne au CNES)

ATTRAITES

**Critère R : Risque – consolidation financière**  
 On note ici (note de 0 à 5) l'absence de Risque financier. On note 5 un projet ayant un bon niveau de coopération financière avec des partenaires contributeurs fiables et dont l'impact financier en cas de risque est faible. La note sera 0 dans le cas inverse. Il s'agit donc de noter à la fois :

- le montant de la coopération financière décidée pour le projet,
- La fiabilité du montage associé,
- L'impact financier en cas de risque technique ou de programme.

**Critère I : impact industriel, scientifique et technique, fécondité**  
 Il s'agit de mesurer (note de 0 à 5) l'importance du projet en terme :

- résultats sur le plan scientifique,
- ouverture d'un marché important en matière industrielle,
- retombées industrielles possibles dans d'autres secteurs que celui de l'objectif principal (dualité, missions commerciales, grand public),
- révolution technologique (validation spatiale d'une nouvelle technologie),
- émergence d'un nouveau concept de mission.

**Critère C : Conformité aux priorités de la politique spatiale française et européenne**  
 On note (note de 0 à 5) le projet d'étude par rapport aux priorités de la politique spatiale française. On rappelle que les priorités par ordre décroissant sont :

- Accès européen à l'espace, Aspects Défense,
- Environnement et sécurité, développement durable, GMES,
- accompagnement du Programme Scientifique Obligatoire de l'ESA, Technologies de l'information et de la communication,
- Programme scientifique (hors sciences de la planète, Terre et accompagnement du Programme Scientifique Obligatoire traités plus haut),
- Autres.

**Critère D : Demande explicite externe formalisée**  
 Le principe général est que le CNES doit être à l'écoute d'un client clairement identifié et impliqué dans le financement du projet. Le projet peut répondre à une demande explicite (note de 0 à 5) :

- d'une tutelle
- D'un partenaire institutionnel français (DGA, ONERA, CNRS, CEA...),
- Ou résulter d'un accord de partenariat avec d'autres agences,
- D'un opérateur européen,
- De la politique technique.

ATOUS

**Critère E : compétence métier des Equipes**  
 On analysera la compétence, en terme de métier, de l'équipe envisagée : CNES + partenaires (Institutionnels, labos, industriels). On distinguera s'il s'agit :

- d'une compétence mondiale reconnue pour l'ensemble des intervenants (avec possibilité de compétences croisées entre différents membres de l'équipe),
- Ou bien de compétences spécifiques à un membre de l'équipe.

On notera qu'une compétence au niveau concept n'implique pas forcément une compétence au niveau de la réalisation.

**Critère V : plus-Value du CNES en compétence système**  
 On notera ici l'apport spécifique du CNES en terme de maîtrise des systèmes spatiaux complexes en analysant comment le CNES :

- se situe par rapport à la concurrence,
- Utilise au mieux ses capacités multi-métiers.

Il s'agira d'un about pour le CNES si cette compétence système n'existe pas par ailleurs dans l'industrie.

**Critère P : Positionnement par rapport aux roadmaps du CNES**  
 On notera ici le positionnement et le passage par rapport aux différentes roadmaps du CNES en analysant :

- la cohérence du projet avec les objectifs techniques des roadmaps,
- le phasage du projet dans le temps par rapport aux objectifs calendaires des roadmaps.

Si les roadmaps ne sont pas encore disponibles, les thématiques présenteront la stratégie CNES et les objectifs associés à chaque étape calendaire.

**Critère F : apport de partenariats de qualité, capacité à mobiliser et à fédérer des partenaires**  
 Les composantes de ce critère sont :

- la capacité du CNES à organiser, rechercher les partenaires, les mobiliser,
- la qualité du montage proposé et des partenaires,
- la complémentarité entre les partenaires,

en terme de mobilisation et de motivation pour le montage proposé.

---

## Annexe n° 2 : Descriptif de la méthode AA (Source : J-P. Abadie – CNES)

### Remarque liminaire

La méthode AA introduite au CNES par CNES/P fait partie du processus de planification des projets du CNES. Elle est utilisée comme aide à la décision pour l'interclassement des études avant-projets, des projets et des démonstrateurs relevant des systèmes orbitaux ou des lanceurs. Un projet (avant-projet, projet et démonstrateur) doit avoir une note Atout-Attraits pour que son engagement soit autorisé. La méthode AA a été introduite pour avoir un interclassement de projets de thématiques (sciences de l'univers, observation de la terre, radiocommunications, lanceurs,...) et de nature (bord, sol, ...) différentes. Le tableau d'interclassement est utilisé comme un vecteur de communication en interne CNES et à l'extérieur par la Direction. La notation AA peut être utilisée dans d'autres contextes (hiérarchisation d'activités, de manifestations,...) mais dans ce cas cela relève d'initiatives particulières qui n'ont pas le Label AA CNES.

