SEUIL

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

« L'ACTEUR LESTÉ » : UNE JOINT-VENTURE D'EAU À CHONGQING

Dominique Lorrain

Le Seuil | « Actes de la recherche en sciences sociales »

2014/3 N° 203 | pages 30 à 47

ISSN 0335-5322
ISBN 9782021153804

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2014-3-page-30.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.
© Le Seuil. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

PROGRAMME *Health & Sanitation.*

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

Dominique Lorrain

« L'acteur lesté » : une *joint-venture* d'eau à Chongqing

Les formes d'intervention du secteur privé dans la gestion de services en réseaux[1] recouvrent une grande variété de contrats[2]. Afin de réduire les risques d'asymétrie, de comportements opportunistes de la firme et de « capture » du régulateur la théorie économique de la régulation a recommandé tout un panel de solutions : des contrats complets, une séparation entre le principal qui décide et l'agent qui exécute, des agences de régulation indépendantes.[3]. Ces solutions devaient permettre de trouver le bon réglage entre la puissance publique et la firme. Pourtant cela n'a pas suffi. Un enseignement des quinze dernières années est que le taux d'échec des contrats a été élevé ; il n'est pas facile de traverser des dévaluations, des changements de majorités politiques et des crises économiques. Les institutions internationales s'interrogent sur les remèdes à apporter à des solutions orthodoxes qui au départ avaient toutes les caractéristiques de la robustesse[4].

Parmi les schémas institutionnels nouveaux celui des co-entreprises (*joint-ventures*) mérite attention, bien qu'en regard des théories il soit complètement hétérodoxe. Le principe central sur lequel il fonctionne n'est pas celui de la séparation entre un principal et un agent, ni celui d'un contrat complet. Dans la co-entreprise les partenaires coopèrent à tous les niveaux : ils sont actionnaires de la société d'exploitation ; ils se partagent les organes de direction ; ils exploitent en commun le réseau. Le principe central est celui de co-production. Cette solution s'est développée en Chine dans le secteur de l'eau à partir de 2002. Elle a été introduite après quinze années de réformes où les autorités chinoises ont exploré de manière pragmatique toutes les formes de coopération. En quelques années cette forme a pris de l'importance au bénéfice de groupes français et surtout de groupes chinois, nouveaux venus sur le marché. Elle est utilisée aussi bien pour des parties de villes à Shanghai, Shenzhen ou Chongqing, que pour des villes de plus petite taille.

Total déviant

Dans les années 1980 la Chine se caractérisait par un modèle d'administration directe avec peu d'autonomie organisationnelle, un faible recours aux prix dans les échanges et un rôle important du plan et du budget[5]. Dans un premier temps les responsables chinois ont recherché, auprès des pays industriels et des institutions de développement, des crédits aidés pour acquérir des technologies dans tous les secteurs.

1. Il est aussi question d'infrastructures, service public, *utilities* et *universal services*.
2. Dominique Lorrain, « La naissance de l'affermage : coopérer pour exister », *Entreprises et histoire*, 50, avril 2008, p. 67-85. Voir aussi, *Toolkit: A Guide for Hiring and Managing Advisors for Private Participation in Infrastructure. Executive Summary for Ministers and Senior Officials*, Washington (DC), PPIAF, The World Bank, vol. 1, 2001, p. 17-19.
3. Robert Baldwin, Colin Scott et Christopher Hood (éds), *A Reader on Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 1998. Cette régulation des industries de réseau ne se confond pas avec l'école française de la régulation : Michel Aglietta, Robert Boyer.
4. Clive Harris, *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Trends, Impacts, and Policy Lessons*, Washington (DC), The World Bank, World Bank Working Paper, 5, 2003 ; Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*, Washington (DC), The World Bank, PPIAF, Trends and Policy Options, 8, 2009.
5. Thierry Pairault, *Petite introduction à l'économie de la Chine*, Paris, Éd. des archives contemporaines/Agence universitaire de la francophonie, coll. « Savoirs francophones », 2008 ; Marie-Claire Bergère, *Chine, le nouveau capitalisme d'État*, Paris, Fayard, 2013 ; Thierry Sanjuan (dir.), *Dictionnaire de la Chine contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2006.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

Dans celui de l'eau, ces crédits lui ont permis de construire vite des usines de traitement potable aux standards internationaux. Au début des années 1990, des premières formes de partenariat sont explorées : une expérience de parc industriel intégré avec l'appui du gouvernement de Singapour, des partenariats pour la seule production d'eau potable : à la fin de la décennie, le pays en compte 25 dont 9 pour Lyonnaise des eaux[6]. Parallèlement deux expériences de contrats de BOT (Build Operate Transfer) de production d'eau potable seront menées, l'une officieuse avec le groupe Thames Water à Shanghai en 1995, mais qui s'arrêtera quelques années plus tard, l'autre officielle à Chengdu avec la Compagnie générale des eaux en 1998. C'est à la suite de ces expériences et processus d'apprentissage que les autorités chinoises décident en 2002 de rendre possible des partenariats étendus à tout le cycle de l'eau – du pompage à la distribution – sous la forme de *joint-ventures* **[voir encadré, « Le montage standard en *joint-venture* », p. 35]**. Elles ont considéré que pour accélérer l'équipement des villes, il était utile d'avoir un opérateur unique qui investisse, exploite et modernise régulièrement, bref elles en sont venues à cette idée que la force d'une chaîne se trouve déterminée par la robustesse du maillon le plus faible et qu'il ne sert à rien de financer une nouvelle usine si l'eau produite se trouve mélangée à l'eau d'anciennes stations, si elle se détériore et se perd dans des tuyaux mal entretenus.

Cette expérience est intéressante à plus d'un titre pour comprendre les transformations de la Chine mais aussi comme éclairage de plusieurs corpus théoriques. La première contribution renvoie aux travaux sur le changement social et à la théorie de la *path dependency*[7]. Depuis 1992, à l'évidence, le pays s'est transformé : cette expérience de réforme du secteur de l'eau invite alors à regarder quels sont les leviers d'action qui permettent de sortir des routines. Cette expérience montre aussi comment la Chine a inventé un mode d'action qui lui est propre. Au commencement elle a fonctionné par mimétisme, mais assez rapidement elle a pris ses distances avec les recommandations des donateurs. Elle a mené la réforme des entreprises publiques (SOEs) à son rythme malgré la pression des institutions de développement[8]. Dans les services publics en réseaux, elle a promulgué une loi de 1995 interdisant aux entreprises étrangères d'avoir le contact avec l'usager final. Réformer trop vite les SOEs pour augmenter leur efficacité aurait conduit à des licenciements massifs (ils furent déjà importants dans les provinces du nord-est[9]), qui en raison de l'absence d'un régime de protection sociale aurait créé des risques d'instabilité politique. De même, introduire à cette époque des schémas concessifs, comme en Amérique latine, aurait entraîné de nombreuses difficultés pratiques : les enregistrements comptables étaient incomplets, il n'y avait pas de politiques régulières de maintenance, les tarifs restaient très bas. Un tel schéma aurait donc bouleversé l'environnement de travail des agents et aurait fait réagir les usagers à des hausses de prix assimilées à l'arrivée de firmes étrangères. Devant choisir entre la préservation des équilibres politiques ou la réforme « tout de suite », les dirigeants chinois ont préféré l'introduire à leur rythme, par étape. On appelle cela la méthode chinoise du changement graduel – *step by step approach*[10]. Cette volonté d'indépendance par rapport au consensus de Washington s'affirme particulièrement dans la modernisation des services publics.

