

**Le modèle français de la concession au prisme de la réforme des entreprises  
étatiques de services publics en Chine ?  
LE CAS DE LA COMPAGNIE FRANÇAISE DE TRAMWAYS ET  
D'ÉCLAIRAGE ÉLECTRIQUES DE SHANGHAI ENTRE-DEUX-GUERRES**

**Yun Zhai, Sorbonne Université**

Depuis les années 1980<sup>1</sup>, la Chine a engagé une réforme des entreprises publiques. Cette réforme visait à adapter ces géants déficitaires à l'« économie socialiste de marché », à augmenter leur compétitivité et à soulager les lourds budgets gouvernementaux. Leur réforme, encore inaboutie, se poursuit aujourd'hui. Se fixant pour but d'examiner les secteurs de l'eau et de l'électricité en Chine, la présente étude cherche à créer un lien entre le passé et le présent et, ainsi, à jeter un pont entre la voie chinoise et le modèle français. Réformer les entreprises étatiques implique d'analyser les divers comportements adoptés tant par l'État que les entreprises (régies ou entreprises). Il s'agit d'une question complexe. À partir de l'exemple de la Compagnie française de tramways et d'éclairage électriques de Shanghai (ci-après dénommée CFTE), concessionnaire des services de tramway, d'électricité et de l'eau à Shanghai (entre 1906 et 1961), il est possible d'analyser la résilience de l'entreprise face aux contraintes auxquelles elle doit faire face dans des conditions de juridiction existantes régissant le partenariat public-privé.

Le partenariat public-privé à la française hérite, on le sait, d'une longue tradition en France. Il a été introduit sur le territoire chinois au XX<sup>e</sup> siècle. La CFTE a obtenu des autorités municipales françaises de Shanghai, respectivement en 1906 et en 1908, d'une part la concession des services du tramway et de l'électricité, de l'autre l'affermage<sup>2</sup> de celui de l'eau dans la Concession française de la ville pour soixante-quinze ans<sup>3</sup>. En effet, la jurisprudence administrative française a permis en métropole, au moins depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, que les services publics puissent

---

<sup>1</sup> L'année 1978 marque le point de départ de la mise en place de la politique de la réforme et de l'ouverture en Chine. Voir Alain Roux, Xiaohong Xiao-Planes, *Histoire de la République populaire de Chine*, Armand Colin, 2018, p. 201-225.

<sup>2</sup> Le concessionnaire n'investit pas : il exploite un équipement en place. Voir Dominique Barjot, Marie-Françoise Berneron-Couvenhes, « Le modèle français de la concession », *Entreprises et histoire*, n° 38, 2005, p. 5-23.

<sup>3</sup> Archives du Ministère des Affaires étrangères de la France (à Nantes), Assemblée générale ordinaire du 27 juin 1908.

être gérés par une entité privée. Il en existe quatre modes : la location à une entité qui n'y investit pas, mais les gère simplement ; établir un contrat avec une entité qui reçoit un paiement pour les services ; la gestion directe par l'administration elle-même ou par un agent ; la concession<sup>4</sup>.

L'intervention des capitaux privés a permis de relayer le déboire de l'exploitation en la régie (départements municipaux en charge du service de l'électricité et des eaux) dans la Concession française de Shanghai au terme de plusieurs années. L'obtention des droits exclusifs concernant les trois divisions (électricité, tramways et eau) a aidé à l'apparition de synergies mutuelles entre ces trois services. Il en a résulté une augmentation des recettes brutes, notamment suite à la hausse des matières premières et à la crise d'approvisionnement faisant suite à la Première Guerre mondiale. De ce fait, la capacité, pour l'entreprise, de résister aux risques s'est trouvée renforcée grâce à la diversité de ses services. D'après les données comptables<sup>5</sup>, le chiffre d'affaires de la CFTE a connu une augmentation continue pendant la Grande Guerre.

La CFTE a subi un impact important sous l'effet de la hausse du prix de charbon pendant la Première Guerre mondiale. S'appuyant sur la reconnaissance jurisprudentielle de la « théorie de l'imprévision »<sup>6</sup> appliquée aux contrats administratifs en France, la CFTE a demandé le relèvement des tarifs de l'électricité et de l'eau et une indemnité à la Municipalité dans les années 1917-1918. Après le refus opposé par la Municipalité à ses propositions, l'entreprise a engagé un procès devant les tribunaux. Malheureusement, les jugements rendus ayant conclu à l'incompétence du tribunal consulaire de Shanghai et du Conseil d'État en France, il n'a pas été possible de répondre aux réclamations de la compagnie<sup>7</sup>. Évidemment, le

---

<sup>4</sup> Dominique Barjot, « Services publics et initiative privée : le modèle français de concession en perspective historique (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles) », *Revue politique et parlementaire*, n° 1097, 5 janvier 2021, <https://www.revuepolitique.fr/services-publics-et-initiative-privee-le-modele-francais-de-concession-en-perspective-historique-xixe-xxie-siecles/>, consulté le 23 mai 2023.

