

**GOUVERNANCE PARTENARIALE ET PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE :**

**LES ENSEIGNEMENTS DES PRIVATISATIONS PASSES**

**STAKEHOLDER GOVERNANCE AND ORGANIZATIONAL PERFORMANCE**

**LESSONS FROM PAST PRIVATIZATIONS**

**CELINE CHATELIN**

Maître de Conférences  
IAE - Université d'Orléans

LOG – Orléans et FARGO/LATEC UMR 5118 - Dijon

UFR Droit Economie Gestion - IAE  
Rue de Blois, BP 67 39 - 45067 Orléans cedex 2

Tel/fax: +(33) 0 238 494 816

Mobile : +(33) 0 689 851 009

celine.chatelin@wanadoo.fr

site : <http://perso.wanadoo.fr/celine.chatelin>

article n°103-01

Classification JEL: L320, G310, G380, D 230, L 210

<p><b>Résumé :</b></p> <p>Cet article adresse deux questions, l'une relative à la problématique fondamentale du lien entre propriété et performance dans le cas emblématique de la privatisation, l'autre relative à la portée explicative de la théorie de la gouvernance. En reconsidérant le débat traditionnel fondé sur le «simple» transfert de propriété au profit d'agents privés, notre réflexion relève d'une analyse des règles du jeu organisationnel qui gouvernent le processus de décision. Dans une perspective partenariale de la valeur, quid des effets de la privatisation sur le processus décisionnel et sur ses interactions avec les mécanismes de gouvernance qui sont supposés l'encadrer ? Ce renouvellement de perspective offre en retour, une opportunité de statuer sur la théorie de la gouvernance partenariale. Cet article sollicite ainsi une réflexion ouverte sur les axes de recherche de la théorie de la gouvernance dans la compréhension d'une logique continue d'adaptation de l'entreprise à son environnement.</p> <p><b>Mots clés :</b> création et répartition de la valeur, étude de cas, gouvernance partenariale, privatisation, processus décisionnel</p>	<p><b>Abstract :</b></p> <p>This paper asks two questions. One is related to the basic links between property and performance in the symbolic case of privatisation. The second question is related to the explanatory power of the corporate governance theory. By re-interpreting the traditional debate based on the "simple" transfer of property to private agents, we analyze the rules of the organizational game which are supposed to govern the decision process. In a stakeholder perspective of the value, what are the effects of privatisation on the decision making process and its links with governance mechanisms? This renewal is an opportunity to examine the stakeholder corporate governance theory. This paper concludes with an open discussion about the research agenda for understanding the adaptive dynamics of the organisation to its environment.</p> <p><b>Key words :</b> value creation and allocation, case study, stakeholder governance, privatisation, decision making process</p>
---	---

On constate depuis le début des années 1990, un intérêt croissant porté par les institutions (rapport Cadbury en Angleterre, 1992 ; rapport Peters aux Pays-Bas, 1997 ; rapport Cardon en Belgique, 1998 ; rapport Viénot 1 et 2 en France, 1995 et 1999 ; etc.) et par la communauté scientifique à la gouvernance des entreprises. Il témoigne de l'interrogation centrale en sciences de gestion, des facteurs susceptibles de contribuer au processus de création et de répartition de valeur, pour différents partenaires impliqués dans l'organisation. Plus spécifiquement, en finance organisationnelle, le débat relève de la relation fondamentale entre la propriété au sens de la théorie positive de l'agence (droits décisionnels, Jensen, 1998) et le système de gouvernance et de leurs rôles respectifs, voire conjoints, dans les sources d'efficience de la firme (Charreaux, 1997).

Dans ce cadre général d'interrogation, la privatisation envisagée comme le passage d'une organisation publique à une organisation privée constitue non seulement un phénomène mondial particulièrement controversé - rejoignant le lien fondamental entre propriété et performance (Chatelin, 2001) - mais aussi un changement majeur dans la vie d'une organisation, notamment en matière décisionnelle (Catelin et Chatelin, 2001). La privatisation représente ainsi un contexte particulièrement favorable à la question centrale du fonctionnement des entreprises. Elle soulève en effet la question des processus organisationnels et des facteurs de performance sous-jacents impliqués dans le niveau d'efficience de la firme. Dans cette perspective, notre réflexion est fondée sur l'interrogation générale suivante : Comment interagissent la propriété et le système de gouvernance de l'entreprise dans le cadre du processus de création et de répartition de la valeur partenariale ? En ce sens, notre questionnement s'inscrit clairement dans une perspective explicative de la dynamique de l'architecture organisationnelle, telle qu'elle est considérée par Jensen et Meckling, soit les règles du jeu organisationnel qui gouvernent le processus décisionnel (Jensen, 1998). Ainsi, en posant la double question des effets d'un changement organisationnel d'envergure sur le système de gouvernance de l'entreprise et ses conséquences en matière de performance, cet article propose une application de la théorie de la gouvernance partenariale à partir d'une analyse particulière de l'évolution de l'entreprise, celle de son passage d'une architecture publique à une architecture décisionnelle privée.

En ce sens, nous proposons une relecture de la privatisation en tant que processus de transformation des rapports entre le dirigeant et les autres parties prenantes. Différente de la perspective traditionnelle centrée principalement sur la relation actionnaire-dirigeant, notre approche de la privatisation dans le contexte de la gouvernance partenariale est susceptible de mettre en lumière les sources réelles de performance et les obstacles possibles à sa réalisation. Après une revue succincte de littérature sur la privatisation (1), nous développons une lecture alternative de ce changement organisationnel à l'appui de la théorie de la gouvernance partenariale (2). Cette relecture est appliquée dans le cas de la privatisation d'Air France. Enfin nous concluons premièrement, sur les apports de cette théorie pour l'examen de la performance dans le cas particulier des privatisations deuxièmement, sur la pertinence de la gouvernance partenariale comme théorie du comportement adaptatif des organisations et sur son engagement méthodologique troisièmement, sur les voies de recherche pour son propre développement.

### **L'approche traditionnelle de la privatisation d'entreprise**

L'hypothèse centrale développée dans l'approche traditionnelle considère que le système de droits de propriété publique est sous-efficace par nature, donc la privatisation améliore la performance de la firme. Qu'il s'agisse de la vertu incitative des forces de marché ou des caractéristiques exogènes d'efficacité supposée supérieure de la propriété privée par rapport à la propriété publique, les observations montrent que l'hypothèse d'accroissement de performance induit par la privatisation est partiellement corroborée (Boardman et Vining, 1989 ; Megginson et *al.*, 1994 ; Galal et *al.*, 1994). Partant du constat d'ambiguïté qui ressort des travaux sur le lien entre propriété, performance et privatisation, nous nous sommes interrogés sur la signification de la privatisation et sur le comportement de l'entreprise dans un tel contexte de changement. Alors que théoriquement<sup>1</sup>, la privatisation est à l'origine de l'accroissement de performance, comment expliquer qu'elle conduise dans les faits, à des résultats empiriques contradictoires ou pour le moins non significatifs (Villalonga, 2000 ; Alexandre et Charreaux, 2001) ?

Aborder cette question en sciences de gestion consiste donc à poser la question des effets de la privatisation sur le processus décisionnel de création et de répartition de la valeur organisationnelle. Afin d'expliquer cette dynamique induite par le processus de privatisation, il convient au préalable d'identifier les caractéristiques organisationnelles publiques et privées des variables de performance présentées dans la littérature. Dans le tableau suivant nous reprenons la synthèse des dimensions de chaque forme organisationnelle proposée par Chatelin (2001, p. 121) d'après les différentes lectures contractuelles de l'organisation. L'auteur met en évidence la diversité des thèses propres à chaque courant contractuel.

\* Tableau 1 \*

Dans le contexte de la privatisation, deux implications théoriques différentes ressortent de cette synthèse. La première implication est liée à l'approche exogène de la propriété. En raison des caractéristiques de la propriété publique (exclusivité des gains et des pertes et cessibilité réduites), l'incitation des actionnaires publics (dont les objectifs sont multiples et partagés) à valoriser leur droit de propriété et à encadrer le comportement des managers paraît moins forte que l'incitation attachée aux droits des actionnaires privés. Il en découle que la privatisation devrait théoriquement accroître ou renforcer les sources d'efficience des droits de propriété et donc améliorer la performance de l'entreprise. En modifiant les moyens de contrôle (pression du marché des capitaux notamment), la privatisation est supposée renforcer l'incitation des actionnaires à contrôler effectivement le comportement des dirigeants dans la mesure où ils assument clairement les pertes et reçoivent aussi les gains (Vickers et Yarrow, 1991). La deuxième implication quant à elle repose sur la neutralité de la propriété défendue par l'approche endogène de la propriété. En d'autres termes, la propriété publique peut être préférable à la propriété privée lorsqu'elle permet d'assumer plus efficacement les coûts contractuels en cas d'incomplétude forte ou, dans l'optique des coûts de transaction, si elle permet de gouverner plus efficacement certaines transactions spécifiques à forte implication sociopolitique. En ce sens, la privatisation ne serait pas systématiquement une source d'accroissement de performance.

Par conséquent, ces deux interprétations contractuelles de la propriété publique et privée ne permettent pas d'apporter une réponse définitive à la question des effets de la privatisation sur la performance de l'entreprise, à l'image des résultats empiriques. De plus, centrée principalement sur la relation actionnaire-dirigeant, l'analyse traditionnelle laisse en suspens la question du changement des relations entre le dirigeant et les autres partenaires (salariés, clients, fournisseurs, etc.) qui participent plus directement à la création de valeur (Charreaux et Desbrières, 1998). Sous cet angle, quels sont les effets de la privatisation sur le processus de création de valeur auquel participent ces partenaires et quid du processus de répartition de cette valeur entre eux ? En considérant l'actionnaire comme l'une des parties prenantes assumant les gains organisationnels (ou les pertes) et non la seule, la performance actionnariale devient alors une composante de la performance partenariale, entendue comme le niveau de satisfaction perçu par chaque partenaires dans sa participation à la coopération. Ce renouvellement de perspective de la création de valeur et de sa répartition conduit donc à s'interroger sur les implications de la privatisation sur les moyens par lesquels chaque partenaire peut influencer le processus décisionnel et la performance partenariale qui en résulte.