Cette expérience est également intéressante car elle interroge la connaissance commune des marchés de monopole et de leur régulation. À l'origine des théories de la régulation et des contrats on trouve cette idée que la firme est puissante (asymétrie) et elle l'est encore plus en situation de monopole, d'où un risque pour la puissance publique. Une manière de la protéger est : 1) de bien définir les termes du problème (par des études) et de sélectionner la « bonne » firme (par appel d'offre), 2) de définir dès le début les droits et obligations des parties (contrat complet), 3) de contrôler la firme (agence de régulation indépendante). En principe le respect de cette *doxa* doit produire des résultats. Par rapport à ce schéma, largement élaboré par la Banque mondiale[11], les expériences de *joint-ventures* en Chine sont totalement déviantes : les études ont été succinctes ; le choix de la firme ne se fait pas toujours par mise en compétition ; le contrat ne fixe que des objectifs très généraux ; il n'existe pas de structure de régulation au sens strict, et au contraire la *joint-venture* constitue une structure de coopération à tous les niveaux dans laquelle le principe de séparation entre la puissance publique (le principal) et la firme (l'agent) se dissout avec le temps. Et pourtant des résultats sont obtenus.

6. Rapport Bellier, Washington (DC), The World Bank, PPIAF, 2002, p. 85.

7. Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *in* Association recherche et régulation, *L'Année de la régulation. Économie, Institutions, Pouvoirs, 7, 2003-2004*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 13-44.

8. Mary M. Shirley (éd.), *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership*, A World Bank Policy Research Report, New York, Oxford University Press, 1995.

9. Antoine Kernen, « Shenyang : l'avant-garde du socialisme à l'heure des privatisations », *in* Béatrice Hibou (dir.), *La Privatisation des États*, Paris, Karthala, coll. « Recherches internationales », 1999, p. 109-129.

10. M.-C. Bergère, *Chine, le nouveau capitalisme d'État*, *op. cit.*

11. J. Luis Guasch, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing It Right*, Washington (DC), WBI Development Studies, The World Bank, 2004 ; Christine Kessides, *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*, Washington (DC), The World Bank, World Bank Discussion Papers, 212, 1993 ; Ioannis N. Kessides, *Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation, and Competition*, Washington (DC)/Londres, The Word Bank/Oxford University Press, 2004.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

Enquêtes à Chongqing

Par rapport à ce corpus dominant nous avons enquêté à Chongqing[12] en considérant qu'avant de s'intéresser à la performance et aux résultats en regard du contrat, il faut partir du problème à résoudre et des politiques engagées. D'abord, quelle est *l'histoire* de la *joint-venture* et pourquoi le gouvernement local a-t-il décidé d'avoir recours à cette option ? On s'est intéressé bien sûr au processus formel : les études et la sélection. Comment les institutions ont-t-elles été organisées : apports en capital et en ressources humaines ? Comment s'est fait le partage des organes de pouvoir ? Quels sont les termes du contrat même s'il ne peut être qualifié de contrat complet ? Ensuite, s'il est vrai que les institutions cadrent les acteurs et leur envoient des incitations[13], il faut accorder à la théorie des contrats et aux approches institutionnelles la place qui leur revient, mais pas plus, pour s'intéresser à la substance de l'action : l'objet concerné et la réalité des pratiques. Que fait l'acteur ? S'il existe des firmes privées de l'eau, quelles sont les compétences spécifiques qui les différencient de n'importe quel nouvel entrant ? Quelle est la part du résultat expliquée par des politiques industrielles et non par une ingénierie financière créative ? Cela conduit à s'intéresser aux *politiques industrielles,* les grandes oubliées des travaux sur les contrats. N'est-ce pas dans ces politiques que se trouvent tous les facteurs du succès ? Si des facteurs exogènes pèsent (les grands cycles des marchés, les facteurs politiques locaux), il demeure que si la firme maîtrise quelque chose, ce sont ces politiques. C'est pour cela qu'il faut accorder un temps d'étude aux politiques industrielles engagées par la firme et ne pas faire du contrat (ce qu'il dit et ne dit pas) l'explication universelle des résultats de l'action.

L'enquête a consisté à documenter cette composante matérielle de l'action : investissements, actions sur le réseau, politiques du personnel, nouveaux services aux usagers. Cette approche descriptive, distancée par rapport à la doxa, fait d'autant plus sens qu'en Chine la réforme n'a pas été introduite à partir d'un corpus théorique parfaitement établi, la démarche fut bien plus pragmatique. Sous la pression de problèmes, en s'appuyant sur quelques principes généraux les acteurs explorent et négocient. Ce qui peut apparaître comme une solution hétérodoxe (voire déviante) prend tout son sens si l'on considère le point de départ. Confrontés à des besoins, en s'appuyant sur quelques principes généraux les acteurs explorent et négocient. Autrement dit, plutôt que mettre l'accent sur une « bonne » construction institutionnelle qui devrait placer le contrat sur orbite et servir d'étalon de mesure de sa performance, et considérant que ces opérations en Chine relèvent d'une approche incomplète, nous avons privilégié une approche par « le problème à résoudre ».

Chongqing est la grande ville du Sichuan, au centre du pays, à l'intersection du Yangzi (le Changjiang pour les Chinois) et de la Jialing ; le territoire est escarpé, le fleuve tumultueux en période de crues. En mai 1997, le gouvernement central l'a érigée au rang de ville-province au même niveau que Pékin, Tianjin et Shanghai. Ce « grand » Chongqing s'étend sur un territoire de 82 300 km² et compte alors une population d'environ 30 millions d'habitants répartie dans plusieurs villes (Chonqing, Fuling, Wanzhou, Qianjian) et des districts ruraux. La ville de Chongqing – si l'on retient la définition de zone bâtie avec continuité – compte alors trois millions d'habitants ; mais ce nombre passe à plus de 15 millions en faisant la somme de ses districts urbains (qui comprennent des zones rurales) et à 15 millions d'habitants en agglomérant ses districts ruraux. En 2010, la population du grand Chongqing est d'environ 34 millions d'habitants et celle du Chongqing « urbain » de cinq millions[14]. Au final la municipalité commande un très vaste territoire peuplé d'environ la moitié de la population française. La ville peut se développer par croissance démographique mais aussi en incorporant des territoires classés jusqu'alors en zone rurale.

Cette création institutionnelle de 1997 s'inscrit en accompagnement du projet de barrage des Trois-Gorges. Le gouvernement central veut établir un cadre qui lui donne un pilotage direct sans passer par la province. Outre la réalisation de ce grand ouvrage, il s'agit de maîtriser un grand nombre de projets d'accompagnement. Avec la montée du niveau des eaux plusieurs villes seront inondées et reconstruites. Pour éviter que les écoulements des bassins versants transforment la retenue d'eau en un gigantesque capteur de pollutions, des programmes doivent être menés et ces investissements publics ont aussi pour but de développer le centre de la Chine afin de retenir sur place une partie de la population rurale. Dès cette époque donc, il est connu que le gouvernement municipal de Chongqing va devoir investir des sommes considérables dans ses infrastructures et en particulier dans l'environnement. La Banque mondiale lance des études et accorde des prêts sur plusieurs

12. En avril et mai 2010, j'ai enquêté dans quatre *joint-ventures* en Chine, deux concernant Towngas et deux autres Suez Environnement. Cette opération a été financée par le département de recherche de l'AFD. Le choix de Chongqing s'est imposé à l'évidence car j'avais déjà enquêté dans cette ville en 1997 et 1998. Je remercie pour leur soutien et leurs commentaires A. Blanc, N. Devernois et V. Sauvat (AFD), les équipes de Suez Environnement (C. Chaumin, F. Gourdin), de Sino French (S. Clark, Zhu Shu Cai, Fu Seng Lek, S. Qian), enfin ma gratitude va à ma collègue de Tongji, Dr Yang Menying.

13. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

14. Interviews sur site, 2010.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

projets. À Chongqing elle soutient un vaste projet de dépollution avec en première phase la construction d'intercepteurs, complétés ensuite par la construction d'une station de traitement des eaux usées. Si les problèmes sont assez rapidement diagnostiqués dans les années 1997-2000, il reste à passer à la mise en œuvre. À cette époque le gouvernement municipal de Chongqing relève de l'administration directe. L'organisation est hiérarchique. La plupart des départements municipaux reçoivent leurs ressources du bureau des finances ou d'autres transferts publics. Le système comptable, dans sa logique publique, ne pratique pas les amortissements, ni l'autonomie des unités opérationnelles (comme sources de dépenses et de recettes). Pour trouver des recettes les autorités ont créé différentes taxes additionnelles mais personne ne sait si elles sont « justes » pour les habitants, ni quel est leur coût de recouvrement[15].

