



3. Un nouveau cadre institutionnel pour l'énergie

MARIE-HÉLÈNE SCHWOOB

SOURCES :

- Yang Fuqiang¹¹, « Le système énergétique a un besoin urgent d'une nouvelle réforme », *Zhongguo gaige - Caixin*, 1^{er} septembre 2012.

- Yang Mingzhou¹², « Yang Mingzhou : cinq points clés pour garantir la sécurité énergétique de notre pays », *Zhongguo gaige wang*, 17 juillet 2012.

Les nouveaux défis de la Chine : vers un « développement durable » de l'énergie

Depuis le début des années 2000, le modèle de développement économique accéléré de la Chine, malgré ses succès, a également placé le pays face à une augmentation rapide de ses besoins en énergie et à des risques importants

¹¹ Yang Fuqiang est conseiller senior environnement, énergie et changement climatique à la NRDC (Natural Resource Defense Council) qui est une ONG basée au Etats-Unis, se spécialisant dans la protection de l'environnement.

¹² Yang Mingzhou est professeur, ingénieur senior et spécialiste de l'énergie à la Commission d'État de régulation de l'électricité.

en matière de sécurité énergétique. Selon Yang Fuqiang, la Chine est devenue en 2009 le premier pays consommateur d'énergie au monde, et en 2011, elle représentait déjà plus de 20 % de la consommation d'énergie primaire mondiale.

Les défis liés au taux de croissance de la consommation énergétique ne sont pas nouveaux. Yang Fuqiang rappelle qu'entre 1950 et 1980, le pays avait déjà connu d'importantes pénuries d'énergie. Les réformes post maoïstes, qui ont certes permis d'accroître radicalement la production, n'ont pas suffi à résoudre définitivement le problème de l'approvisionnement chinois en énergie et, ainsi, au début des années 2000, la croissance rapide des besoins du pays a de nouveau placé la Chine en situation d'insuffisance énergétique. Depuis, des investissements importants ont été réalisés¹³ et des réformes ont été conduites sur le marché de l'énergie. En marge de ses efforts pour améliorer son approvisionnement, le pays cherche aussi activement à ralentir la croissance de sa demande énergétique domestique, en promouvant le principe d'efficacité énergétique, lequel constitue aujourd'hui un pilier fondamental de sa stratégie énergétique.

Mais les auteurs rappellent que la sécurité de l'approvisionnement énergétique ne constitue plus le seul défi énergétique en Chine. Le changement climatique¹⁴, la dégradation de l'environnement¹⁵ et l'épuisement des

¹³ Yang Fuqiang note que, entre 2001 et 2010, 14 500 milliards de yuans avaient été investis par la Chine dans le secteur énergétique, ce qui avait permis de doubler la capacité installée.

¹⁴ Yang Fuqiang souligne que, si le taux de croissance des émissions carbonées de la Chine reste inchangé, en 2020, le pays sera responsable de 25 à 28 % des émissions mondiales (ce qui placerait la Chine dans une situation délicate au sein des négociations internationales sur le changement climatique).

¹⁵ La structure du mix énergétique chinois (70 % d'énergie produite à partir de charbon, moins de

ressources viennent aujourd'hui s'ajouter aux données de la question énergétique, rebaptisée « question du développement durable de l'énergie » (能源可持续发展的问题, *nengyuan kechixufazhan de wenti*) par les auteurs. Depuis plusieurs années, le gouvernement central tente d'adapter sa politique aux nouveaux enjeux : les dernières mesures (notamment celles du XII^{ème} plan quinquennal 2011-2015) établissent des objectifs de 16 % de réduction de l'intensité énergétique et de 17 % de réduction de l'intensité carbone (consommation/émissions par unité de PIB), ainsi que diverses cibles d'intégration d'énergies non carbonées dans le mix énergétique. Cependant, les auteurs notent la persistance d'importants problèmes.

Selon Yang Fuqiang, les réformes conduites depuis trente ans ne permettent pas de répondre aux objectifs de protection de l'environnement. De plus, les objectifs du XI^{ème} plan seront, d'après ses estimations, difficiles à atteindre : l'année 2011 a en effet vu les économies d'énergie progresser de seulement 2,01 % (bien peu en comparaison de l'objectif de réduction de 17 % en cinq ans). Par ailleurs, Yang Fuqiang souligne que, même si les objectifs du XII^{ème} plan en matière d'intensité énergétique et d'intensité carbone étaient atteints en 2015, la consommation énergétique et les émissions de CO₂ augmenteraient respectivement de 26,2 % et de 17,7% par rapport aux niveaux de 2010.