Finalement, l'analyse traditionnelle, favorable à l'hypothèse d'accroissement de performance induit par la privatisation se heurte à l'hétérogénéité des résultats empiriques (notamment les plus récents) et à la thèse de la neutralité de la propriété. De plus, elle focalise sur une approche actionnariale qui minimise l'impact de la privatisation sur le rôle joué par les autres partenaires dans le processus décisionnel et donc dans la formation de la performance. Cette lecture « standard » de la privatisation suggère par conséquent, un renouvellement de l'analyse à l'appui d'un cadre théorique intégrateur des différentes variables de performance : droits de propriété au sens décisionnel du terme, mécanismes de gouvernance du processus décisionnel, rôle des parties prenantes dans cette architecture organisationnelle. Dans cette perspective, nous proposons une analyse organisationnelle de la privatisation à partir de la théorie de la gouvernance partenariale. Fondée sur la théorie positive de l'agence (Jensen et Meckling, 1976, 1992), cette grille de lecture est en effet susceptible d'intégrer simultanément les caractéristiques de la propriété et des relations d'agence élargies à plusieurs partenaires ainsi que leur évolution au niveau du processus décisionnel.

## **Architecture organisationnelle, Gouvernance partenariale et fonctionnement organisationnel**

Cette brève synthèse de la littérature sur la privatisation insiste sur la nécessité de comprendre les mécanismes organisationnels complexes par lesquels la privatisation peut conduire à une amélioration de la performance de l'entreprise. Dans cette perspective, la théorie de l'architecture organisationnelle semble proposer un cadre conceptuel pertinent pour l'analyse de la dynamique organisationnelle. En effet, ce référentiel théorique intègre les différents aspects de l'organisation (répartition des droits décisionnels, système d'évaluation de la performance et système de rétribution) et surtout leurs interactions. Plus particulièrement, un de ses champs de recherche en cours de développement, la théorie de la gouvernance partenariale concentre l'analyse sur les mécanismes par lesquels les différents partenaires peuvent influencer sur le processus décisionnel au centre duquel se trouve le dirigeant (Charreaux, 1996, 1997, 2000). Les mécanismes de gouvernance qui encadrent le comportement de ce dernier résultent de l'allocation des droits de gestion (initiative et mise en œuvre) et de contrôle (ratification et surveillance) entre les partenaires (Fama et Jensen, 1983). Ces mécanismes sont susceptibles d'influencer les décisions managériales via la structure de gouvernance institutionnelle (cadre réglementaire, marchés, groupes d'intérêts, etc.) et les mécanismes plus spécifiques à l'organisation (émanant des systèmes d'évaluation de la performance et de rétribution). En conséquence, le système de gouvernance représente un ensemble de mécanismes substituables (en situation de marché très concentré par exemple, l'autorité de régulation se substitue au mécanisme de concurrence, comme dans le secteur des télécommunications par exemple) et/ou complémentaires (marché financier et conseil d'administration par exemple). La gouvernance reflète donc la combinaison de l'allocation des droits décisionnels et du système de coordination/contrôle de l'organisation. Le système de gouvernance partenariale constitue une réponse endogène du processus décisionnel, colonne vertébrale de l'architecture organisationnelle.

\*Schéma 1\*

Cette approche permet ainsi d'appréhender les variables impliquées dans le changement organisationnel pour l'ensemble des partenaires et par conséquent, les incidences d'un tel changement sur l'efficacité. Lorsqu'on examine les implications de la privatisation sur la performance de l'entreprise, la

question de l'évolution de l'architecture organisationnelle doit donc être soulevée. Ainsi, si la privatisation constitue une réponse adaptée aux contraintes environnementales (libéralisation notamment) elle est par conséquent nécessaire à la survie de l'entreprise. Elle doit alors engendrer une évolution de l'organisation et donc une modification du processus de création et de répartition de la valeur entre les différents partenaires plus satisfaisante. Notre hypothèse alternative est la suivante : la privatisation en tant que processus d'évolution organisationnelle (de la nature et de la structure de la propriété) influe sur le processus de création et de répartition de la valeur partenariale.

Dans cet esprit, une relecture de la privatisation fondée sur la théorie de la gouvernance partenariale produit un certain nombre de liens intermédiaires entre ce phénomène et ses effets sur la performance. L'analyse des composantes du processus décisionnel permet d'appréhender les effets de la privatisation (a) sur la répartition des droits décisionnels de gestion et de contrôle des décisions et (b) sur le système de coordination et de contrôle. Dès lors, la privatisation doit être envisagée comme un processus d'évolution organisationnel et non plus comme un seul transfert de propriété d'actifs. L'examen des relations entre la répartition des droits décisionnels et les mécanismes de gouvernance (GE) qui encadrent le processus décisionnel permet de comprendre comment le dirigeant peut être contraint différemment, au cours du processus de privatisation dans l'accomplissement de sa fonction de gestion. Cette exploration des processus engagés lors de la privatisation permet d'envisager (c) les moyens issus de la privatisation par lesquels les différents partenaires sont susceptibles d'influencer le processus décisionnel et par conséquent la valeur qu'ils peuvent s'approprier. Le schéma suivant illustre cette relecture de la privatisation et du changement organisationnel complexe qu'elle recouvre.

\* Schéma 2 \*

En ce sens, la théorie de la gouvernance partenariale permet une approche de la dynamique organisationnelle à partir d'une démarche statique comparative en identifiant les mécanismes par lesquels la privatisation conduit d'un état organisationnel à un autre. Même si les liens qu'elle permet d'établir n'explicitent pas le caractère progressif de l'évolution organisationnelle, cette théorie se concentre, à un instant donné, sur l'étude du système de gouvernance du processus décisionnel. Sous cet angle, elle

permet de comparer le système de gouvernance publique et le système de gouvernance privée dans leur forme la plus forte.

Nous redéfinissons alors la privatisation comme une réallocation des étapes du processus décisionnel au profit d'agents privés (salariés dont le dirigeant, clients, fournisseurs, actionnaires privés notamment). Cette réallocation des droits décisionnels au sein de l'organisation est encadrée par certaines contraintes environnementales, notamment institutionnelles qui, pour certaines, sont à l'origine du processus (libéralisation) et pour d'autres, un point d'appui (règles juridiques de la propriété par exemple). Cette dynamique du processus décisionnel se traduit par une évolution du système de gouvernance de l'entreprise (Chatelin, 2001).

D'après cette lecture plus systémique de la privatisation, cette dernière dépasse la « simple » modification de la propriété publique au profit de la propriété privée, source d'une réduction idéalisée des coûts organisationnels. L'application des fondements de la théorie de la gouvernance partenariale démontre que la privatisation est un enchaînement de processus internes en interaction avec l'environnement de l'organisation. En ce sens, l'introduction en bourse qui est souvent assimilée à la privatisation ne constitue en fait qu'une étape finale du processus de privatisation. Cette relecture permet de comprendre d'une part, pourquoi de nombreuses études constatent des réorganisations profondes avant l'année d'ouverture du capital (Megginson et al, 1994) d'autre part, les hausses de performance antérieures à cette dernière. Enfin, et peut être pour l'essentiel, cette relecture est susceptible d'expliquer l'hétérogénéité des conclusions empiriques de la littérature. Notamment, en considérant *a priori* que la privatisation constitue un processus organisationnel progressif susceptible de ne pas concerner de la même manière chaque partenaire dans le processus de création de valeur et de sa répartition, cette approche partenariale permet d'analyser pourquoi dans les études les plus récentes (Villalonga 2000 ; Alexandre et Charreaux 2001) la privatisation semble avoir des effets peu significatifs en matière d'accroissement de performance. En ce sens, l'adaptation des variables de performance (évolution et combinaison des composantes de l'architecture organisationnelle et pression environnementale, efficacité des mécanismes de gouvernance y compris au niveau institutionnel combinés à la répartition des droits décisionnels) peut

être inadéquate, comme semble l'illustrer la libéralisation et la privatisation des chemins de fer britanniques. Cette adaptation organisationnelle ne peut être que graduelle et variable selon l'entreprise, le secteur, l'environnement institutionnel national et supranational. Cette approche endogène de la dynamique organisationnelle souligne la nécessaire prudence des conclusions émises en fonction de la fenêtre d'analyse (de - /+3 ans à -7/+7 ans dans les études les plus récentes). Ainsi, certaines privatisations qui restent inachevées (au niveau de l'architecture organisationnelle) peuvent rendre incertaine, voire temporairement illusoire, l'amélioration de performance, comme l'illustre la situation caractéristique de France Télécom aujourd'hui.

Les mécanismes qui encadrent le processus décisionnel (système dévaluation/rétribution de la performance) évoluent lors de la privatisation de telle sorte qu'ils modifient l'architecture du processus de création et de répartition de la valeur organisationnelle (reconception de l'offre, rémunération complémentaire, valorisation différente des compétences...). Ainsi, la privatisation influe sur le niveau de valeur appropriable par les partenaires en modifiant la configuration de la coopération (rôle du conseil d'administration, des pouvoirs publics, des syndicats, des salariés... dans la décision). En ce sens, la privatisation est une réponse endogène de l'entreprise face à un environnement changeant. Elle peut aboutir progressivement à un accroissement global de valeur pour les partenaires dès lors que l'évolution organisationnelle répond de manière plus adéquate aux contraintes environnementales. Contraintes sur lesquelles la privatisation peut aussi agir *via* la composante institutionnelle des mécanismes de gouvernance (la réglementation par exemple). En définitive, d'après la théorie de la gouvernance partenariale, la privatisation recouvre des processus organisationnels complexes et variés. L'interprétation des analyses doit donc conduire à une extrême prudence. Cette relecture permet de contextualiser les résultats aussi hétérogènes sur la privatisation depuis ces vingt dernières années. L'analyse ne semble pas pouvoir faire l'économie d'un examen approfondi de la gouvernance partenariale pour comprendre et mesurer l'impact de la privatisation sur la performance. Comme l'affirme Jensen (2001, p. 291) "creating value takes more than acceptance of value maximisation as the organizational objective". Dans cette optique, l'étude de cas est susceptible d'offrir un matériau empirique propice à ce questionnement.