### Séances de notation AA

Deux séances de notation sont fixées par an en avril et octobre. Pour être noté, un projet doit être soumis à DSP/ARP au plus tard 8 jours avant la séance de notation. Le dossier de soumission comprend : (1) une fiche descriptive renseignée avec les coûts à achèvement et les RH estimatifs du projet final et de la phase concernée, (2) un descriptif technique et programmatique libre du projet. Chaque projet est présenté par le responsable du projet ou le thématicien concerné et le temps de présentation sera a priori le même pour tous les projets de même classe. Avec l'expérience, le temps de présentation des projets a **augmenté** pour permettre un jeu de questions-réponses suffisant.

### Les critères de notation

#### 1. ATTRAITS

⇒ Critère C : Conformité aux priorités de la politique spatiale française et européenne

*lien avec le contrat Etat-CNES*

⇒ Critère D : Demande explicite externe formalisée.

*La politique technique a été positionnée au même rang que les clients*

⇒ Critère R : Risque –Consolidation Financière

⇒ Critère I : Impact industriel, scientifique et technique, fécondité

#### 2. ATOUTS

⇒ CRITERE E : compétence métier des Equipes

⇒ CRITERE V : plus-Value du CNES en compétence système

⇒ CRITERE P : Positionnement par rapport aux roadmaps thématiques et techniques du CNES

⇒ CRITERE F : apport de partenariats de qualité, capacité à mobiliser et à fédérer des partenaires

### Comité de notation

Le Comité de notation comprend 19 membres (dont 4 extérieurs : 2 scientifiques, 1 Défense, 1 société civile) et 14 CNES (nommés parmi la hiérarchie avec un suppléant).

Important : CNES/P a exigé la présence de chaque membre CNES (ou de son représentant).

### **Notation**

La notation se fait en séance sur des fiches numérotées. A la fin de la séance les fiches sont relevées. Il n'y a pas de notation en dehors de la séance.

Les notes de chaque notateur restent confidentielles.

Un traitement est fait (moyenne des notes par Atouts et par Attrait) pour avoir une seule note Atout et une seule note Attrait par projet.

La note composite est la moyenne géométrique des notes Atouts et Attrait (pour privilégier les projets ayant le moins d'écart entre les deux notes).

Un outil simple (excel est utilisé).

Le rapport de la séance avec les notes et le nuage de points est discuté en séance de débriefing sans bien sûr changement a posteriori des notes.

### **Exploitation des notes**

On garde le caractère d'aide à la décision de la notation mais une hiérarchisation est proposée aux Comités de décision des projets puis au COMEX qui est la plus haute instance décisionnelle du CNES.

Cette proposition peut faire apparaître une zone « rouge » de projets mal notés en tous cas < moyenne.

Chaque projet a donc une note valable tant que son périmètre n'a pas changé.

On distingue a priori 3 étapes : 1. Une phase d'étude de faisabilité (phase 0), 2. Une phase d'étude des concepts et d'évaluation (phase A), 3. Une phase d'étude de définition, de réalisation et d'exploitation (phase C,D,E)

Le projet doit être renoté lorsqu'il change d'étape.

### **Organisation**

Au CNES l'organisation des séances d'AA est prise en charge par le responsable des avant-projets. Le temps consacré à la procédure de notation est de l'ordre de 20 jours / an pour les deux séances.

---

**Annexe n° 3 : Catégories génériques et sous-catégories de la grille  
d'analyse thématique de contenu**

<b>Catégories génériques</b>	<b>Principales sous-catégories</b>
<b>Facteurs déclencheurs</b>	Evénements de type externe (changement imposé) Evénements de type interne (changement imposé) Facteurs individuels (changement volontaire) Milieu socio-politique favorable
<b>Facteurs clés de succès</b>	Facteurs organisationnels et méthodologiques Facteurs managériaux Facteurs individuels, leadership Facteurs externes Facteurs de blocage Conjoncture socio-économique et politique
<b>Résultats</b>	Résultats directs et souhaités Résultats qualitatifs Effets d'apprentissage Procédure d'évaluation Impacts socio-culturels Modification des représentations et des cadres de réflexion
<b>Fonctions</b>	Fonctions de rationalisation des choix stratégiques et de programmation de l'action Fonction politique Fonction de mobilisation Fonction de mise en relation

---