En quelques années Chongqing connaît des transformations considérables à la fois physiques et institutionnelles. La ville se développe, attire les investissements. La partie centrale (entre les deux fleuves) se hérisse de tours ; des ponts et des autoroutes urbaines sur pilotis structurent l'espace ; un métro léger est construit ; le développement se fait aussi sur la rive nord de la Jialing. Le vieux Janbei fait l'objet d'une rénovation urbaine. Il bénéficie de la déconcentration des services de l'État qui partent du centre ancien de Chongqing. Plus au nord l'activité est tirée par une *joint-venture* de production avec le groupe Ford. Bref en quelques années la capitale du Sichuan sort de sa torpeur. Au plan institutionnel la municipalité engage des réformes : ses régies de services urbains sont transformées en sociétés ; elle crée ses sociétés de développement et d'investissement (Chengtou) qui lui permettent de lever des capitaux sous forme d'émissions obligataires ou d'actions. La réforme comptable de 1993 est appliquée. C'est dans ce cadre qu'intervient la création d'une *joint-venture* d'exploitation d'eau potable avec le groupe Sino French.

Le montage de la *joint-venture*

En novembre 2002, la municipalité de Chongqing forme une *joint-venture* entre sa compagnie d'eau (Chongqing Water Group[16]) et Sino French **[voir encadré « Sino French », ci-contre]** : Chongqing Sino French Water Supply Co **[voir encadré « Chongqing Sino French Water Supply Co en 2010 », ci-contre et encadré « Le système technique », p. 38]**. Elle accorde à cette nouvelle société le droit exclusif, pour 50 ans, d'être l'opérateur du service d'eau potable du district urbain de Jiangbei situé au nord du centre historique, de l'autre côté de la Jialing. Le contrat prévoit aussi de rattacher très rapidement une ville du district de Yubei près de l'aéroport, et la zone de développement où est implantée la *joint-venture* de production automobile du groupe Ford. Cette opération moins médiatisée que celle de Shanghai Pudong illustre la volonté des autorités chinoises d'explorer la voie du partenariat pour exploiter un service urbain dans son ensemble.

À l'origine de ce contrat on trouve plusieurs explications. La municipalité doit rapidement moderniser ses services urbains, tant sa croissance est rapide. Ce partenariat constitue une technique pour mobiliser des ressources financières et acquérir un savoir-faire d'exploitation sans perdre pour autant la maîtrise, la *joint-venture* équilibre les pouvoirs entre les deux partenaires. De plus, elle n'intervient que sur une partie du territoire urbain. L'essentiel de la ville reste servi par la régie municipale (Chongqing Water Supply Co), filiale de sa *holding* publique. La gestion de la partie nord sert d'aiguillon pour accélérer la modernisation. L'opération se lit aussi du point de vue de Sino French et du développement de Suez Environnement en Chine (à l'origine Lyonnaise des eaux). Le groupe est présent dans le pays depuis le début des années 1990 sous la forme de partenariats de production d'eau potable et recherche une expérience permettant de démontrer son savoir-faire d'exploitant de service : élever le niveau de qualité tout en tenant l'équation financière. « On apporte peu de grandes technologies mais on gère mieux que l'entreprise publique un grand système technique dont la qualité est faite de plein de petites choses. Une partie de l'expérience c'est d'injecter des compétences d'exploitation au quotidien[17]. » De plus Chongqing n'est pas une ville tout à fait étrangère au groupe. Degrémont, compte à son actif, en 1999, la conception-construction de 93 usines en Chine[18] et a réalisé une petite unité de 48 000 m³ à Chongqing dans le cadre du master plan des années 1980, avant le barrage des Trois-Gorges. Enfin un élément tient aux personnes : un nouveau vice-maire a été nommé dans cette ville quelques années plus tôt. Il vient de Shanghai, est convaincu de l'intérêt de faire appel au secteur privé et a une image positive de Suez et de son président Gérard Mestrallet. Pour toutes ces raisons la ville et Sino French entament une négociation directe et multicritères dès le début de 2002, elle aboutira en novembre.

15. Dominique Lorrain, « La Banque mondiale telle Janus. Expériences d'études en Chine », *Les Annales de la recherche urbaine*, 86, juin 2000, p. 101-110. **16.** Chongqing Water Group (CWG) est en 2010 l'une des huit compagnies municipales. Elle a été d'abord dénommée Chongqing Water Holding Group. **17.** Interview, premier directeur de cette *joint-venture*, 2004. **18.** Source : Degrémont Pékin 1999, liste de références.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

Le montage standard en joint-venture

Une municipalité transforme une compagnie publique en société et vend une partie du capital à un partenaire privé. L'équilibre peut varier de 50/50 à 20/80 en fonction de la qualité des actifs, des missions confiées à la firme et de l'équilibre des pouvoirs. Le capital détenu par la municipalité a comme contrepartie son apport des actifs existants, le partenaire privé, de son côté, fait un apport de fonds calculé en fonction de la valeur des actifs, à laquelle peut venir s'ajouter une valeur intangible liée au potentiel que la firme accorde à l'opération. Les organes de direction de la co-entreprise sont partagés, le partenaire privé assure la gestion.

Sino French

Sino French est une filiale de Suez Environnement (à l'origine Lyonnaise des eaux) et de New World (grand promoteur de Hong Kong). Ce partenariat à égalité fut établi en 1985 pour reprendre la société des eaux de Macao et gérer le service d'eau de cette ville, alors sous autorité portugaise. Ce partenariat a duré et surtout il s'est considérablement enrichi. Vingt-cinq ans après sa création Sino French peut afficher un chiffre d'affaires d'environ 720 M€ se décomposant entre Sino French Water Development 400 M€, Électricité de Macao 276 M€, Eau de Macao 40 M€. En Chine la société intervient par 24 contrats dans 18 villes. Tous ses contrats passent par des montages en *joint-venture* entre une municipalité d'un côté et Sino French de l'autre.

Source : Compagnie mai 2010, entretien avec le directeur général de Sino French. Didier Rétali, « De Macao à la Chine », *in* Dominique Lorrain (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995, p. 205-212. Oscar Chu, « Les eaux de Macao en courbes (1985-2001) », *Flux*, 52-53, avril-septembre 2003, p. 117-120.

Chongqing Sino French Water Supply Co en 2010

Lieu d'intervention : district de Jiangbei, ville de Lianglu (district de Yubei), une zone de développement.
Population servie : 1,2 millions d'habitants (460 000 habitants en novembre 2002).
Surface desservie par le réseau : 104 km², surface totale 400 km² (surface servie en 2002, 75 km²).
JV entre la municipalité de Chongqing 40 % et Sino French 60 %.
Début du contrat novembre 2002, durée 50 ans.
Prélèvement en eau dans la Jialing Jiang.
Taux de pertes (NRW), 20 %.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

VUE Jialing jiang.

© Le Seuil | Téléchargé le 16/07/2020 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

Le système technique

- Au moment de la signature du contrat, 2002.
• Usine 1 et 2 sur le site principal (Liang Tuo) : 100 000 + 100 000 m³ par jour.
• Usine 3, autre site : 60 000 m³ par jour. **Capacité de production :** 260 000 m³ par jour.
- Extension du périmètre et reprises en 2003.
• Usine près de l'aéroport 70 000 m³ par jour et zone industrielle, 50 000 m³ par jour. **Capacité de production :** 380 000 m³ par jour.
- Nouvelle station en 2006 sur le site principal, 160 000 m³ par jour. **Capacité de production :** 540 000 m³ par jour.
- Nouvelle station, 200 000 m³ par jour, livrée en juillet 2011 réalisée par la JV d'investissement à Yuelai, en amont sur la Jialing Jiang. **Capacité de production :** 740 000 m³ par jour.