## **Adaptation de la gouvernance partenariale d’Air France : étude de son processus de privatisation**

Notre modèle cherche ainsi à répondre à la question : comment la privatisation modifie-t-elle l’équilibre organisationnel interne (au niveau de l’architecture organisationnelle) et externe (face aux concurrents notamment) ? Ce renouvellement théorique des effets de la privatisation sur la performance s’accompagne d’un renouvellement de l’investigation empirique, comparativement aux travaux empiriques traditionnels, essentiellement quantitatifs. Notre modèle de la privatisation suggère en effet une adéquation de la problématique de recherche fondée sur les processus organisationnels et l’approche empirique. A l’image de l’évolution méthodologique observée dans la revue de littérature sur la privatisation (Chatelin, 2001), l’approche qualitative par l’étude de cas semble plus apte à tester cette relecture de la privatisation et de ses effets (essentiellement qualitatifs<sup>2</sup>) sur les mécanismes de gouvernance par lesquels chaque partenaire considéré peut agir sur le niveau de valeur qu’il peut s’approprier.

Dans cette perspective nous nous sommes intéressés à la privatisation d’Air France, entreprise emblématique de l’Etat français, fortement marquée par la culture de mission de service public dès l’après guerre. Intervenant sur un secteur à forte croissance jusqu’à la fin des années soixante dix, la compagnie doit faire face à la dérégulation du secteur aux Etats-Unis puis, à celle progressive, du ciel européen à partir de 1987. L’implication croissante de la commission européenne dans la gestion du ciel européen atténue progressivement le rôle des Etats et leur relation avec les compagnies nationales. La concentration des acteurs à la fin des années quatre-vingt s’accompagne de la perspective optimiste de croissance du tourisme et donc du transport aérien. La privatisation d’Air France projetée la même année est abandonnée suite à la dépression boursière. En 1990, la guerre du Golfe freine les perspectives d’investissement lourd de la compagnie et provoque l’explosion des déficits d’exploitation des principaux transporteurs aériens. Dès lors, Air France (qui fusionne en 1992 avec UTA puis rachète sans aide de l’Etat Air Inter en 1990, opération finalisée en 1997) dérive vers une situation de quasi faillite (bénéfice de 104 millions d’euros en 1988, puis pertes successives de 108 millions d’euros, en 1990, 104 millions d’euros en 1991, 0.49 milliard d’euros en 1992 et 1.28 milliards en 1993). Cette détérioration croissante de la situation financière

oblige l'actionnaire français en 1993 à demander l'autorisation de recapitaliser l'entreprise auprès de la Commission européenne en charge des autorisations sur les opérations en capital des acteurs du secteur (Traité de Rome et Marché unique). D'une structure décisionnelle fortement centralisée jusque là, l'architecture organisationnelle d'Air France connaît entre 1993 et 2000 une transformation progressive tant au niveau de la répartition des droits décisionnels qu'au niveau du système de gouvernance. En 1999, l'ouverture du capital (24.4%) officialise le processus de privatisation déjà bien avancé du transporteur français. L'Etat (56.4%) partage le capital avec les salariés (11.8%). Le flottant est de 31.8%. Comme le développement suivant le montre, l'étude du processus de privatisation d'Air France offre plusieurs illustrations de la modification complexe de l'architecture organisationnelle. D'abord la réallocation du processus décisionnel se manifeste par une décentralisation progressive du processus décisionnel qui se traduit au niveau de la gouvernance partenariale par un rééquilibrage de certains mécanismes. Cette adaptation endogène suscite une modification du niveau de valeur appropriable par les partenaires.

Comme le suggère l'application de la théorie de la gouvernance partenariale, la privatisation constitue une réallocation des étapes du processus décisionnel au profit d'agents distincts des pouvoirs publics, susceptible de modifier les mécanismes de gouvernance. En 1993, la recapitalisation par l'actionnaire public, sous surveillance de la Commission européenne, constitue pour le transporteur aérien un nouveau départ et le commencement de son processus de privatisation en dépit de l'instauration des contrats de plan depuis 1977 et la tentative de restructuration échouée de B. Attali remplacé en 1993 par C. Blanc. Jusque alors la structure décisionnelle de l'entreprise est fortement centralisée au niveau des cabinets ministériels (tutelle économique et technique). Cette centralisation se manifeste essentiellement par un soutien informel au développement économique de l'entreprise mais aussi par des arbitrages fondés sur d'autres considérations. Ainsi, lorsque B. Attali prépare avec son équipe la deuxième étape du programme de retour à l'équilibre (PRE2) en 1993, le projet est présenté aux cinq tutelles successives (B. Attali, 1994). En tant qu'actionnaire unique ou très fortement majoritaire, dans le cadre de sa mission politique l'Etat peut exercer de manière autoritaire son pouvoir de décision, comme dans le cas répété de la politique d'investissement en faveur d'Airbus et non de Boeing ou lorsque après une lourde politique

d'investissement en infrastructure à Orly (hangars, gare de fret automatisée), Air France est tenue de transférer ses activités à Roissy sur arbitrage rendu par la DGAC (Direction générale de l'aviation civile) rattachée au Ministère des Transports et responsable d'ADP (Aéroport de Paris) alors nouvellement créé et devant être rapidement amorti. Mais ce processus décisionnel centralisé peut aussi venir en soutien des efforts de la direction grâce au poids politique international de son actionnaire public. Dans le cadre de la stratégie de coopération d'Air France notamment avec une compagnie vietnamienne, B. Attali alors président de la compagnie raconte : « Le Président de la République en déplacement officiel m'a pris dans ses bagages. Nous venons de signer le premier accord de coopération passé avec Air Vietnam avec une compagnie occidentale ». Ainsi, « la convergence de certaines missions de service public avec l'intérêt privé de la compagnie est un élément fondamental des années heureuses de la compagnie » (Autier et al 2001, p. 66).

Toutefois, ce système décisionnel se caractérise aussi par une répartition tripartite des droits décisionnels de sorte que lorsque le climat social est tendu, ce processus décisionnel contraint l'équipe dirigeante à renoncer à des choix pourtant économiquement justifiés. Comme l'illustrent les citations suivantes, au sein de l'entreprise publique les droits décisionnels se répartissent en amont entre la direction, les syndicats et l'Etat (les ministres concernés et le président de la République). Le bureau du président de la section FO (syndicat longtemps majoritaire d'Air France, depuis 1979) est « un lieu incontournable pour tous les présidents de la compagnie. Toute réforme... doit obtenir l'aval des syndicats ». « Les organisations syndicales établissent systématiquement un contact direct avec le cabinet du ministre des Transports où un conseiller technique est toujours là pour entendre leur doléances ». (Bouaziz 1998, p. 193-210). En cas de conflit entre direction et représentants syndicaux, l'actionnaire public, souvent le premier ministre, joue un rôle d'arbitre généralement favorable aux représentants syndicaux, comme le montre le dénouement de PRE2 relaté notamment par B. Attali et F. Bouaziz.

A la sortie du Conseil des Ministres, B. Bosson, alors Ministre des Transports déclare publiquement que « le plan est irrévocable » (Bouaziz 1998, p. 120-121). Après le dépôt de préavis de grève à la Direction d'Air France en juillet, le ministre déclare « j'apporte mon soutien à B. Attali ».

En septembre, « le plan est présenté au conseil d'administration d'Air France, bien sûr à l'appui des représentants de l'Etat ». Le lendemain, « jour où 13317 emplois ont disparu » (plans sociaux annoncés à la file par plusieurs entreprises), « après l'annonce du plan, des dizaines de réunions ont lieu avec les organisations syndicales. [...] Le ministère des Transports convoque une réunion dite de cadrage. On me dit inutile de venir, la réunion débouchera samedi sur une négociation avec Air France. [...] Le soir même le ministère publie un communiqué sur le thème : les mesures inévitables du plan ont été retirées. Le ministre des Transports me demande de venir le voir. [...] il m'annonce le retrait du plan. [...] vous savez bien, le Président de la République doit parler demain à la télévision... » (Attali 1994, p. 208-220). « Le ministre et son cabinet ne voient plus qu'une solution : retirer le plan de restructuration et débarquer le Président d'Air France » (Bouaziz 1998, p. 123-124).

Ces illustrations reflètent en définitive un processus décisionnel à trois, fortement centralisé au niveau de l'actionnaire public dont les préoccupations multiples lui font principalement jouer de manière autoritaire un rôle d'arbitre.

#### \* Schéma 3 \*

Précisément, l'actionnaire public remplit ce rôle lorsque entre la direction et les organisations syndicales les intérêts sont fortement conflictuels. Ainsi, lors de la période de reconstruction d'après guerre, la volonté convergente des trois parties pour reconstruire l'économie française (emploi, transport aérien), confère aux mêmes organisations syndicales un rôle de conseiller technique, en soutien des dirigeants de l'entreprise et des dirigeants politiques. De même, en 1993 lorsque le groupe est en quasi faillite, le jeu décisionnel à trois prend une autre forme plus consensuelle, par rapport à laquelle l'actionnaire public devient plus discret, comme les développements suivants le montrent.