Des réformes de marché nécessaires

Les auteurs s'accordent à dire que, pour atteindre ses objectifs d'économie d'énergie et de protection de l'environnement, la Chine a un besoin urgent de se doter d'une nouvelle structure énergétique, « propre

8 % à partir d'énergies renouvelables en 2011, selon Yang Fuqiang) est notamment responsable de l'émission de gaz polluants et de niveaux de pollution atmosphérique importants.

et basse en carbone » (能源结构的低碳化清洁化, *nengyuan jiegou de ditanhua qingjiehua*). Les auteurs font plusieurs propositions pour parvenir au réajustement de la structure énergétique chinoise. Selon Yang Mingzhou, le gouvernement devrait saisir l'opportunité du ralentissement de l'économie (et l'allègement consécutif des pressions sur la consommation énergétique) pour ajuster la structure énergétique du pays et atteindre ainsi les objectifs fixés de 11,4 % d'énergies non fossiles en 2015, et 15 % en 2020¹⁶. Les deux auteurs vont même plus loin, en rappelant l'importance de reconsidérer à terme le modèle économique chinois. Pour Yang Fuqiang, les objectifs de réduction de l'intensité énergétique et de l'intensité carbone constituent de bons points de départ à la transformation du modèle économique. Pour Yang Mingzhou, le gouvernement chinois doit coordonner son développement économique et énergétique en identifiant un rythme de développement « raisonnable », et en travaillant à promouvoir des transformations appropriées du modèle économique chinois.

Par ailleurs, Yang Mingzhou recommande de relancer les réformes de marché entreprises il y a quelques années. Selon lui, l'éclatement des monopoles des grandes entreprises d'État, la

¹⁶ Les recommandations de l'auteur comprennent : pour l'énergie hydraulique : la résolution des problèmes de protection écologique grâce à l'unification des standards et la coordination de la construction, l'attention portée sur la relocalisation des populations (mécanismes de participation publique, mécanismes de compensation et refonte du droit foncier) ; pour les nouvelles énergies : l'aiguillage des politiques de soutien sur l'innovation technologique et non sur l'échelle de production manufacturière ; pour le gaz : le développement des infrastructures de transformation, de transport et de stockage du gaz naturel, le développement de l'exploitation du gaz de couche et du gaz de schiste ; pour l'énergie nucléaire : le renforcement des standards de sécurité et de contrôle et la projection de la Chine en tête des pays concepteurs.

séparation des fonctions de transport et de distribution de l'électricité et l'ouverture des marchés (de l'électricité) devraient permettre l'établissement de mécanismes transparents de formation des prix qui aideraient à l'allocation efficiente des ressources et permettraient l'amélioration de la structure énergétique du pays. L'auteur s'appuie sur l'exemple des réformes de marché conduites en Europe et aux États-Unis, qui ont permis, selon lui, l'établissement de systèmes d'échange de quotas « verts » ou de quotas d'émissions carbone, qui ont déjà prouvé leur efficacité dans le changement des structures énergétiques de certains pays.

Une réforme institutionnelle indispensable

Mais la conduite de ces réformes ne saurait voir le jour tant que plusieurs problématiques institutionnelles ne sont pas résolues. Pour Yang Fuqiang, les fonctions du Bureau national de l'énergie (autorité administrative en charge du programme national) se superposent avec les fonctions assurées par d'autres entités administratives sous l'autorité de la NDRC¹⁷ (notamment pour la fixation des prix). L'auteur souligne un manque de coordination, des recouvrements et un manque de clarté en termes de partage des responsabilités. Selon lui, une réforme institutionnelle pourrait permettre non seulement de coordonner la stratégie de sécurité énergétique, mais aussi de réduire les coûts administratifs.

Pour Yang Mingzhou, le principal écueil du système de régulation réside dans le fait que

¹⁷ Commission nationale du développement et de la réforme.

les fonctions de contrôle sont superposées aux fonctions politiques, ce qui diminue à la fois la disponibilité et l'intégrité des personnes en charge des fonctions de régulation. Pour remédier à ce problème, l'auteur insiste sur le fait que la Chine doit aujourd'hui réformer radicalement son système institutionnel.

Enfin, pour Yang Fuqiang, l'autorité du Bureau de l'énergie n'est suffisante ni pour limiter

« L'expérience des succès à l'international a démontré que la mise en place d'un large département de coordination et de supervision garantissait le développement coordonné et durable de l'énergie. »

la puissance des entreprises d'État dans le domaine de l'énergie (entreprises pétrolières ou d'électricité) ni pour contrôler le comportement erratique des acteurs locaux. Pour Yang Mingzhou, la construction et l'investissement énergétiques se multiplient de manière chaotique : dans certains territoires, la précipitation domine le comportement des investisseurs et des producteurs, tandis que d'autres régions souffrent du manque d'intérêt des acteurs de l'énergie. Pour l'auteur, les pratiques locales restent dominées par un fonctionnement opportuniste, par projet, et non en fonction des politiques du gouvernement central, ce qui pose des

problèmes de coordination, notamment avec les politiques centrales de protection de l'environnement.