L'extension d'un partenariat

- 2002-11, JV1 d'exploitation dans l'eau potable.
- 2005, JV2 BOT pour l'usine de Tangjiatuo (traitement des eaux usées).
- 2006, JV3 d'investissement. « Chongqing-Sino French Investment Co Ltd » créée à 50/50 et destinée à investir dans des projets de la municipalité du Grand Chongqing. Elle utilise l'effet de levier avec une approche prudente : 40 % equity, 60 % debt. Ce modèle pourrait se développer en d'autres provinces.
- JV4 pour une société de construction.
- 2008-04, participation de 15 % de Suez et Sino French dans Chongqing Water Group (CWG).
- 2009 extension de l'aire d'intervention de la JV1 eau.
- 2010-03, 10 % du capital de CWG est introduite à la bourse de Shanghai à 6,98 yuans*. Nouvel équilibre : 76,5 % Sasac, 10 % le public, 13,5 % Suez Environnement et Sino French.
- 2010-05, JV5 pour la gestion de l'eau potable et des eaux usées du parc industriel de Chang shou (une ville entre Chongqing et Fuling).

Source : Interviews responsables de la société à Paris, Hong Kong et Chongqing, janvier, mars et mai 2010.
*Le titre gagne 70 % le premier jour, *Shanghai Daily*, 30 mars 2010, p. B3.

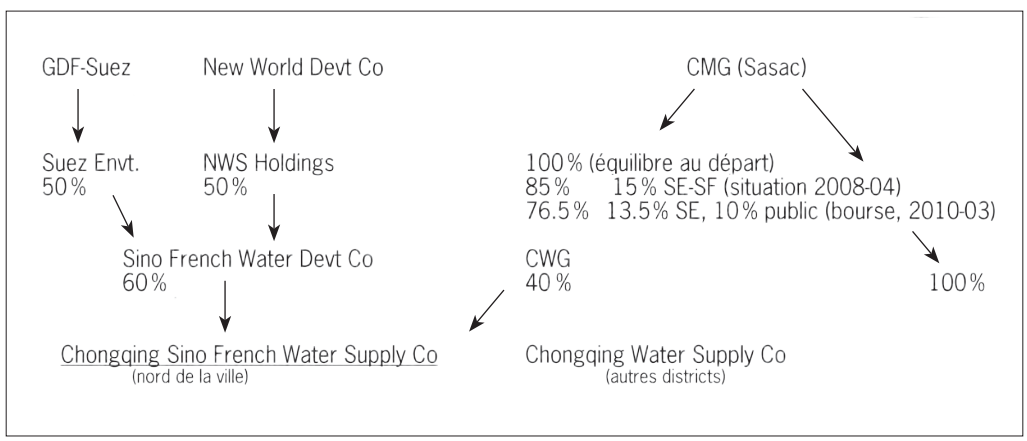

SCHÉMA DE CONTRÔLE des deux compagnies d'eau de Chongqing.
Source : Parlement.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

Les équilibres contractuels. Le capital de la co-entreprise est détenu à 60 % par Sino French Water Development, elle-même détenue à égalité par Suez Environnement et New World. La participation chinoise de 40 % est portée par Chongqing Water Group (CWG) dont l'actionnariat évolue. Au moment de la signature CWG était classiquement contrôlée à 100 % par la commission des actifs de la ville (Sasac). En avril 2008, Suez Environnement et Sino French acquièrent 15 % de son capital et cette opération traduit le renforcement du partenariat. Le 29 mars 2010, 10 % du capital de CWG est introduit à la bourse de Shanghai ; l'opération est un succès et l'actionnariat se répartit comme suit : 76,5 % Sasac, 10 % le public, 13,5 % Suez Environnement et Sino French **[voir schéma, ci-contre]**.

La partie chinoise a contribué au capital en apportant des actifs existants **[voir encadré, « Le système technique », ci-contre]**[19], et le partenaire privé par 800 millions de dollars de Hong Kong auxquels il faudra ajouter par la suite 200 millions pour de nouveaux équipements. Pour fixer ces valeurs les actifs ont été audités par les équipes de Sino French et par une société chinoise. L'engagement initial (*upfront expenses*) a été couvert à hauteur de 35 % par Sino French (280 MHK$), il correspond à sa part d'actif net de la société[20] et chacun de ses actionnaires en a apporté la moitié. Les 65 % restants ont été financés par des emprunts auprès de banques chinoises remboursés par le résultat d'exploitation. En 2002 un financement par le marché national était quelque chose de nouveau pour ce genre de projet car jusqu'alors le financement se faisait sur les marchés internationaux donc en dollars. Le risque de change qui en résultait n'avait rien de théorique comme le montrent plusieurs expériences : Argentine, Mexique, Philippines[21]. Les banques chinoises étaient intéressées car elles « *recherchent les projets sains et de long terme* »[22]. Sino-French est à la fois actionnaire et opérateur de la compagnie d'eau. Un accord interne entre les actionnaires prévoit le partage des responsabilités. Le conseil d'administration comprend huit membres (trois pour la partie chinoise, cinq pour Sino French), le président est un représentant de CWG. Le directeur général de la compagnie est nommé par Sino French mais il doit être accepté par la partie chinoise qui choisit aussi un directeur adjoint et le directeur financier (CFO). Le président du syndicat du personnel (très important) est nommé par le parti communiste. Les autres responsables sont choisis par le directeur général qui recherche le consensus : « most important is a good cooperation between the partners[23] ».

Le contrat est de type incomplet. « There are not too many guidelines set up in advance and which are compulsory. The JV has some broad (general) obligations to respect: supply enough water with a good quality. But in the same time it is clear that the company is not totally free »[24]. Comme dans un affermage, la firme gère l'ensemble du service à partir du système technique qui lui a été remis et elle doit prendre les décisions qui permettent de satisfaire aux besoins. Dans un contexte de croissance rapide comme celui de Chongqing, cette obligation est tout sauf un mot creux. Le comportement de la firme est largement déterminé par la situation dans laquelle elle évolue ; le principe supérieur énoncé dans le contrat – « satisfaire aux besoins » – représente un mécanisme puissant de guidage et contribue à limiter la liberté de la firme et par là même la possibilité de comportement opportuniste qui lui est attaché. Au cours des sept premières années, satisfaire à la demande a constitué un objectif suffisant pour occuper toutes les énergies : « we bought two plants (in 2003), we invested rapidly in a new one in 2006 (160,000 m3/d) and another is under construction (200,000 m3/d)[25] ». En février 2003, comme prévu, le contrat est étendu au district de Yubei dont il fallut mettre aux normes les réseaux. Localisé à 20 km au nord du centre, ce district se développe très vite ; il fait partie des pôles de développement prévus par le schéma d'aménagement.

Les politiques industrielles

Fort classiquement l'action relève de trois registres : la modernisation du système technique, les relations aux usagers, la réorganisation de l'exploitation. C'est par ces politiques que l'entreprise satisfait aux termes du contrat, établit sa légitimité et dégage (en principe) son profit. Par rapport aux analyses sur les marchés de monopole, le profit ne résulte pas d'un comportement opportuniste pendant l'action, ou de l'exploitation d'une asymétrie de compétences au moment de la signature du contrat, il s'analyse bien plus comme l'aboutissement ex-post de politiques industrielles. Les statistiques annuelles de production et de ventes,

19. Trois usines, les réseaux, et le système technique de la ville rattachée en février 2003.

20. L'actif net est de l'ordre de 450 MY soit 270 MY pour une participation de 60 %.

21. En 2002, Suez Environnement se trouvait confrontée à une crise en Argentine avec une dévaluation qui avait fait passer la valeur du peso de 1 à 3,5 pesos pour 1 dollar, et par là même le poids de la dette de ses contrats. On comprend l'importance d'un montage en crédits nationaux pour l'équilibre de longue durée d'un contrat.

22. Entretien premier directeur de la compagnie (été 2004) et directeur actuel, mai 2010. Voir la presse financière sur la situation des banques chinoises et le problème des « mauvaises » dettes. Les majors sont introduits en bourse : en 2005, China Construction Bank, Bank of Communications ; en 2006, ICBC, Bank of China.