En octobre 1993, l'arrivée de C. Blanc nouveau président d'Air France fait suite à une grève aiguë et rapidement généralisée à tous les secteurs de l'entreprise qui s'achève par la démission de B. Attali. Cette levée réussie contre "l'accumulation de remises en cause sans précédent dans tous les domaines de la vie professionnelle des personnels" (Autier, 2001, p. 223), marque insidieusement la première étape de la refonte du processus décisionnel d'abord par un réel élargissement de l'autonomie de gestion au profit de la nouvelle direction. L'arrivée de C. Blanc se traduit en effet par une exigence forte de celui-ci à agir

librement pour restructurer intégralement Air France et l'élever parmi les premiers mondiaux en trois ans (Autier et al, 2001, p. 234-235). La rupture de la centralisation forte du processus décisionnel avec l'Etat est entamée de fait lorsque la recapitalisation d'Air France en contrepartie d'un plan de restructuration proposé par le nouveau président de la compagnie est soumise à l'approbation de la Commission européenne et non à l'approbation exclusive de l'actionnaire public. Ainsi, une fois l'accord du gouvernement obtenu pour le projet «Reconstruire Air France », la direction d'Air France soumet et obtient *in fine* de l'instance européenne l'autorisation de le mettre en œuvre en contrepartie de la recapitalisation de 3 milliards d'euros par l'Etat français sur 3 ans. La mise en œuvre du projet reste cependant conditionnée initialement par l'accord de la troisième partie prenante au processus décisionnel, les organisations syndicales. Or, suite à la ratification du projet par seulement 6 syndicats sur 14 (soit une opposition des organisations représentatives des deux tiers du personnel), le président nommé depuis 5 mois décide de consulter directement les salariés. L'extrait du préambule au référendum sur le projet d'entreprise 1993-1996 témoigne de la refonte du processus décisionnel. Ce référendum constitue la véritable rupture de l'architecture décisionnelle : «C'est à vous qu'il appartient aujourd'hui de voter pour dire si Air France doit vivre. Les efforts qui nous sont demandés sont à notre portée, j'en suis convaincu. [...] ce choix repose sur l'intime conviction de chacun. » Le journal du Débat devient le journal du Projet à l'appui duquel « la direction mène une véritable campagne électorale pour mobiliser les salariés à coups de slogans chocs » appelant à la responsabilisation des salariés notamment par rapport aux 3 milliards d'euros versés par l'Etat. Plus de 80% des salariés avalisent le projet, avec un taux de répondants de plus de 83% (Autier et al, 2001, p. 242). 6 syndicats signent l'accord après l'acceptation des salariés. Dans le courant de l'année 1994, suite à l'aval de la Commission européenne, 14 groupes de projets mettent en oeuvre la nouvelle organisation.

Cette procédure de négociation décentralisée en interne, « déstructure » la répartition tripartite habituelle des droits décisionnels. En impliquant directement les salariés aux niveaux intermédiaires et inférieurs, le référendum permet d'internaliser la gestion des conflits par une négociation décentralisée (procédure devenue d'usage par la suite avec des négociations syndicales décentralisées au niveau des

directions locales, la DRH centrale n'intervenant que comme assistant juridique). Cette procédure neutralise par là même la fonction d'arbitrage traditionnellement exercée par l'actionnaire public sur « appel » des organisations syndicales. L'abandon tacite des interventions par les pouvoirs publics se concrétise en particulier lors des grèves lancées à partir de la remise en cause par l'équipe de C. Blanc des statuts des différentes catégories de salariés, en commençant par les pilotes dans le cadre du projet de fusion avec Air Inter (et donc d'harmonisation des statuts du personnel entre autres). Malgré les mouvements de grèves successifs par catégorie de salariés<sup>3</sup>, la direction tenue par ses engagements envers la Commission européenne reste ferme (d'autant plus que le statut du personnel relève du droit privé) et bénéficie du soutien de l'actionnaire public, contraint lui même par les décisions européennes. Ainsi, le journal La Tribune relève le 14 septembre 1995 que « le versement de la deuxième tranche avait été annoncé comme imminent par le directeur du Trésor, lors du conseil d'administration d'Air France, le 8 septembre. [Celui-ci] attirait solennellement l'attention sur le fait que l'Etat tenait ses engagements et qu'il appartenait à l'entreprise et à ses personnels de tenir les leurs afin de ne pas compromettre le versement de la dernière tranche prévu en 1996 ». Comme le souligne J.S. Spinetta, successeur de C. Blanc démissionnaire suite au désaccord avec l'actionnaire public (le ministre des Transports de l'époque, J.C. Gayssot, rattaché au parti communiste) sur le projet de privatisation :

« C'était la même chose qu'avec mon prédécesseur, le président d'Air France a une autonomie de gestion pleine et entière... naturellement l'Etat a les pouvoirs de contrôle. Mais il a appris depuis quelques années que la seule relation possible avec les entreprises dans lesquelles il est actionnaire majoritaire, c'est de faire confiance à la direction des entreprises, sans interférer dans les décisions de gestion » (journal Les Echos, 11/03/98).

Finalement, le plébiscite du président alors que l'entreprise est en quasi-faillite et que l'Etat est tenu par des obligations supranationales, constitue une rupture en matière décisionnelle permettant dès lors de décentraliser le processus décisionnel des instances les plus hautes aux différents niveaux de l'organisation. La contractualisation des relations d'Air France avec son personnel constitue une illustration symbolique de la décentralisation du processus décisionnel au niveau supérieur puisque

indirectement elle neutralise le rôle d'arbitre joué par l'Etat en cas de conflits et son recours par les syndicats. Ainsi, en 1999, plusieurs accords généraux pluriannuels sont signés dont l'Accord Global Pluriannuel (Personnel Navigant Technique), l'accord cadre du personnel au sol décliné en 26 accords d'établissements en juin 1999, etc. Le processus progressif de décentralisation à tous les échelons tenté par B. Attali (réduction de plus du tiers des niveaux hiérarchiques) est accentué par C. Blanc y compris au niveau le plus haut entre la direction et l'actionnaire public. La création de 5 centres de résultats et de 6 centres responsables d'un couple zone géographique/type d'activité aérienne, permet au groupe Air France SA<sup>4</sup> de mettre en place une organisation matricielle sur cette nouvelle base plus flexible.

Parallèlement, ce processus s'accompagne d'une évolution du système de gouvernance. Le système de coordination interne repose sur un système de contrôle et d'évaluation de la performance de plus en plus orienté sur des critères commerciaux et financiers<sup>5</sup>. La gestion du réseau (programme, flotte, politique commerciale, fonctions transversales) centralisée au niveau de la direction du groupe (structure holding) témoigne quant à elle d'une décentralisation par rapport à l'actionnaire public en matière stratégique. En effet, selon les recommandations de la Commission européenne visant à faciliter le contrôle de la recapitalisation au profit exclusif du désendettement de la compagnie Air France, la direction centrale "devra élaborer des stratégies cohérentes entre les deux compagnies et trancher en cas de conflits" (journal Le Monde, 28/07/94). L'Etat remplit donc progressivement son rôle exclusif d'actionnaire majoritaire via le conseil d'administration dont le rôle de contrôle plus actif dès 1993 (décentralisation par rapport à l'Etat) se renforce clairement avec l'ouverture du capital : en 1998, abandon de procédures de contrôle *a priori* des investissements en dehors de cet organe, au sein des ministères<sup>6</sup>, en 1999 année d'ouverture du capital, création des comités d'audit et stratégique...). Pour répondre à une réduction drastique des coûts (retour à une situation bénéficiaire en 1997 de plus de 32 millions d'euros, 0.91 milliard pour British Airways) et conduire le désendettement forcé de la société (réduction de plus de 70% du taux d'endettement entre 1994 et 1997), autrement dit pour survivre sur un secteur de plus en plus concurrentiel et sensible à la conjoncture, Air France via ses dirigeants successifs a provoqué une profonde réorganisation interne de l'amont jusqu'à l'aval.

L'ouverture partielle du capital (24%) en 1999 prolonge ce processus de détachement de la gestion par rapport aux pouvoirs politiques et sa mise en adéquation avec les besoins de l'activité. Elle complète aussi le système d'évaluation de la performance avec des indicateurs boursiers et financiers internes, quotidiennement affichés. Les comités spéciaux sont qualifiés de "courroie de transmission" par notre interlocuteur d'Air France. Ils viennent en soutien du conseil d'administration<sup>7</sup> et du "regard nouveau d'évaluation porté par la communauté financière sur [la] stratégie [d'Air France]". La présence des pilotes actionnaires au processus décisionnel (via un censeur membre de chacun de ses organes depuis 2000<sup>8</sup> et plus du représentant des salariés pilotes au conseil d'administration et au comité stratégique) est renforcée. Ces différents mécanismes de gouvernance associés à l'ouverture du capital accompagnent et poursuivent la réallocation des droits décisionnels au profit d'agents distincts des pouvoirs publics. Conformément aux liens théoriques (a et b) suggérés par l'approche de la gouvernance partenariale, cette réallocation décisionnelle graduelle se traduit en définitive par :

- une délégation croissante des fonctions de gestion par les pouvoirs publics (plus volontaire au profit de la direction et plus contrainte au profit des instances européennes) qui favorise également la décentralisation en interne par la direction plus autonome;
- une séparation plus marquée entre son rôle d'actionnaire et ses autres prérogatives politiques;
- un renforcement des mécanismes de gouvernance (conseil d'administration, système interne d'évaluation de la performance, de rétribution fixée sur ces indicateurs, marché financier et comités spéciaux) détachés des pouvoirs politiques (syndicats contestataires, grève et rôle d'arbitre des pouvoirs publics)<sup>9</sup>.

\* Schéma 4 \*

En outre, la relecture de la privatisation au regard de la gouvernance partenariale suggère que la répartition de la valeur créée entre les partenaires évolue avec l'architecture organisationnelle. Notamment, la dynamique des mécanismes de gouvernance est supposée accompagner l'évolution de la structure décisionnelle. Par conséquent, l'adaptation de la gouvernance signifie pour chaque partenaire une

modification potentielle de leurs moyens d'influence sur la répartition de cette valeur et donc sur le niveau de valeur que chacun peut s'approprier.