Les différentes formes d'un nouveau système institutionnel de l'énergie

Pour Yang Mingzhou, des voix (qui avaient précédé la création de l'administration nationale de l'énergie en 2008) refont déjà surface pour recommander l'établissement d'un ministère de l'énergie. Mais, pour l'auteur, la question clé ne réside pas dans le fait de savoir quand sera mise en place l'institution, mais bien dans le

fait de savoir quelle forme celle-ci prendra. Une option possible, défendue par l'auteur, serait l'établissement d'un ministère de l'énergie et d'une Commission indépendante de régulation de l'énergie. En effet, pour l'auteur, l'expérience des succès à l'international¹⁸ a démontré que la mise en place d'un large département de coordination et de supervision garantissait le développement coordonné et durable de l'énergie, l'amélioration du service public, la régulation de l'économie et l'allocation optimale des ressources. Pour éviter les conflits d'intérêts liés aux superpositions des fonctions de régulation et des fonctions politiques, les experts de la Commission de régulation ne devraient pas, selon lui, être choisis parmi les membres des agences gouvernementales, et ne devraient pas exercer de fonction ni avoir de devoir ou de pouvoir politique. Ceux-ci devraient être exclusivement chargés de conduire la modernisation du système institutionnel, qui aura pour but, à terme, de conduire le développement durable de l'énergie et d'assurer la sécurité énergétique, tout en s'inscrivant dans une logique de marché. La réforme institutionnelle devrait permettre de rationaliser les chevauchements de fonctions qui existent depuis des décennies entre les différents départements et de résoudre les problèmes de partage des responsabilités et les disputes institutionnelles récurrentes.

Yang Fuqiang, de son côté, recommande également la création d'entités indépendantes de régulation et de contrôle, ainsi que l'établissement d'un département national de l'énergie (国家能源部, *guojia nengyuan bu*), sous l'autorité du Conseil d'État et en charge de l'approvisionnement énergétique, de la réduction des émissions carbonées et du management des entreprises d'État. Pour lui, les entités indépendantes de régulation et de contrôle devraient, à terme, être capables de conduire leurs propres

audits. Afin d'arriver à cette situation, Yang Fuqiang propose notamment que les entités de contrôle existantes se libèrent de leur tutelle (de la NDRC pour la Commission de régulation de l'électricité et du ministère de la Protection environnementale pour l'administration de la sécurité nucléaire) et travaillent directement sous la supervision du Conseil d'État. L'auteur propose par ailleurs que les fonctions de régulation du marché du gaz et du marché du carbone soient assurées par une autre commission que celle de la régulation de l'électricité. Il propose également la reformulation d'un cadre légal général de l'énergie. Pour lui, le manque de cadre légal solide a pu mener, par le passé, à une multiplication des décrets administratifs et à des contournements de la loi, à travers des attitudes actives d'enfreinte des lois ou simplement par des attitudes passives¹⁹. La Chine devrait donc œuvrer au développement d'un cadre légal, par la promulgation d'une loi sur l'énergie (能源法, *nengyuanfa*) 2012-2020, qui guiderait les activités du secteur. Enfin, Yang Fuqiang propose que chaque province et chaque ville suffisamment importante mette en place un département en charge de la gestion des questions liées au changement climatique.

Si les articles qui prennent aussi clairement position sur la réforme du système énergétique sont encore épars dans la presse chinoise, l'enjeu des questions énergétiques au XVIII^{ème} Congrès semble – tacitement du moins – bien être celui de la réforme institutionnelle. L'inaboutissement des réformes de marché, le monopole persistant de certaines entreprises d'État, le manque de transparence dans la formation des prix, le peu de clarté du partage des fonctions et des responsabilités administratives, constituent autant d'arguments qui semblent

¹⁹ Par exemple en fermant les yeux sur l'installation d'entreprises polluantes contribuant à l'augmentation du PIB.

¹⁸ L'auteur ne cite pas d'exemple en particulier.

justifier la conduite d'une réforme de fond et l'établissement d'entités institutionnelles plus puissantes, capables de mener les réformes à leur terme et de contrôler l'application effective des décisions centrales.



4. L' « État providence », nouvelle frontière

THOMAS VENDRYES

SOURCES :

- Éditorial²⁰, « Supprimer l'assurance santé des employés pour mettre en place une assurance médicale nationale », *Xin shiji*, 8 octobre 2012.
- Fu Yanyan²¹, « Un hôpital public pas comme les autres », *Xin shiji*, 20 août 2012.
- Gu Xin²² et Yu Hui²³, « Établir un ministère national de la sécurité sociale », *Caijing*, 29 juillet 2012.
- Gu Xin et Yu Hui, « En marche vers une assurance santé universelle », *Caijing*, 1^{er} juillet 2012.

²⁰ Il est indiqué que l'auteur de cet éditorial est professeur à l'École d'administration publique de l'université de Pékin.

²¹ Journaliste.

²² Professeur à l'École d'administration publique de l'université de Pékin.

²³ Chercheur au département de recherche en économie industrielle de l'Académie des sciences sociales de Chine.