23. Interview, directeur général, 6 avril 2006.

24. Interview, directeur général, mai 2010.

25. Interview, directeur général, mai 2010.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

de longueur du réseau et du nombre de compteurs témoignent du contexte de croissance **[voir tableau « Données de base », p. 44]**. C'est à la fois une situation qui apporte une réponse au problème de la régulation – le problème à résoudre guide la firme – et c'est aussi un facteur d'équilibre financier du contrat car dans ce type d'industrie la hausse rapide des consommations permet d'amortir au plus vite les coûts fixes.

La première des politiques a été de suivre le rythme de croissance et de *réaliser les investissements*. La production a doublé avec une croissance moyenne de 12 % par an **[voir tableau « Données de base », p. 44]**. La longueur du réseau de distribution (tuyaux de plus de 100 mm) a été multipliée par 3,4. Le nombre des compteurs lui a explosé, multiplié par 10 ; cette progression exponentielle s'explique en partie par une nouvelle réglementation promulguée dès la première année de l'exploitation : « one home, one meter policy ». Alors que le comptage des volumes dans les immeubles se faisait jusqu'alors par un compteur collectif, la nouvelle politique promouvait les compteurs individuels et rendait obligatoire leur changement tous les cinq ans, et pour les plus gros tous les 3-4 ans. À dire vrai les usagers ont eu le choix entre garder l'ancien compteur collectif ou de changer pour un nouveau compteur individuel, au coût de 900 yuans. D'après nos entretiens la plupart des usagers ont choisi le remplacement en considérant qu'ils avaient intérêt à une facturation à partir de leur consommation réelle car certains gestionnaires d'immeuble ajoutaient des charges à la facture émise par la compagnie. Pour faciliter la transition la municipalité a accompagné cette politique ; les ménages pauvres ont été subventionnés jusqu'à hauteur de 500 yuans (55 €). Ce passage aux compteurs individuels est aussi une illustration intéressante des notions d'incomplétude et d'asymétrie. Incomplétude du contrat puisque la nouvelle règle a été introduite dès 2003, alors que les deux parties sortaient tout juste d'une négociation qui avait duré plus de neuf mois. Asymétrie, mais elle n'est pas où on l'attendait. En l'espèce la firme n'a pu que s'adapter à une décision unilatérale de la puissance publique. L'application de cette règle a entraîné des coûts non prévus au contrat : des coûts d'installation des compteurs, parfois de changement de tuyaux, et une extension de la responsabilité de la compagnie pour l'imputation des fuites[26]. En même temps cette politique a été un puissant facteur de connaissance du réseau et d'action pour réduire le taux de pertes : incitation forcée, si l'on peut dire.

En 2007, *le taux de pertes* était de 23 %[27]. Les politiques de maintenance du réseau, de remplacement de canalisations et de compteurs ont permis de le ramener autour de 20 % en 2010. Mais selon le directeur de l'exploitation cela reste un niveau encore élevé en regard d'autres *joint-ventures* de Sino French. La compagnie a constitué une équipe d'inspecteurs qui suivent la consommation et vérifient les variations anormales. Les gros compteurs sont relevés tous les mois et les autres tous les deux mois. Cette action sur les pertes est stratégique. C'est une question d'image ; améliorer le rendement fait partie des actions de protection de l'environnement. Ensuite, si le volume de l'eau prélevée, traitée, transportée et distribuée est réduit, les coûts d'exploitation baissent. Enfin, ce ratio fait partie des critères pris en compte par le gouvernement municipal lorsque la compagnie formule une demande de hausse tarifaire ; si le ratio était trop haut la municipalité demanderait un effort pour baisser les coûts avant d'accorder une hausse des recettes.

La qualité de l'eau et le laboratoire. La mise en place d'un laboratoire a été un investissement de la première année d'exploitation ; la *joint-venture* a reçu l'appui du centre de recherche du groupe. Ce laboratoire suit 90 paramètres dont 79 font partie des 106 standards de la nouvelle réglementation chinoise ; pour les autres les tests sont faits par le laboratoire central de Chongqing Water Group. En moyenne le taux de conformité est de 99,9 %. En 2010 on comptait 59 points de prélèvement (50 dans le réseau, 4 pour l'eau brute à l'entrée, et 5 pour l'eau traitée). Cette procédure fonctionne tous les jours de l'année. En plus, deux bureaux du gouvernement municipal mènent leurs propres tests ; la *joint-venture* n'est pas informée de leur date de passage et les points de prélèvement sont différents.

Très rapidement, dès septembre 2003, la *joint-venture* a mis sur pied un *centre de service aux consommateurs*. Ce centre offre un service complet ouvert tous les jours, il gère tous les types de démarches liées au service d'eau potable (*one stop service*) : ouverture/fermeture, paiement, besoin d'explication sur une facture, fuite, remplacement de compteur. L'usager n'a plus à s'adresser à différents bureaux. Un centre d'appel a été ouvert, ainsi qu'une *hot line* opératoire 24 h sur 24. Enfin comme dans d'autres exploitations du groupe une enquête de satisfaction est menée par un organisme indépendant. Sans surprise on y retrouve pour les neuf premières années un profil de courbe de satisfaction déjà enregistré ailleurs :

26. Puisque l'imputation des fuites se fait à partir du compteur, désormais celles constatées entre l'ancien compteur (entrée du réseau dans l'immeuble) et le nouveau compteur (dans chaque logement) se trouvent répercutés sur la compagnie.

27. La comparaison avec les années antérieures n'est pas très pertinente car le périmètre d'intervention a été modifié par l'incorporation de zones d'activités et d'anciens réseaux ruraux dont on peut penser qu'ils ont fait monter le taux de pertes. Lors de notre recherche nous avons rencontré le même problème à Wujiang, une ville rattachée à la municipalité de Suzhou (Jiangsu) où le taux de pertes dans certains districts ruraux pouvait atteindre 70 %.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

très forte progression au début, puis stabilité voire légère baisse ce que résume un de nos interlocuteurs avec philosophie « the more you improve, the highest are the expectations ».

Une action très importante a porté sur la *réorganisation de l'entreprise* avec le passage d'une structure hiérarchique à une forme multi-divisionnelle, elle-même intégrée dans une firme locale-globale. Ce fut une manière pour affirmer les nouvelles priorités : mettre les fonctions de maintenance et de service à l'usager au même niveau que la production (et son approche technique). Cette réorganisation permit aussi de promouvoir certains agents, tâche difficile dans un système de gestion du personnel très contraint par des règles formelles et informelles. Jusqu'alors chaque station de production d'eau potable formait une mini-entreprise avec ses services : production, pose de tuyaux, exploitation, finance, gestion, administration. Cette organisation comportait quatre niveaux : le directeur général, le chef de bureau (*office/Ke*), le responsable d'équipe, l'ouvrier. Le changement organisationnel majeur va consister à supprimer l'organisation à partir des usines et à structurer toute l'entreprise à partir de huit départements[28], les plus importants d'entre eux étant subdivisés en bureaux/offices. Le poste de directeur d'usine disparaît. La nouvelle organisation compte cinq niveaux hiérarchiques. La création de directeurs de départements, en dessous du directeur général, permet de faire émerger une structure de management qui offre des perspectives de promotion. Cette structure permet de concentrer les compétences sur quelques missions : l'efficacité dans l'extension du réseau, la recherche des fuites et la maintenance, le relevé des compteurs et le service aux usagers[29]. Il est aussi plus facile de mettre en œuvre une politique sur l'ensemble de la zone servie. En 2003, après avoir racheté deux usines l'effectif était de 530 personnes pour une production de 190 millions de m^3 et une surface servie de 75 km^2. En 2009, la production a doublé, la zone de distribution est passée à 104 km^2 mais les effectifs sont restés à 550 salariés[30]. La *joint-venture* a su dégager des gains de productivité.