Au cours de ce processus d'évolution organisationnelle sur une dizaine d'années [1990;2000] le niveau de valeur appropriable par chaque groupe de partenaires a d'abord fortement baissé. Pour les différentes catégories de salariés, cette baisse s'est traduite par une réduction d'effectifs à partir des restructurations entamées par B. Attali (-8600 emplois en 4 ans, baisse de 10% du coût du personnel navigant, de 15% des effectifs de la direction générale, révision de certains usages comme le certificat médical obligatoire pour toute absence pour raison de santé, filialisation et externalisation d'activités comme la vente de la chaîne hôtelière Méridien ...). A partir de 1993, cette baisse de valeur appropriable se traduit notamment par le gel des salaires (+11% de gain de productivité), le blocage des avancements en 1994, la suppression de 5000 postes sans licenciements, la réorganisation du temps de travail (hausse du seuil des heures supplémentaires par exemple pour le personnel navigant). En revanche, à l'issue des réorganisations visant à augmenter les gains de productivité de 30% (Projet "Reconstruire Air France" 1994-1996 de C. Blanc), 6000 recrutements ont eu lieu de 1996 à 2000, le climat social est apaisé (accord sur 7 ans avec les personnels navigants techniques par exemple), les compétences sont davantage valorisées (indexation sur la performance individuelle). Sur l'exercice 2000-2001, l'intéressement des salariés a augmenté de 46% compte tenu d'une hausse de performance économique de 19%. La hausse de 40% du titre depuis sa cotation jusqu'en septembre 2001<sup>10</sup> illustre la hausse de valeur appropriable par les actionnaires, salariés et pilotes en particulier, malgré la forte sensibilité du secteur à la conjoncture. Cette hausse de niveau de valeur appropriable s'accompagne aussi d'une hausse des risques susceptible d'être partiellement maîtrisée au moins pour les pilotes, par leur participation accrue au processus décisionnel. Ainsi, les mécanismes de gouvernance (marché financier, actionnariat des pilotes fortement présents au processus décisionnel) s'orientent vers une incitation à la création/répartition de valeur au profit des actionnaires, y compris public. Enfin, parmi les dirigeants d'Air France à avoir vu leur valeur managériale probablement augmenter, C. Blanc figure en bonne place, tant sur le marché international que sur le marché français des dirigeants (lauriers du transport aérien décerné par *Aviation Week* pour son action à Air France).

Concernant les fournisseurs et les clients, si la guerre sectorielle des prix a conduit les acteurs à réduire encore plus les tarifs (baisse estimée à 2/3 sur les 20 dernières années), l'innovation technologique (système de réservation, confort des avions...) contribue significativement à leur satisfaction. Dans leur relation avec Air France, le passage d'une situation de quasi-monopole<sup>11</sup> à une ouverture croissante à la concurrence sur les lignes intérieures a conduit à une baisse de 2 points de part de marché entre 1988 et 1992. La réorganisation en centres de profits, permettant un meilleur suivi et une adaptation de l'offre à la demande a permis à l'appui des mécanismes de gouvernance d'évaluation/rétribution de la performance, la mise en place d'un réel suivi qualité sur toute la chaîne de valeur (ponctualité, accueil au sol, à bord...). De plus, la contractualisation des relations sociales visant à stabiliser les rapports avec le personnel est aussi susceptible d'assurer aux clients d'Air France une garantie plus grande de service. Ce retour à un équilibre organisationnel plus en phase avec les contraintes sectorielles et l'avantage comparatif d'Air France qui bénéficie du développement du hub de Roissy (plate-forme de correspondance qui multiplie les correspondances)<sup>12</sup> ont pour effet la création d'une alliance mondiale en 2000, avec Delta-Airlines, Aeromexico et Korean Air. Skyteam et Skyteam Cargo permettent une offre élargie à la clientèle de chaque partenaire de l'alliance dont Air France n'aurait probablement pas pu faire partie sans le processus de privatisation qu'elle a mis en oeuvre. Si la pression concurrentielle et l'adaptation d'Air France à celle-ci, bénéficie à cette catégorie de partenaires, en revanche, les fournisseurs semblent en avoir été les victimes compte tenu des efforts considérables sur les coûts d'approvisionnement (suppression de la rente de situation, renégociation des contrats pour une économie de plus de 600 millions d'euros...) et d'une réduction des plans d'investissements lourds prévus par B. Attali. Toutefois, le rétablissement de la compagnie profite maintenant à certains d'entre eux, notamment les constructeurs (nouvelle gare de fret, acquisition de 110 avions par J.S. Spinetta<sup>13</sup>) et d'autres acteurs intermodaux comme la SNCF (création d'une offre un billet pour un double transport avion-train) par ailleurs actionnaire.

En définitive, le processus de privatisation a conduit à une adaptation de la gouvernance partenariale. Cette réponse organisationnelle complexe s'est globalement traduite par une résorption certaine du risque de faillite et donc pour chaque partenaire, du risque de rupture contractuelle définitive avec l'entreprise.

Ainsi, compte tenu de l'absence de mesure opérationnelle agrégée de la valeur partenariale, cette analyse permet de conclure que globalement l'évolution organisationnelle entreprise par les partenaires d'Air France a permis de la redresser en la plaçant à la seconde place du transport aérien avec un chiffre d'affaires en progression de 80% entre 1996 et 2001. En référence à la synthèse du schéma 5<sup>4</sup>, la privatisation entamée en 1993 semble avoir effectivement engendré un processus d'adaptation endogène des composantes de l'architecture organisationnelle d'Air France, en adéquation progressive avec l'évolution sectorielle et institutionnelle. Il en résulte une hausse de la valeur créée dont la répartition profite progressivement et différemment à chaque partenaire.

\* Schéma 5 \*

## **Conclusion**

La littérature sur la privatisation est généralement favorable à l'hypothèse d'accroissement de performance. Pourtant l'hétérogénéité des résultats empiriques et les apports des théories contractuelles dans la problématique de l'efficacité des organisations publiques et privées suggèrent de reconsidérer les liens entre privatisation et performance. Cet article en propose une relecture à partir de la théorie de la gouvernance partenariale et examine dans cette perspective, la privatisation emblématique du transporteur aérien Air France. Il en ressort trois conclusions.

Premièrement, l'étude du processus de privatisation d'Air France montre l'utilité d'une analyse organisationnelle de la privatisation dans la perspective partenariale de la gouvernance. En identifiant chaque composante organisationnelle du processus décisionnel, l'approche de la gouvernance partenariale souligne l'adaptation du système de répartition des droits décisionnels et du système de gouvernance ainsi que leur combinaison face à une concurrence croissante du secteur de plus en plus orchestrée au niveau supranational. Elle permet d'approfondir l'impact de la privatisation sur l'influence que chaque partenaire peut exercer sur la création et la répartition de la valeur. Cette relecture de la privatisation défend ainsi l'hypothèse selon laquelle, si la privatisation constitue une transformation organisationnelle adaptée à l'environnement, alors elle doit effectivement conduire à une amélioration de performance. En ce sens,

l'approche partenariale de la gouvernance réfute l'hypothèse d'accroissement systématique de performance induit par la privatisation et reconnaît implicitement son caractère optionnel et réversible.

Dans le cas d'Air France, le processus de privatisation a permis un redressement significatif du transporteur aérien au prix d'une refonte graduelle de son architecture organisationnelle entre 1993 et 2001 : réallocation du processus décisionnel en amont et aval de l'organisation avec abandon de la répartition tripartite du processus décisionnel (syndicats garde fou et non plus organe contestataire systématique, rôle croissant des salariés actionnaires pilotes), évolution du rôle du conseil d'administration et apparition de nouveaux organes de contrôle des décisions (comités d'audit et stratégique), décentralisation interne et évaluation de la performance individuelle, modification du système de rémunération, de l'offre et des contrats d'approvisionnement. La décentralisation et la réorganisation des niveaux opérationnels plus autonomes semblent favorables aux clients et plus défavorables (tout du moins au départ) aux fournisseurs qui subissent les réductions de coûts drastiques décidées au fur et à mesure des réorganisations des centres opérationnels et stratégiques. En outre, le retour à une situation bénéficiaire profite aussi à certains d'entre eux comme les constructeurs qui depuis 1997 voient leur carnet de commandes relancés. Les salariés ont été concernés de manière différente selon leur catégorie. La modification de leur participation au processus décisionnel via différents mécanismes de gouvernance rejoint l'hypothèse selon laquelle, la réallocation du processus décisionnel conduit à une modification du système de gouvernance pour les parties concernées, plus adaptée au contexte environnemental. Cette adaptation s'est traduite par une stabilisation des relations sociales en même temps que d'importants sacrifices ont été acceptés par les salariés contribuant significativement au redressement de la société. La neutralisation du recours à la grève comme mécanisme central de gouvernance du processus décisionnel à trois avant la privatisation s'est traduite par la suite, par une participation plus directe de certains salariés au processus décisionnel. Le retour à une situation d'équilibre interne plus en phase avec les exigences de compétitivité a permis à l'entreprise de développer une alliance clé sur le secteur. Ce retour à l'équilibre interne a permis ainsi progressivement à Air France de tendre vers un

équilibre de second degré<sup>15</sup>, par rapport aux acteurs en reprenant une place parmi les quatre premiers transporteurs mondiaux.

Deuxièmement, à l'issue de cette étude, la privatisation semble effectivement représenter un processus organisationnel d'adaptation des rapports entre différents partenaires au niveau interne ainsi qu'au niveau externe. Certes, nous ne pouvons pas statuer sur la portée générale de notre approche partenariale de la privatisation en raison de sa confrontation limitée à un cas d'entreprise. Toutefois, notre choix pour l'analyse en profondeur des mécanismes organisationnels permet de considérer à l'appui de la théorie de la gouvernance, que l'analyse de la performance ne peut se réaliser qu'à partir d'un examen approfondi de la recherche, par les partenaires, d'adéquation entre la propriété au sens de la théorie positive de l'agence et les contraintes environnementales. L'étude de cas semble donc préférable à de telles problématiques fondées sur les processus organisationnels impliqués dans l'évolution de l'architecture des organisations.

Troisièmement, cette réflexion suggère en retour plusieurs voies de développement de la théorie de la gouvernance partenariale tant en matière d'identification des systèmes de gouvernance publique (et de leur évolution) que d'approfondissement des caractéristiques de gouvernance privée et de leur propre évolution, notamment dans le contexte européen. En ce sens, l'importance croissante des influences institutionnelles européennes sur le fonctionnement des entreprises ne concoure-t-elle pas à l'émergence d'un modèle européen de gouvernance, alternatif aux modèles traditionnels anglo-saxon et germano-nippon tels qu'ils sont catégorisés dans la littérature aujourd'hui ? Dans cette perspective théorique, une réflexion sur le concept et la mesure de la valeur partenariale et non plus seulement actionnariale, semble indispensable à poursuivre.