<sup>5</sup> Voir les Assemblées générales 1915-1909 dans les archives du Ministère des Affaires étrangères de la France (à Nantes).

<sup>6</sup> Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, 1977, p. 128.

<sup>7</sup> Yun Zhai, *La Compagnie française de tramways et d'éclairage électriques de Shanghai. De la construction à l'exploitation : performances, stratégies et structures (1901-1961)*, thèse de doctorat de Sorbonne Université, 2023, p. 123-137.

statut spécial de la Concession française de Shanghai et l'ambiguïté concernant la juridiction française compétente en cette matière ont constitué des facteurs défavorables à la résilience de l'entreprise dans l'environnement de l'époque.

À l'issue de l'échec des saisines et des pourvois, la CFTE a insisté pour continuer à négocier avec les autorités publiques concernant la tarification. L'entreprise a finalement réussi à majorer ses tarifs en 1924. Dans les années suivantes, la demande de relèvement des tarifs a constitué l'un des axes stratégiques principaux de la société d'autant plus que le taux de change entre le tael<sup>8</sup> et le franc a fluctué au gré des circonstances. En même temps, les recettes supplémentaires encaissées par l'entreprise grâce à sa politique tarifaire ont financé largement le programme d'extension des installations et des réseaux effectué durant les années 1920.

Depuis la politique de la réforme et de l'ouverture mise en œuvre vers les années 1980 en Chine, le secteur de l'électricité, en tant qu'industrie pilier de l'État chinois, a connu un ralentissement de réforme par rapport à d'autres branches. En effet, à partir de 1985, le gouvernement central a déployé des efforts réels en vue de promouvoir la réforme : favoriser la diversité de l'actionnariat, séparer les entreprises du pouvoir politique et briser l'état monopoliste. Toutes les mesures adoptées en cette matière consistent à introduire un mécanisme de compétitivité et à augmenter l'efficacité. Dans les années 2010, la production d'électricité (usines électriques), sur le territoire tout entier, a été largement séparé des réseaux de transport et de distribution. Toutefois, les capitaux étatiques contrôlent encore quasiment 90% du secteur<sup>9</sup>.

Afin de moderniser le secteur de l'électricité chinois, les capitaux privés ou étrangers mobilisés ne suffisent pas. Le système dit BOT (Build Operate Transfer) s'est avéré une solution largement utilisée. Mais le problème réside dans le manque de garantie résultant de l'application du cadre juridique au niveau national. Les règlements promulgués par les gouvernements locaux ne permettent pas de protéger

---

<sup>8</sup> La monnaie chinoise à cette époque.

<sup>9</sup> 马骞, 赵晓丽, «中国电力产业组织结构分析及优化建议», 现代管理, 2011, 页码 51-58[Ma Qian, Zhao Xiaoli, « China's Power Industry Organization Structure Analysis and Optimization Proposals », *Modern Management*, 2011, p. 51-58].

les intérêts de nouveaux investisseurs lorsque surgissent des conflits entre les concédants et les concessionnaires. En effet, ces règlements s'avèrent variables et à court terme.

Sur le plan national, des directives administratives concernant l'intervention des capitaux privés et le recours au système BOT ont été adoptées et mises en œuvre par l'État en 1995, en 2004, en 2005 et en 2015. Le gouvernement central poursuit ses efforts pour libérer des secteurs industriels. Dans la directive de la Commission d'État au développement et au plan publiée en 2015 ("*Measures for the Administration of Concession for Infrastructure and Public Utilities*"), trois points attirent notre attention :

- 1 - en principe, le temps de la concession peut durer 30 ans au maximum, mais est fixé en fonction des besoins de projets ;
- 2 - l'exploitant dispose d'un droit à l'entrée au marché financier ;
- 3 - l'exploitant peut s'engager dans un contentieux administratif et intenter un procès s'il considère que l'on a attenté à ses intérêts légaux<sup>10</sup>.

L'on observe que ces règlements n'ont pas défini de manière précise et en fonction des secteurs, les obligations et les droits de chaque partie. Ils n'ont fourni que des lignes directrices. Des lois élaborées, adoptées et appliquées par l'État apparaissent nécessaires.