Une composante des réformes concerne *les personnels* car avec la création d'une société privée, qui plus est étrangère, le changement fut important pour eux[31]. En même temps, dans le système en vigueur, ils ont les moyens légaux de se faire entendre, de bloquer une opération ou *ad minimum* de rendre la gestion d'une entreprise très difficile. Les ouvriers ont leur propre système de *reporting* qui d'échelon en échelon peut remonter jusqu'au département des ressources humaines du Parti communiste chinois. Ces personnels sont fonctionnaires, ont un statut, des protections et un régime de retraite. De ce fait, trouver un consensus représente une condition centrale dans la gestion de l'entreprise. Au début plusieurs étaient inquiets pour leur avenir ; ils s'interrogeaient sur leur statut, sur les risques de licenciement associés à un employeur international. En fait ces craintes seront vaines. Les salariés de la compagnie publique ayant plus de quinze ans d'ancienneté ont pu prendre leur retraite dans le régime public ; les autres devaient passer dans le système privé ou démissionner. Cette période de transfert s'est passée en douceur. Les opinions des responsables chinois rencontrés convergent : la direction de l'entreprise a coopéré avec les autres parties prenantes[32]. Concernant les salaires il y eut très peu de changement à emploi identique puisque toute hausse doit être approuvée par les élus et qu'elle s'applique aux deux compagnies d'eau ; cela nivelle les possibilités. Le conseil d'administration approuve la masse globale des salaires, ensuite la répartition relève de la direction mais elle doit appliquer les statuts, ses marges de jeu sont restreintes. Les améliorations individuelles ont résulté essentiellement de la création de nouveaux postes. Auparavant les écarts entre employés étaient très faibles entre 10-20 yuans par mois. Avec la nouvelle organisation et les primes les écarts peuvent devenir conséquents. Un directeur adjoint peut avoir une augmentation de 800 yuans par mois par rapport à sa fonction antérieure, pour un directeur de bureau ce peut être 150 yuans par mois, pour un chef d'équipe 50 yuans par mois.

La politique du personnel s'applique aussi à la *formation* et à un programme sur la *sécurité au travail*. On retrouve à nouveau l'importance des règles ou des problèmes formatés comme dispositifs d'encadrement de l'acteur et par conséquent comme réducteur d'opportunisme. Chaque année, les directeurs de départements établissent un projet de formation avec le nom des personnes concernées, le but de la formation, etc. Ce projet est transmis au directeur adjoint de la compagnie qui décide. Après leur formation, ces personnels doivent remplir un document dans lequel ils évaluent la qualité du programme, résument ce qu'ils ont appris. Le nombre des personnes

28. Interviews, avril et mai 2010 et site web de la *joint-venture*.
29. Interview de l'ancien directeur de l'usine de 60 000 m^3/jour, passé directeur du service aux consommateurs.
30. Ce chiffre est lui-même le résultat de départs à la retraite (80) et d'embauches (100) ces dernières comprennent des diplômés et des retraités de l'armée ; ils ont passé un test et reçu une formation.
31. Entretiens : directeur général adjoint et secrétaire du PCC de la société, président du syndicat, directeur général, avril 2010.
32. Le président du syndicat du personnel, 7 avril 2010.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

formées augmente, d'après le président du syndicat les agents sont satisfaits, ils considèrent que c'est un bénéfice qu'ils reçoivent de la *joint-venture*. La nature de la formation et les lieux peuvent varier considérablement. Par exemple en 2009, « tous les responsables d'équipe ont reçu une formation d'une semaine au centre de Chongqing Water Group »[33]. Des cadres ou techniciens peuvent aller à Macao ou dans une autre exploitation de Sino French.

La politique de sécurité a été fortement développée. Des règles existaient, elles ont été complétées. Un programme de sécurité au travail a été mis en œuvre en 2006 (*Health & Safety*) ; c'est un programme-groupe que l'on trouve dans toutes les exploitations et qui fait partie de ses engagements non financiers. On trouve ici une illustration de la montée du thème de la responsabilité sociale d'entreprise à côté du *reporting* financier[34]. L'action se décompose en plusieurs composantes : 1) création d'un comité à la sécurité, 2) des routines de sécurité ont été établies, au total une quinzaine de critères doivent être suivis. Le groupe audite ce programme. Le directeur général doit aller sur site une fois par mois pour constater si les consignes sont ou non respectées[35]. Ces règles s'appliquent désormais aux sous-traitants ce qui oblige la *joint-venture* à être plus vigilante ; « we make a risk assessment; we sign a contract with the subcontractor regarding what he has to do concerning safety »[36]. Lors de notre première visite un grand panneau d'affichage mentionnait : *877 days without injury* ; à notre seconde visite il était passé à 910 jours. Ce chiffre que tous les employés voient en entrant dans le site principal signifie que l'entreprise n'a pas connu d'accident sur cette durée que ce soit dans une usine, un chantier de pose de canalisations, le laboratoire ou dans les déplacements professionnels. Au début les employés étaient sceptiques sur l'intérêt d'appliquer les règles mais avec le temps ils ont été convaincus que c'était « pour les protéger »[37]. Ce programme d'ensemble est approuvé par le conseil d'administration et ensuite c'est le syndicat du PCC qui prend en charge la mise en œuvre. Chongqing Water Group a décidé d'introduire ce programme dans toutes ses filiales et la *joint-venture* en est l'unité modèle. En novembre 2009, l'entreprise a reçu la certification ISO 9001 sur les procédures de management.

La *joint-venture* en pratique

Le chiffre d'affaires 2008 de la *joint-venture* sur les ventes d'eau est d'environ 200 millions de yuans ; il faut y ajouter 50 millions de yuans de travaux. Pour 2010, ces données sont respectivement d'environ 220 MY et de 80 MY, ce qui porte le chiffre d'affaires à 300 MY. Le profit versé aux actionnaires, *rate of return*, est fixé par des règles nationales comme un pourcentage de l'actif net de la société, variant entre 8 % pour une compagnie chinoise et 10-12 % pour une firme étrangère. Auparavant l'entreprise était déficitaire[38]. L'actif net étant autour de 450 MY les dividendes potentiels que les actionnaires (CWG 40 % et Sino French 60 %) sont autorisés à se verser se situent respectivement autour de 15 et de 30 MY par an. Les différents responsables rencontrés ne nous ont pas communiqué les données précises sur ce point (pas plus que dans les autres *joint-ventures* enquêtées) mais il est établi que la société a versé des dividendes chaque année et que leur montant a varié fortement d'une année sur l'autre. « Les dirigeants sont raisonnables dans la politique des dividendes, tout dépend des investissements que la compagnie doit faire »[39]. Les décisions se prennent en considérant les résultats et le programme d'investissement. Chaque année le bureau de la compagnie approuve un plan d'investissement ; il peut le financer à partir de crédit mais à la condition que la dette ne soit pas supérieure à 65 % des actifs (amortis). L'application de cette règle donne le maximum d'emprunt que la compagnie peut faire et par là même la contribution souhaitable ou nécessaire en dividendes réinvestis. Donc à nouveau nous trouvons un acteur fortement guidé par des règles ; il n'évolue pas dans un espace libre qui pourrait théoriquement le conduire à maximiser son profit et à vider la compagnie de ses résultats. Tout au contraire, il agit dans un espace sous contraintes. Il fonctionne à partir d'un problème principal – développer le système technique – dont se déduisent les investissements nécessaires ; puis le ratio de dette à respecter donne le volume de travaux financés par emprunt et par apport des actionnaires. Le dividende distribué intervient en fin de raisonnement.

Entre le début de l'exploitation (novembre 2002) et le 1er janvier 2010 le tarif n'a pas changé. Il a été augmenté à cette date pour l'ensemble de la municipalité. Cette hausse a suivi la procédure standard, avec une introduction par Chongqing Water Group, puis

33. *Ibid.*

34. Lyonnaise des eaux, 12 engagements pour une gestion durable de l'eau, Rapport d'évaluation 2008. Au moment de son introduction en bourse, juillet 2008, Suez Environnement a affiché une charte d'éthique et 12 engagements, dont la sécurité au travail. Voir Suez Environnement, *Charte éthique*, Paris La Défense, 2010 ; Suez Environnement, *Engagements & performances. Développement durable*, Paris La Défense, 2010 (http://www.suez-environnement.fr/fr/developpement-durable/performances/rapports-engagements-et-performances/).

35. Port du casque, des vêtements de sécurité, des protections pour les yeux pour ceux qui font des manipulations au laboratoire.