---

<sup>1</sup> Tout du moins, dans les premiers fondements de la théorie des droits de propriété (Furubotn et Pejovitch, 1972) et dans les arguments principaux du débat traditionnel sur la privatisation (Vickers et Yarrow, 1991).

<sup>2</sup> Le corpus textuel provient essentiellement de sources internes et externes au cas étudié afin de croiser les données recueillies pour garantir leur validité interne (triangulation des sources, Yin 1994) : revue de presse (Le Monde, Les échos, La Tribune sur la période 1990-2001), rapports annuels (de 1996 à 2000), rapports sénatoriaux, discours (témoignages de certains dirigeants de l'entreprise comme B. Attali et C. Blanc, entretiens semi-directifs auprès d'un membre du bureau des Transports et de l'Urbanisme, rattaché au Bureau des Participations du Ministère de

---

l'Economie des Finances et de l'Industrie de l'Etat français, auprès d'un cadre intermédiaire d'Air France ayant participé à la préparation de l'entreprise à l'ouverture du capital), monographie et étude sectorielle (Autier et al, 2001). Notre stratégie de recherche qualitative repose sur la construction d'un outil méthodologique nécessaire à la collecte de ces données qualitatives et à leur traitement particulièrement exposé au risque de subjectivité. La structure du tableau des codes centraux et des données réduites résulte de cette réflexion (tableau 2). Ce tableau, téléchargeable à partir de notre site permet ainsi au lecteur de suivre, en toute indépendance, notre démarche empirique, de la collecte au traitement des données. Cette chaîne de preuves permet de répliquer en toute rigueur la même méthodologie à d'autres cas de privatisation. Ce cadre méthodologique doit permettre de renouveler le test de plausibilité de notre modèle, d'enrichir ainsi sa cohérence et de statuer sur la pertinence du cadre de la théorie de la gouvernance partenariale par rapport à la question de la dynamique organisationnelle. Le tableau des codes centraux et des données réduites constitue ainsi un outil méthodologique susceptible d'être exploité dans d'autres problématiques du fonctionnement organisationnel, fondées sur la grille théorique de la gouvernance partenariale. Aussi, les extraits cités ici s'insèrent dans cette base plus dense et plus complète sur chaque concept et lien théorique. Elle est consultable sur notre site pour plus d'illustrations.

<sup>3</sup> y compris par la suite, en 1998 en particulier sous la direction nouvelle de J.S. Spinetta avec les pilotes.

<sup>4</sup> Le choix pour une structure holding "Groupe Air France SA" le 12/09/97 est initialement exigé par Bruxelles dans le cadre de la recapitalisation, pour contrôler l'affectation des fonds au seul désendettement d'Air France issu entre-temps de la fusion avec UTA en 1992, puis avec la future Air France Europe à la suite de la fusion avec Air Inter finalisée en 1997.

<sup>5</sup> Dès les restructurations entreprises par B. Attali en 1993 (rémunération à la performance pour les démarcheurs d'Air France, mise en place d'un système d'intéressement...) l'incitation à la performance est renforcée avec la décentralisation effective des décisions en local au sein de la structure mise en place par C. Blanc par plusieurs dispositifs liant financièrement le personnel au développement de l'entreprise: échange salaires/actions pour les pilotes, blocage des fonds dans un plan épargne entreprise, contrats de performance interne, enquêtes de satisfaction client...

<sup>6</sup> En 1998 (février) après l'annonce de l'ouverture du capital, l'obligation de passer devant le fonds de développement économique et social et devant un comité spécialisé présidé par le ministre de l'économie en cas d'investissement important est annulée.

<sup>7</sup> La composition du conseil d'administration, toujours fondée sur une représentation tripartite (Etat, salariés et personnes qualifiées) en raison de la détention majoritaire du capital par l'Etat, a toutefois évolué passant de 18 membres à 21 (+ 3 censeurs dont un commandant de bord). L'objectif de cette augmentation du nombre d'administrateurs est de permettre l'arrivée[...] de représentants d'actionnaires autres que l'Etat et les salariés et d'accroître la représentation des salariés actionnaires afin de tenir compte de la nouvelle structure de son actionariat résultant de l'ouverture du capital (Texte 603 de l'Assemblée nationale).

<sup>8</sup> La nomination du censeur représentant des salariés au conseil d'administration est effective depuis septembre 2000 suite au dépassement du seuil de 4% par l'actionariat salarié progressivement formé par : les salariés d'UTA détenteurs d'actions, l'échange salaire/actions en 1994 par 12000 salariés puis par les pilotes en 1998 et le plan d'options sur actions pour ces derniers (mai 2000, prix d'exercice 15.75 euros, 2787 personnes concernées).

<sup>9</sup> Notons cependant que si le système de gouvernance s'oriente de plus en plus vers des mécanismes de marché, l'importance des réseaux (conseil d'administration et poids des syndicats dans le secteur) reste très marquée.

<sup>10</sup> période des attentats aux Etats-Unis qui ont eu une forte répercussion sur l'activité du transport aérien sur plusieurs dessertes rentables.

<sup>11</sup> Qui se caractérise à la fois jusqu'au début des années 1990, comme le "plus long réseau du monde" mais qui souffre "d'un handicap majeur pour drainer les voyageurs français jusqu'à [Air France, Roissy], faute d'une articulation entre son programme et celui d'Air Inter [Orly] (Autier et al, 2001, p. 221).

<sup>12</sup> Ainsi Roissy est l'un des trois aéroports mondiaux à ne pas être saturé.

<sup>13</sup> Après un gel des investissements imposé par Bruxelles, le redressement significatif d'Air France permet à J.S. Spinetta dans son plan "de la compagnie nationale à la major" de planifier 6 milliards d'euros d'investissements lourds par financement propre (Boeing 777, A340-320...).

<sup>14</sup> Ce schéma est dérivé de la lecture de la privatisation dans la perspective de la théorie de la gouvernance partenariale. Les 3 codes de gauche (PD, SGO, VAP) correspondent aux 3 niveaux d'analyse sur la base du tableau des codes centraux et données réduites (tableau 2): respectivement processus décisionnel, système de gouvernance organisationnelle (dont le conseil d'administration, le contrôle hiérarchique et les marchés qui influent sur la latitude managériale - Lat-M) et valeur appropriable par les partenaires. SGI concentre les données institutionnelles de la gouvernance relative au secteur essentiellement.

---

<sup>15</sup> Charreaux (1999, p. 110) définit l'efficacité externe (ou de deuxième degré) par rapport au critère de « remédiabilité ». En ce sens, les formes organisationnelles efficaces sont celles « qui sont censées s'imposer, car elles conduisent à une performance supérieure » ou autrement dit, qui présentent une « capacité à mieux réduire les coûts d'agence » parmi l'ensemble des choix possibles. L'efficacité interne (ou de troisième degré) vise, quant à elle, l'équilibre organisationnel que représente la firme pour les parties prenantes à la coopération. Elle permet d'expliquer l'existence de multiples formes efficaces (au troisième degré) à un instant donné, parmi lesquelles sur le long terme, certaines disparaîtront, d'autres s'adapteront pour tendre vers l'efficacité externe. « Ainsi, le nouvel équilibre qui s'établit suppose l'efficacité de troisième degré ».

## Références bibliographiques

- Alexandre H. et Charreaux G. [2001], « Les entreprises privatisées sont-elles plus performantes ? », *Colloque de l'Association Française de Finance*, juin 2001, Namur.
- Attali B. [1994], *Les guerres du ciel, cinq ans aux commandes d'Air France*, Fayard.
- Autier F., Corcos G. et Trépo G. [2001], *Air France, des années héroïques à la refondation*, Vuibert, Collection Management.
- Berle A. A. et Means G. C. [1932], *The Modern Corporation and Private Property*, New York, Macmillan.
- Boardman A. et Vining A.R. [1989], « Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixte and State-owned-enterprises », *Journal of Law and Economics*, vol. 32, p. 1-33.
- Bortolotti B., Fantini M. et Siniscalco D. [1998], « Privatizations and Institutions: A Cross-Country Analysis », *Working Paper*, Fondazione ENI-Enrico Mattei (FEEM), Milan.
- Brickley J.A., Smith C.W. et Zimmerman J.L. [1997], « Management Fads and Organizational Architecture », *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 10, n°2, p. 24-39.
- Catelin C. et Chatelin C. [2001], « Privatisation, gouvernement d'entreprise et processus décisionnel : une interprétation de la dynamique organisationnelle à travers le cas de France Télécom », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 4, n°2, p.63-90.
- Caves R.E. [1990], « Lessons from Privatization in Britain: State Enterprise Behavior, Public Choice, and Corporate Governance », *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 13, n°2, p. 145-169.
- Chatelin C. [2001], « Privatisation et architecture organisationnelle : une contribution à la théorie de la gouvernance à partir d'une approche comparative des formes organisationnelles publiques et privées », *Thèse de doctorat, Université de Bourgogne*.
- Charreaux G. [1996], « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises », *Revue Française de Gestion*, novembre-décembre, p. 50-64.
- Charreaux G. [1997], *Le gouvernement d'entreprise*, Paris, Economica.
- Charreaux G. [1999], « La théorie positive de l'agence, lecture et relecture », in G. Koenig (coordinateur),