En même temps, les efforts gouvernementaux entrepris se traduisent aussi par la mise à jour du "*Catalogue of Industries for Guiding Foreign Investment*" établi par la Commission d'État au développement et au plan et le Ministère du Commerce. Ce Catalogue constitue un autre indicateur de la volonté du gouvernement chinois à encourager les investissements étrangers. À travers une recherche menée sur différentes versions<sup>11</sup> du Catalogue publiées depuis 1997, il est possible d'observer une tendance à réduire les restrictions à l'implantation des capitaux étrangers dans les secteurs de l'électricité et de l'eau : pour la construction et l'exploitation d'une usine

---

<sup>10</sup> Source de la Commission d'État au développement et au plan de la Chine, [http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/25/content\\_5713239.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/25/content_5713239.htm).

<sup>11</sup> Ce catalogue a été mis à jour en 1997, en 2002, en 2004, en 2007, en 2011, en 2015, en 2017, en 2019, en 2020 et en 2022.

thermoélectrique, la capacité d'installer et de mettre en service une seule unité s'élevant à 300 000 kW (600 000 kW avant 2015) ou plus est autorisée, et les investisseurs étrangers n'ont pas accès aux usagers avant 2007. Avant 2017, la gestion des réseaux de transport et de distribution était encouragée à condition que les actionnaires chinois contrôlent la majorité du capital des compagnies. En revanche, la construction et l'exploitation des usines de distribution des eaux pour des centres-villes ont été autorisées dès 2002. Avant 2019, la gestion des réseaux de transport et de distribution pour des villes de plus de 500 000 habitants (à partir de 2011) était proposée à condition que les actionnaires chinois aient un contrôle majoritaire du capital des compagnies concernées. Dans les Catalogues de 2019, de 2020 et de 2022, les capitaux étrangers sont encouragés à entrer afin de répondre aux besoins provinciaux. Peu de précisions ont été publiées concernant la participation des entreprises étrangères aux réseaux d'électricité et d'eau.

Certains chercheurs étrangers ou chinois ont dénoncé le manque de cadre juridique précis concernant la délégation des services publics en Chine. Mais il faut identifier les caractéristiques distinctes différenciant les secteurs industriels. Le service de l'électricité nécessite d'importants capitaux et moyens techniques alors que la protection technologique du secteur de l'eau est plus faible. Cette situation a permis aux entreprises étrangères du secteur des eaux et du traitement des déchets d'entrer sur le marché chinois. La réglementation de 2002, donc, a marqué l'ouverture du marché dans le secteur de l'eau. Les compagnies municipales s'engagent dans des coopérations avec le secteur privé sous des formes variables : TOT (Take Operate Transfer), BOT (Build Operate Transfer) et joint-venture<sup>12</sup>. Les entreprises françaises telles que Suez (aujourd'hui Suez Environnement) et Vivendi ( Veolia Environnement) ont remporté un certain nombre de contrats dans des villes chinoises. Au fur et à mesure de l'évolution des priorités du pays, les firmes françaises commencent à intervenir et l'ont fait de plus en plus dans de domaine de l'assainissement. De cette

---

<sup>12</sup> Dominique Lorrain, « Portrait d'entreprise. Blue red chips : les compagnies d'eau en Chine », *Flux*, n° 82, 2010, p. 64-80.

manière, elles ont eu accès aux institutions et aux nouveaux marchés<sup>13</sup>.

Si l'on cherche à se replacer dans une perspective historique, le cas de la Compagnie française de tramways et d'éclairage électriques de Shanghai (CFTE) montre que celle-ci a renforcé sa compétitivité à travers l'adoption et l'exercice d'un partenariat public-privé. Mais, sans la garantie juridique, elle n'a pas réussi à relever rapidement ses tarifs même si ceux-ci ont été augmentés dans les années suivantes. Il en résulte que son coût d'exploitation s'est élevé. Les lois constituent une nécessité pour l'établissement des garanties en faveur des investissements privés et de la protection des intérêts des concessionnaires. Elles constituent aussi des facteurs déterminants si l'on veut réformer le statut des entreprises d'État chinoises aujourd'hui.

D'un examen du financement de la CFTE tel que réalisé dans les années 1920, il ressort que sa stratégie a consisté à émettre des actions à plusieurs reprises, ces actions étant destinées en priorité aux anciens actionnaires. Ces initiatives en vue de réaliser la modernisation rejoignent, dans certaine mesure, des comportements des concessionnaires ou des entreprises réformées telles qu'elles le sont d'aujourd'hui. Par ailleurs, le statut des entreprises étatiques en Chine évolue, de telle manière qu'elles se transforment en sociétés par actions. Elles effectuent des acquisitions ou des fusions correspondant aux nécessités telles qu'imposées par la réforme. La question de leur financement mérite que soit poursuivie dans l'avenir une recherche sur le thème.

---

<sup>13</sup> *Ibidem.*