36. Directeur général, 6 avril 2010. Observons que dans le débat international sur la RSE la prise en compte de ces intervenants externes fait partie des critères qui permettent d'évaluer le sérieux des politiques et de faire le tri entre les effets d'annonce et les changements réels.

37. Président du syndicat du personnel, *op. cit.*

38. Secrétaire du PCC pour la *joint-venture*, 6 avril 2010.

39. Directeur général, 10 mai 2010.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

VUE Jialing jiang.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

Tableau

Données de base

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Multiple
Production[a]	190	223	252	272	322	349	380	
Ventes d'eau	145	167	188	221	245	275	308	2
Tuyaux > 100 mm[b]	272	392	542	677	768	877	940	3.5
Compteurs[c]	36.8	92.1	153.3	199.0	261.2	319.0	369.0	10

Source : Données entreprise. Le tarif mentionné concerne les ménages (59 % des ventes), légèrement différent de celui des industriels et des hôtels et restaurants.

[a] Production et ventes en milliers de m^3 par jour.

[b] Longueur des tuyaux en kilomètres.

[c] Compteurs en milliers.

Tableau

Le prix de l'eau à Chongqing (yuan/m3)

	2002	2010
Eau	2,1	2,5
Assainissement	0,7	1,0
Total	2,8	3,5

Prix pour les consommateurs domestiques correspondant à 58-59 % du total des ventes.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

des études du bureau des prix et une audition publique. Cette audition s'est tenue en novembre 2009 et les 26 personnes réunies l'étaient toutes comme représentantes d'une institution, à la différence d'autres villes il n'y a pas eu d'habitant de base choisi par tirage au sort[40]. Seule une voix s'est opposée à la hausse. Cette recette nouvelle a immédiatement été affectée aux investissements. Un programme de remplacement des canalisations anciennes a été préparé avec Chongqing Water Group (CWG) avec un objectif de 80 km étalé sur plusieurs années. La *joint-venture* garde la maîtrise opérationnelle tandis que la *holding* publique assure le planning, la coordination et l'interface avec les bureaux de l'administration municipale **[voir tableau « Le prix de l'eau à Chongqing », ci-contre]**.

En définitive, malgré une stabilité du tarif pendant sept ans, l'entreprise a investi dans le réseau, a formé ses employés, amélioré le service et versé des dividendes à ses actionnaires. Ce résultat mérite attention car il éclaire les mécanismes de la performance et permet de saisir les racines profondes du fonctionnement de la grande firme. Les théories des contrats et du monopole naturel, faisant fi des politiques industrielles, se concentrent sur le résultat de l'action – les profits – et sur les manières de le partager[41]. Cette simplification permet alors de rentrer dans des schémas de coopération inspirés de la théorie des jeux. Mais cette représentation des phénomènes correspond partiellement au monde réel : avant de discuter de l'allocation des résultats il convient de comprendre comment ils sont obtenus et pourquoi dans des environnements semblables certaines organisations vont réussir et d'autres resteront peu performantes. Ce cas de *joint-venture* démontre qu'il n'y a pas UNE recette miracle mais que le résultat s'obtient par l'optimisation, non brutale, de nombreux facteurs. La description des différentes politiques industrielles conduites par la *joint-venture* permet de pointer tous ces micros leviers. Il n'y en a pas un de plus important qu'un autre car tout se tient : la confiance entre les actionnaires, l'adhésion des cadres et de l'ensemble du personnel (elle se construit par des politiques concrètes : formation, réorganisation, salaires, attention à la sécurité), le professionnalisme de la firme et sa connaissance de la bonne manière de gérer un réseau. Par rapport à d'autres secteurs cette activité est de type « *low tech* », il n'empêche que la somme des micros compétences mises en œuvre par la firme a une cohérence et explique un résultat.

Retour sur théories

Pour saisir la logique des travaux sur les marchés de monopoles et les contrats, il nous faut remonter aux conceptions de l'action selon les économistes. Cette vision déclinée dans des situations de partenariats public/privé où les asymétries sont fortes, conduit naturellement à envisager des protections. Ensuite ces recommandations traduites en dispositifs pratiques – des institutions de second rang[42] – sont diffusées dans le monde entier par les institutions de développement et l'industrie de la finance et du conseil. Cette expérience de *joint-venture* en Chine par la taille du pays, par son caractère totalement hétérodoxe, force à réfléchir sur le chaînage qui conduit de la grande vision des échanges aux instruments situés.

Conceptions de l'action et du comportement de l'acteur. La vision des économistes du modèle standard est celle d'un monde plat, sans aspérités ni passé, dans lequel deux acteurs organisent une transaction. Ils sont rationnels, ont accès à l'information et cherchent à maximiser leur gain[43]. Ce modèle a eu une influence considérable sans doute grâce à la puissance universelle de sa formalisation. Dans ce cadre, un acteur peut être stratégique. Et à partir de ce postulat de liberté et de capacité stratégique, il peut agir pour le bien commun ou son bien propre. Ainsi on arrive aux risques d'opportunisme, amplifiés lorsque l'asymétrie est forte et encore renforcés dans les monopoles. Donc si on accepte la vision de l'action du modèle standard l'enchaînement logique autour des notions de liberté > stratégie > opportunisme conduit forcément à édifier des protections pour préserver l'acteur le plus faible et par là même le bien commun. Au demeurant, cette vision d'un monde plat avec échange instantané et risque d'opportunisme correspond assez bien à l'industrie de la finance moderne. Le marché est global, les transactions se font 24 heures sur 24, un ordre et un clic suffisent pour échanger des actifs. Pourtant, et c'est le paradoxe, cette industrie a échappé à la vigilance des économistes de la régulation ; elle est parvenue à faire admettre sa vision d'une autorégulation des marchés et des professions. Comme le rappelle Joseph Stiglitz lorsque le Congrès a envisagé de poser des règles, la réponse fut invariablement « *trust us* »[44].

À l'inverse les réglementations permettant de contrecarrer les risques d'opportunisme se sont essentiellement appliquées au monde des industries de réseaux et des

40. Onze personnes représentaient les consommateurs des onze districts (neuf pour CWG et deux pour la JV), trois les opérateurs, dix le PCC et les départements municipaux et deux experts.

41. Ce n'est peut-être pas par hasard que dans le langage courant de gestion on évoque les arbitrages sur la « *bottom line* », la dernière ligne du compte de résultats.

42. Dominique Lorrain, « Les institutions de second rang », *Entreprises et histoire*, 50, avril 2008, p. 6-13.

43. Pour une critique de ce modèle appliqué au secteur électrique en Grande Bretagne : voir Christophe Defeuilley, "Retail competition in electricity markets", *Energy Policy*, 37(2), février 2009, p. 377-386.

44. Joseph E. Stiglitz, *The Roaring Nineties. Why We're Paying the Price for the Greediest Decade in History*, New York, W. W. Norton & Company, 2003, p. 11.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

utilities, or ces industries sont terriblement lestées et encadrées par la nature même de leur activité : 1) des actifs fixes importants et de long terme, 2) une présence de longue durée dans un territoire, 3) un retour sur investissement qui se fait sur la durée du contrat, 4) la menace du partenaire public qui peut modifier les règles de manière unilatérale, 5) l'infini des institutions de second rang qui cadrent et encadrent l'action. Notre enquête sur les pratiques réelles des acteurs dans cette co-entreprise de gestion de l'eau démontre que les principes du monde réel ne sont pas totalement ceux de l'édifice théorique.

1) Le monde n'est pas sans passé, il existe toujours des règles pour organiser les échanges et même dans des situations où n'existent pas de droits de propriété[45]. Cette *joint-venture* montre combien les règles sont nombreuses : standards sanitaires, règles de gestion du personnel, règles d'urbanisme et de conduite des travaux, procédures de révision tarifaire. Ces règles existent en dehors du cadre de la *joint-venture* ; elles s'imposeraient à tout opérateur même s'il était juridiquement indépendant.