- De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXI<sup>e</sup> siècle*, *Economica*, p.61-141.
- Charreaux G. [2000], «La théorie positive de l'agence : positionnement et apports », *Revue d'économie industrielle*, numéro spécial 92, 2<sup>ème</sup>-3<sup>ème</sup> trimestre, p. 193-214.
- Charreaux G. et Desbrières P. [1998], «Gouvernance des entreprises: valeur partenariale contre valeur actionnariale », *Finance Contrôle et Stratégie*, vol. 1, n°2, p. 57-88.
- Coase R. H. [1937], « The Nature of the Firm », *Economica*, vol. 4, p. 386-405.
- Demsetz H. [1988], « The Theory of the Firm Revisited », *Journal of Law, Economics and Organizations*, vol. 4, p. 141-162.
- Ehrlich I., Gallais-Hamonno G., Liu Z. et Lutter R. [1994], « Productivity Growth and Firm Ownership: An Analytical and Empirical Investigation », *Journal of Political Economy*, vol. 102, n°15, p. 1006-1038.
- Galal A., Jones L.P., Tandon P. et Vogelsang I. [1994], *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*, Oxford University Press.
- Glachant J.M. [1994], *Le marché et le hors marché, une analyse économique des entreprises françaises*, Publications de la Sorbonne, Série Economie, 2.
- Jensen M.C., [1998], *Foundations of organizational strategy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Jensen M.C., [2001], "Value Maximisation, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function", *European Financial Management*, vol. 7, n°3, p. 297-317.
- Jensen M.C., Meckling W. H. [1976], « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, p. 305-360.
- Jensen M.C., Meckling W.H. [1992], « Specific and General Knowledge and Organizational Structure », in Werin L., Wijkander H. (eds.), *Contracts Economics*, Blackwell, p. 275-281.
- Meggison W.L., Nash R.C. et Van Randenborgh M. [1994] « The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis », *Journal of Finance*, vol. 69, n°2, June, p. 403-452.
- Milgrom P. et Roberts J. [1992], *Economics, organisation and Management*, Prentice-Hall Inc., New Jersey, traduction française, *Economie, Organisation et Management*, Presses Universitaires de Grenoble et De Boeck & Larcier s.a., 1997.
- Miles M.B. et Huberman A.M. [1991], *Analyse des données qualitatives, Recueil de nouvelles méthodes*, traduction française, De Boeck Université.
- Vickers J. et Yarrow G. [1991], « Economic Perspectives on Privatization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, p. 111-132.
- Villalonga B. [2000], «Privatisation and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political,

Organizational, and Dynamic Effects », *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 42, p. 43-74.

Williamson O.E. [1999] « Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective », *Journal of Law Economics and Organization*, vol. 15, n°1, p. 306-347.

## Annexes : Tableaux et schémas

Tableau n°1: Synopse des caractéristiques organisationnelles publiques et privées, à partir de différents prismes théoriques contractuels, d'après Chatelin (2001, p. 121)

Prisme théorique	Entreprise publique	Entreprise privée	thèse
TDP exogène	Non transférabilité des titres, Exclusivité et Partitionabilité floues	Transférabilité, Exclusivité et Partitionabilité mieux délimitées	La privatisation augmente l'efficacité de la structure de propriété
TCI Approche exogène	DDR « dilué » DGPR dé-sincitatif	DDR plus précis DGPR plus incitatif	La privatisation renforce l'incitation à valoriser les droits de propriété
TCI Approche endogène	Incomplétude contractuelle forte	Incomplétude contractuelle moindre	La privatisation n'est pas toujours une réponse efficace
Approche PA	Relation d'agence multiple composite, Rente informationnelle publique, Risques d'expropriation plus élevés du dirigeant (agendas et objectifs sociaux), => dilution forte des incitations du dirigeant Principal public en asymétrie informationnelle => Contrôles des activités managériales moins efficaces	Relation d'agence moins composite, AI agent principal favorise l'incitation du dirigeant à efficacité productive pour consommation personnelle, Risque d'expropriation moindre => Dilution moins forte des incitations du dirigeant Principal privé en asymétrie informationnelle moindre => Contrôles complémentaires des activités managériales plus efficaces	La privatisation atténue les sources d'inefficacité liées à la relation d'agence traditionnelle car elle réduit les rentes informationnelles (des pouvoirs publics, et/ou du dirigeant) et par suite, les risques d'expropriation de chaque partie
TCT	Technologie extrême de gouvernance (de tout dernier ressort) pour transaction à forte implication sociopolitique	Technologie de dernier ressort économisatrice de coûts de transaction par rapport au marché	La privatisation n'est pas une réponse toujours efficace bien qu'elle le soit pour de nombreuses transactions

Légende :

DDR : droit de décision résiduelle

DGPR : droit d'appropriation des gains ou des pertes résiduelles

TDP : théorie des droits de propriété

PA : approche principal-agent

TCT : théorie des coûts de transaction

AI : asymétrie informationnelle

Schéma 1: la théorie de la gouvernance partenariale, un champ spécifique de la théorie positive de l'agence comme théorie de l'architecture des organisations (AO)

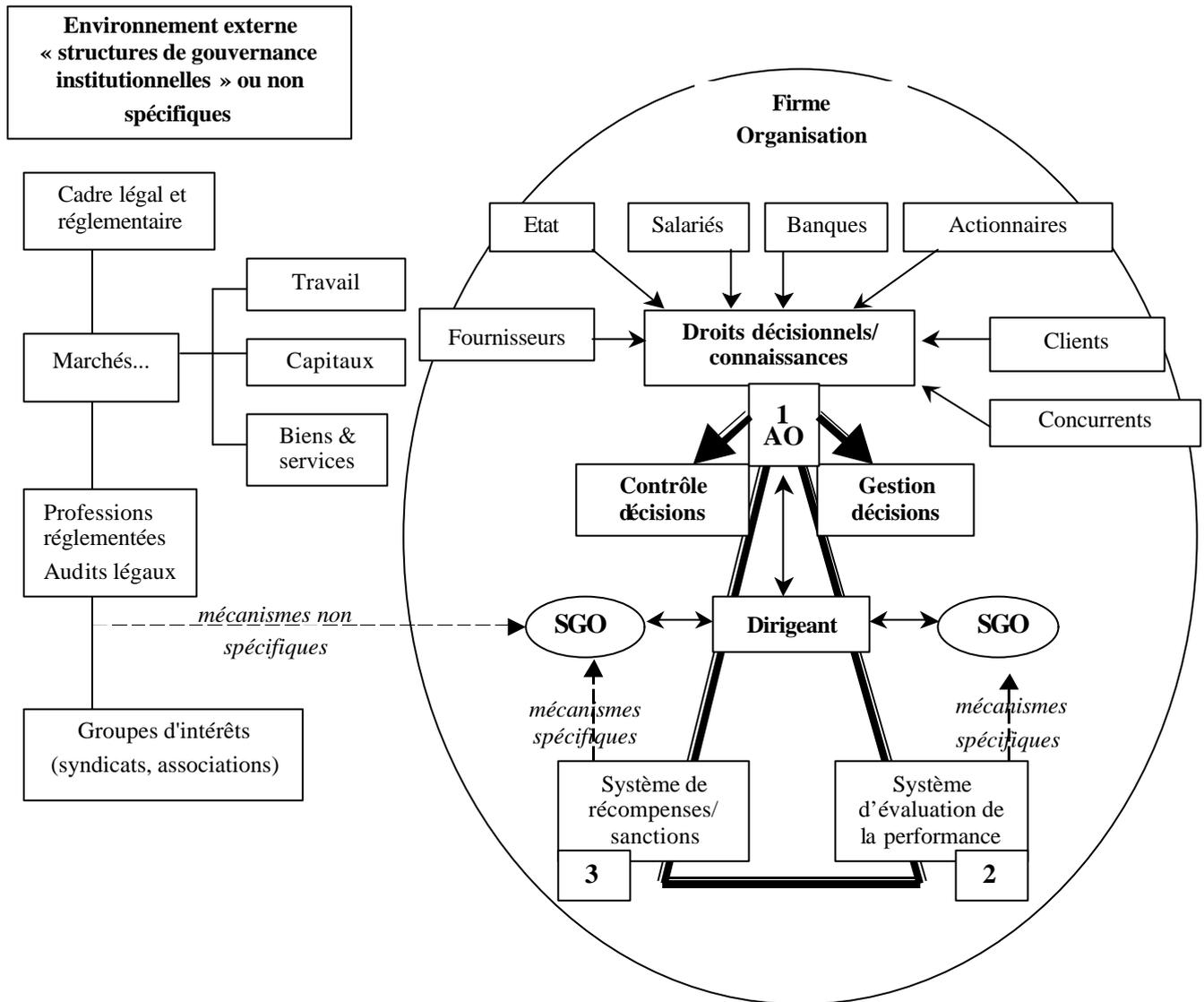


Schéma 2 : Privatisation et processus décisionnel, une lecture de la dynamique organisationnelle à travers la théorie de la gouvernance partenariale

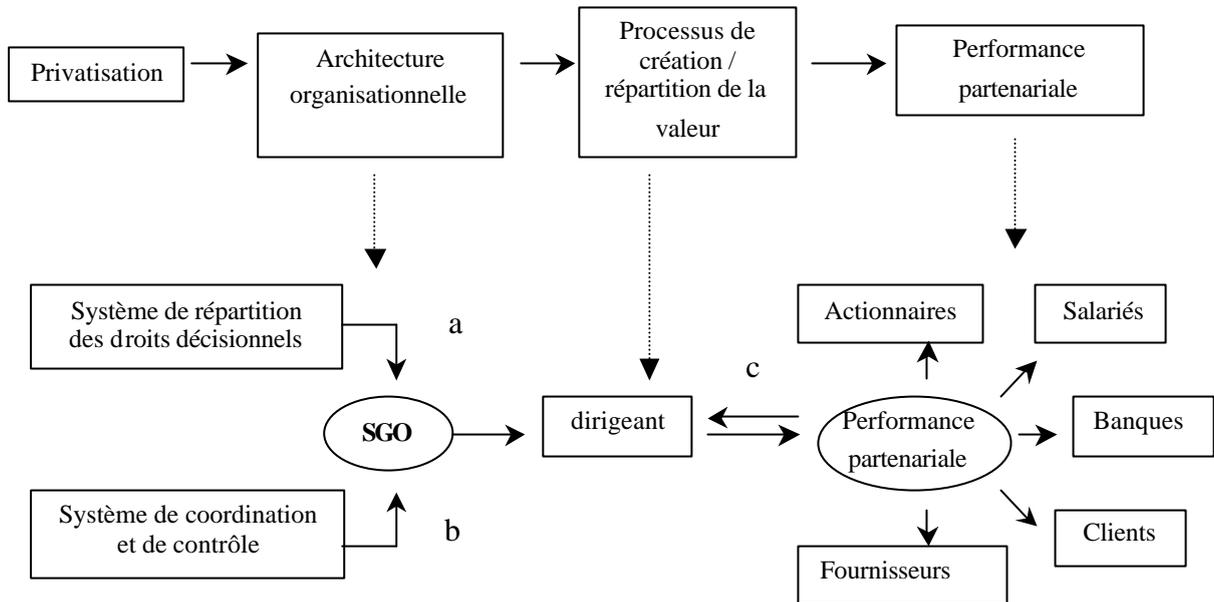


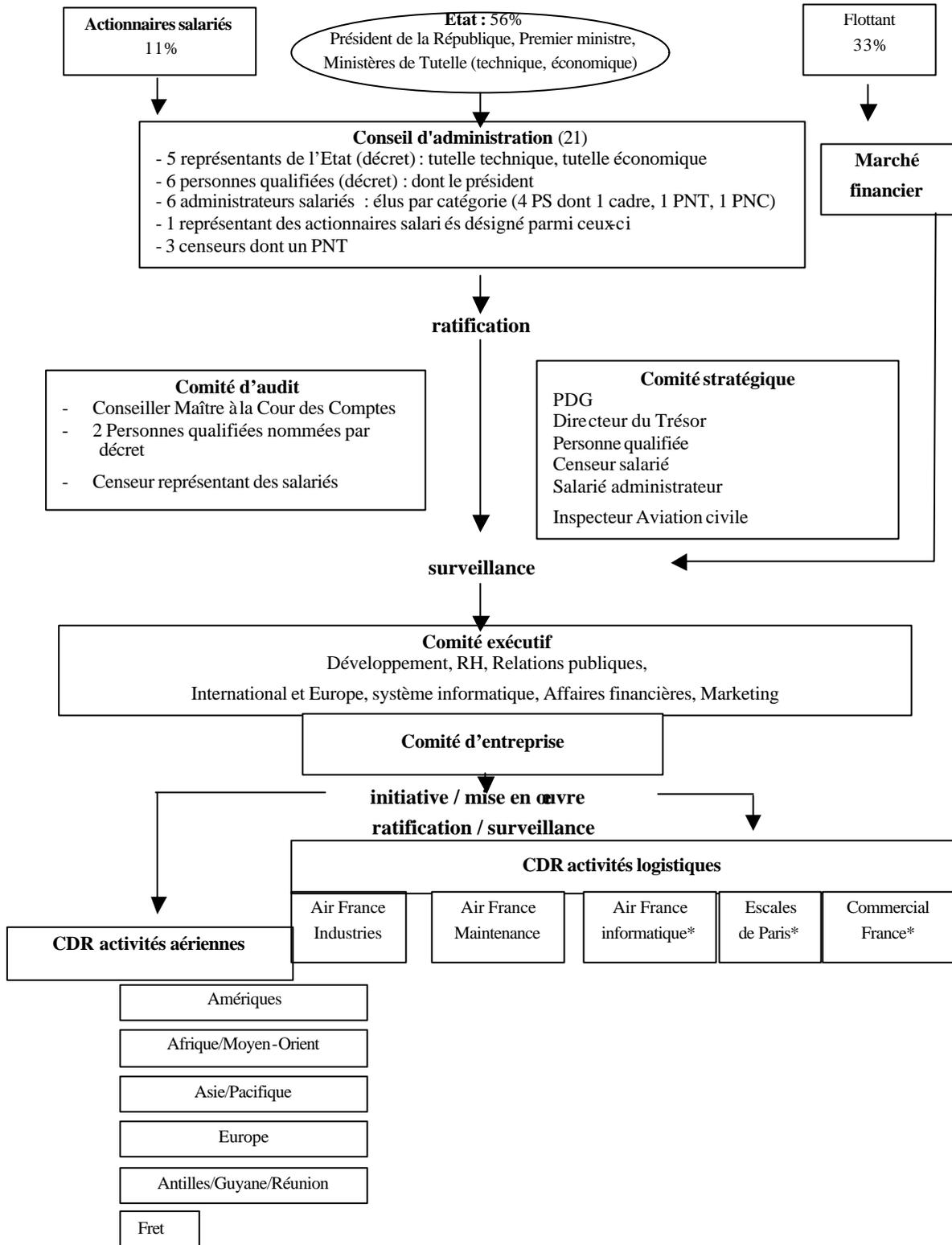
Tableau 2 : Structure du tableau des codes centraux pour l'analyse de données qualitatives

Codes centraux	Contexte public de l'AO	Réf. source	Contexte privatisé de l'AO	Réf. source
	<i>Extraits de passages émarginés par les codes correspondants et les relations observées</i>			
<b>Processus Décisionnel PD</b>				
<b>Système de gouvernance organisationnelle SGO</b>				
<b>Latitudo Managériale Lat-M</b>				
<b>Valeur appropriable par chaque partenaire VAP</b>				
-VAA				
-VAB				
-VAD				
-VAS				
-VAC				
-VAF				

VAP: valeur partenariale, VAA: valeur actionnariale, VAB: valeur appropriable par les banques, VAD: valeur appropriable par le dirigeant, VAS: valeur appropriable par les salariés, VAC: valeur appropriable par les clients, VAF: valeur appropriable par les fournisseurs



Schéma 4 : le processus décisionnel au sein d'Air France à l'issu du processus de privatisation



\* re-centralisés progressivement pour les orientations stratégiques

Schéma 5 : Synthèse du processus de privatisation de l'architecture organisationnelle d'Air France

		<b>Premières tentatives de décentralisation</b> « Le grand écart entre plusieurs philosophies » J. Friedman B. Attali			<b>« Electrochoc » et processus de privatisation de l'AO</b> <b>Phase organisationnelle I</b> C. Blanc			<b>II...</b> J.C. Spinetta	
1948 (Nora) (La Génrière) 1977		1978-84	1987	1990-1992	1993	1996	1999	2000-01...	
<b>PD</b>	Tutelle Etat		Ouverture capital repoussée	Rachat puis fusion Air France UTA		HubFusion Air Inter de Roissy Holding		Cession 24% marché	
	Reconstruction début charters croissance secteur	partenariat technique européen	Retour au bénéfice. CAF.	C <sup>ie</sup> Nationale Air France	Croissance externe : désendettement	Groupe Air France			
	<b>supérieur</b>	ratification: Etat -direction-syndicats => Contrôle économique et financier	Les 3 premiers contrats de plan Initiative/ratification	CAP93, PRE1-2 « début de Holding »	Initiative et ratification « reconstruire Air France »	Contrôle économique et financier Organisation matricielle, centralisation de la gestion du réseau, décentralisation des autres activités CDR		« de la C <sup>ie</sup> Nationale à la Major » « restaurer la compétitivité d'Air France »	
	<b>Inférieur</b>	Administration centrale fonctionnelle « baronnies »		Décentralisation des décisions investissement/bénéfice	Intiative/ratification Référendum, CDR				
		<b>Centralisation au niveau supérieur</b> <b>Direction-Etat-Syndicats</b>			<b>Décentralisation amont et aval</b> <b>Direction - syndicats</b>				
<b>SGO</b>	<b>CA</b>	Grève 71 « pouvoirs équilibrés », intérêts convergents	FDES, Comité spécialisé ministériel pour investissement, salaires, retraites, DGAC	Grève 88 Réunions politiques informelles, conseiller technique - syndicats, bureau FO « lieu incontournable »	Grève 93 CA = «tribune», «tribune»	Grève 98 Fin FDES, fin contrôle a priori sur gros investissement	CA : 21	2 Comités spéciaux audit/stratégie	
	<b>CH</b>	Compta. analytique : clé de répartition de performance individuelle	Management par objectifs, plan d'entreprise	Introduction prime intéressement recalculé		Balises de qualité, contrat de performance interne	Marché financier		
	<b>Secteur</b>	Promotion syndicale				Doc. de cadrage, 1700 réunions, ateliers directions syndicats, Journal du débat	Accords cadres (AGP)		
		<b>Pression concurrentielle croissante ; volume et qualité globale du service</b>							
<b>VAP</b>	Lat-M	Mission reconstruire, intérêts convergents	Initiative et ratification décentralisées pour investissement et					« autonomie de gestion pleine et entière... »	
	VAA		bénéfice	«tutelle pesante»					
	VAS		D/CP =1.2	Avance en capital	D/CP =3.8			Club des actionnaires, comité consultatif, +57% hausse du dividende, «la préférée des investisseurs », précompte à l'Etat, désendettement (D/CP=0.7)	
	VAC		Grille administrative, Totem et Tabou	optimisation des horaires, réduction coûts de personnels, suppressions postes				54000 personnes, actions, gel salaires, CCE, licenciements, promotion/performance, intéressement +46% / dirigeant : Réputation	
VAF		Aspect technique plus que commercial,	1988-92 : -2% de PM				223 avions, 198 destinations, 83 pays, fin des privilèges à certains clients, politique de gamme, fidélisation, réservation (data warehousing, revenue management, Skyteam (Cargo), 15.3%PM,		
		réduction du plan d'investissement (2.4 MdsF, renouvellement partiel de la flotte, suspension recours consultants, redevances ADP, frais d'hébergement, externalisation... annulation commandes avions			Rationalisation des programmes d'achat, 24MdsF, cessions investissements 40Mds				
<b>SGI</b>			OACI (réglementation entre Etats), IATA (réglementation entre compagnies) ; Eurocontrol (réglementation trafic)					Etat « actionnaire normal »	
	SG: 1975/1976: réforme du Civil Aeronautic Board, Accord anglo-américain, puis avec les Pays Bas		Etat «juge et partie », DGAC, ministre des Transports => Libéralisation progressive du secteur européen (1984 puis 1987, 1993)			Commission Européenne et Cour de Justice des Communautés Européennes		01/07/99 joint Aviation Regulation (équivalence des licences - 23 pays européens)	