2) L'acteur n'agit pas dans des situations de liberté totale qui lui permettraient de choisir entre différentes options et de maximiser son profit ; la *joint-venture* met en place des règles qui définissent un espace d'action sous contraintes : équiper la ville en forte croissance et le faire en respectant un ratio de dette. À la figure de l'acteur libre et sujet potentiellement opportuniste s'oppose celle de l'acteur contraint et lesté par la matérialité des choses et des règles. Il doit résoudre des problèmes et il sait qu'il sera jugé sur cette capacité. Le problème à résoudre s'impose par sa force et guide les agendas.

3) Les acteurs ne sont pas nécessairement guidés par la maximisation du profit[46]. Chaque partie a ses propres objectifs ; certaines grandes firmes ont des stratégies de long terme et elles veillent à leur réputation ; certains élus travaillent pour l'intérêt public et sont sensibles à l'image qu'ils laisseront dans l'histoire. Tous ces facteurs se combinent pour sérieusement limiter la déviance de l'acteur même puissant et en situation de monopole.

La théorie du principal agent et la régulation[47]. La théorie de l'agence que l'on trouve au fondement des théories de la régulation, fonctionne sur un principe de séparation et d'asymétrie. Dans les partenariats entre puissance publique et firme, il est considéré qu'il y a risque pour la puissance publique. Le fonctionnement de cette *joint-venture* donne à voir quelque chose d'assez différent. Premièrement l'asymétrie ne fonctionne pas nécessairement au seul bénéfice de la firme. Certes elle domine par la taille et les ressources qu'elle peut mobiliser au niveau groupe, mais la puissance publique n'est pas démunie non plus. Elle dispose de ressources politiques qui lui permettent de proposer ou d'imposer ses vues. Il est clair aussi que ce partenariat fonctionne comme un mécanisme de transfert des compétences de la JV au bénéfice de la société publique opératrice sur neuf des onze districts urbains. Le partenariat avec un acteur étranger se trouve doublé par une structure publique concurrente qui capte les innovations et les reproduit[48]. Donc l'asymétrie se réduit. De plus à un certain niveau de compétences acquises la partie publique peut voler de ses propres ailes si elle le souhaite. La firme le sait et en tient compte dans ses comportements. L'enquête montre aussi combien la firme doit composer avec son environnement. Cette *joint-venture* est enchâssée dans deux mondes : celui de la grande entreprise mondiale et celui des institutions locales. L'appartenance au premier se manifeste par quelques programmes « groupe », des soutiens d'experts et des formats de *reporting* à respecter[49] mais on ne trouve pas de politiques qui seraient déclinées en suivant un protocole-groupe. L'action est toujours ajustée. De ce fait l'appartenance au monde « local » s'exprime par la prégnance de règles qui atténuent fortement le pouvoir que l'on aurait spontanément accordé à la firme. La gestion des *cash flows* reste locale, comme la négociation des crédits, comme le choix des fournisseurs ; il n'y a pas de politique-groupe, ni même au niveau de Sino French qui est la *holding* pour les activités en Chine.

La théorie présente la firme comme un corps étranger à la puissance publique, capable de mener sa propre stratégie et donc de comportements opportunistes. Ici la firme se trouve profondément encastrée dans un champ de forces locales. Partage des informations et des décisions au sein du conseil d'administration, et ajoutons qu'en cas de conflit majeur on voit mal une firme étrangère aller en justice pour faire valoir ses droits face à une institution politique chinoise. Partage de pouvoirs à tous les niveaux de la *joint-venture*. Échanges permanents avec Chongqing Water Group, ils portent sur de nombreux sujets

45. Alice Ingold, « Les sociétés d'irrigation : bien commun et action collective », *Entreprises et histoire*, 50, avril 2008, p. 19-35.

46. Voir les travaux anciens, couronnés par un prix Nobel (1978), d'Herbert A. Simon et la distinction qu'il opère entre maximisation et satisfaction.

47. Michael C. Jensen et William H. Meckling, "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, 3(4), octobre 1976, p. 305-360 ; Jean-Jacques Laffont et David Martimort, *The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model*, Princeton, Princeton University Press, 2002 ; Joseph E. Stiglitz, *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, Stockholm, The Nobel Foundation, 2001.

48. À Chongqing les autorités reproduisent le schéma déjà mis en place à Suzhou au milieu des années 1990.

49. Dominique Lorrain, « La firme locale-globale : Lyonnaise des eaux (1980-2004) », *Sociologie du travail*, 47(3), 2005, p. 340-361, p. 354.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)

(les contrôles de qualité, la formation du personnel, le pilotage conjoint d'un programme de travaux, le programme *H&S*). Obligations constantes de respecter des règles très précises pour chaque moment de l'action (hausse des tarifs, politique salariale, définition du programme d'investissement). La réalité de l'action en Chine est celle de règles nombreuses, subtiles, mises en œuvre par des agents qui en connaissent tous les détails (formels et informels) et qui peuvent user de ce pouvoir pour faciliter ou contraindre l'action. Donc l'acteur doit composer à tous les niveaux : du conseil d'administration à l'obtention du certificat le plus modeste. Cette réalité correspond à une image inverse de celle de la page blanche des échanges offre/demande qui laisserait l'acteur le plus fort dans une situation de liberté absolue[50].

En définitive cette expérience de *joint-venture* donne à voir sur plusieurs paramètres des comportements différents de ceux qui étaient postulés. Tout d'abord la puissance publique détient de nombreuses ressources ; elle peut changer les règles du jeu unilatéralement. À l'inverse la grande firme de réseaux n'est pas toute puissante et ne peut adopter le comportement opportuniste car son modèle industriel ne relève pas d'un type nomade ; elle travaille dans des exploitations sur la longue durée et c'est au cours du temps qu'elle obtiendra son retour sur capitaux investis ; donc en cas de conflit avec la puissance publique elle est bien plus vulnérable que le présuppose la théorie. Ensuite, sur la possibilité de définir un contrat complet dès l'origine, cette expérience ne fonctionne pas à partir d'une connaissance *ex ante* mais s'organise comme un processus. Les acteurs que nous avons rencontrés montrent qu'ils ne sont pas partis avec des idées préconçues. Au départ ils ont des problèmes à résoudre et veulent organiser une relation qui permette le transfert de compétences. L'idée est importante car dans un cas il est considéré une connaissance existante – que l'on peut acheter et faire circuler comme un produit – dans l'autre cas l'action se conçoit comme un chemin à parcourir à plusieurs et qui pour une part relève d'un processus de découverte, donc tout n'est pas calculé d'avance et les mécanismes d'échange pendant l'action sont essentiels (inverse de la séparation entre principal et agent). Enfin, sur la régulation, la *joint-venture* présente un système régulé autrement que par un contrat complet doublé d'une agence. Ce système est régulé « par en haut » à partir de règles générales (satisfaire les gens, respecter des lois sur les services publics) et « par en bas » à partir des problèmes à résoudre qui eux-mêmes sont très formatés par d'autres règles (normes sur le produit, règles de gestion des entreprises, droit du travail, procédure de fixation des tarifs et des salaires). Cet encadrement de la firme par un entrelacs de réglementations publiques et par la force du problème à résoudre fait qu'elle ne peut pas faire n'importe quoi. Cela vient nuancer fortement l'argument du risque d'opportunisme. La différence avec l'approche à partir du contrat complet tient au moment et à la manière de l'utilisation de la règle. Dans le schéma orthodoxe la relation se calcule *ex ante* ; on suppose qu'il est possible de tout anticiper et d'y répondre par des règles qui guident les acteurs. Dans l'approche hétérodoxe les acteurs s'engagent sur des objectifs globaux, savent qu'ils peuvent s'appuyer sur des règles nombreuses et précises pour régler des détails et pour le reste ils acceptent de régler leur relation en fonction des problèmes à résoudre.

50. Pour une lecture qui montre à quels comportements peut conduire une situation inverse où les règles font défaut, voir l'histoire de la première compagnie d'eau britannique de 1619 à 1904 : Christophe Defeuilley, « Portrait d'entreprise. La New River Company », *Flux*, 91, 2013, p. 56-65.

© Le Seuil | Téléchargé le 15/05/2021 sur www.cairn.info (IP: 2.7.74.18)