

le monopole de l'État sur la terre constituerait un frein à l'urbanisation. Il explique en effet que la Chine ne connaît pour l'instant qu'une « semi-urbanisation » : tandis que la surface des terres urbaines augmente, la population urbaine officielle diminue, en raison du nombre important de « migrants de l'intérieur » (农民工, *nongmingong*). Le système d'enregistrement de la population (*hukou*) et les contraintes de la propriété foncière collective en sont les premiers responsables.

Une réforme foncière aussi radicale ne fait cependant pas l'unanimité. Beaucoup de chercheurs insistent sur la nécessité de contrôler l'usage des terres afin d'éviter la diminution de la surface des terres arables. D'autres, comme le chercheur He Xuefeng, rappellent que les agriculteurs profitent de l'exonération des taxes rurales établie dans beaucoup de provinces et estiment que les agriculteurs ne bénéficieraient pas de la propriété foncière individuelle.

D'après une enquête en ligne citée par Zuo Yonggang, 30 % des internautes estiment nécessaire de réformer le système foncier. Si une réforme radicale de la propriété foncière semble encore lointaine, la gestion des terres rurales demeure au cœur des réflexions, qui nourrissent à leur tour de nombreuses expérimentations locales.



## 8. Le gaz de schiste révolutionnera-t-il la gestion de l'énergie en Chine ?

MARIE-HÉLÈNE SCHWOOB

### SOURCES :

- Zhang Yongnei<sup>54</sup>, « À quoi tient la révolution du gaz de schiste en Chine ? », *Zhongguo Gaige - Caixin*, n°11, novembre 2012.
- Lin Mingche<sup>55</sup>, Li Jingjing<sup>56</sup> et Yang Fuqiang<sup>57</sup>, « Le développement du gaz de schiste nécessite de prendre en charge la transformation du système », *Zhongguo Gaige-Caixin*, n°11, novembre 2012.

## Le succès américain réveille les espoirs chinois en matière de sécurité énergétique

<sup>54</sup> Zhang Yongnei est chercheur à l'Institut de recherche du Conseil d'État.

<sup>55</sup> Lin Mingche est membre du Comité américain de protection des ressources naturelles et directeur du projet politique pour l'énergie et le changement climatique en Chine au NRDC (Natural Resource Defense Council), une ONG établie aux États-Unis, spécialisée dans la protection de l'environnement.

<sup>56</sup> Li Jingjing est chercheur pour le projet politique pour l'énergie et le changement climatique en Chine au NRDC.

<sup>57</sup> Yang Fuqiang est haut conseiller auprès du NRDC pour l'énergie, l'environnement et le changement climatique.

Pour la Chine, dont les ressources énergétiques intérieures ne suffisent plus depuis longtemps à répondre à la demande, le gaz de schiste représente un nouvel espoir, et suscite l'enthousiasme des cercles économiques et politiques. Pour les chercheurs du NRDC, le développement du gaz non conventionnel permettrait d'augmenter les quantités disponibles de ressources énergétiques et donc de réduire les écarts entre l'offre et la demande, et d'abaisser les coûts énergétiques dans les pays en développement. Pour Zhang Yongnei, la forte demande énergétique chinoise et les ressources abondantes en gaz de schiste expliquent la hâte du gouvernement et des industriels à développer cette ressource. Pour les chercheurs que nous citons, la « révolution du gaz de schiste » doit être conduite rapidement, mais nécessite de redéfinir le cadre politique de l'énergie.

### **Conduire la révolution du gaz de schiste en utilisant des mécanismes de marché**

Les propositions faites par les chercheurs s'inspirent du succès connu par les États-Unis. Zhang Yongnei souligne que, s'il n'est pas possible de reproduire à l'identique la voie américaine en Chine, certaines pratiques doivent néanmoins être considérées. Ainsi, pour lui comme pour les chercheurs du NRDC (Natural Resource Defense Council, une ONG établie aux États-Unis et spécialisée dans la protection de l'environnement), la Chine devrait développer le gaz de schiste au moyen de mécanismes de marché. Pour Zhang Yongnei, il faudra libéraliser au maximum l'attribution des droits d'exploitation, car il ne fait aucun doute que le système ouvert d'enchères a fortement contribué au succès américain du gaz de schiste. C'est pourquoi le système de gestion des droits miniers du gaz de schiste ne doit surtout pas suivre le système aujourd'hui appliqué au pétrole et au gaz en Chine. Il faut au contraire s'orienter vers un système de marché ouvert à la compétition, privilégiant la

diversité des participants et des partenaires, et permettant de nourrir l'intérêt des localités. Une fois l'enchère effectuée, l'activité des industriels ayant remporté les droits d'exploitation serait contrôlée par le gouvernement et le contenu du contrat passé entre le gouvernement et l'entreprise rendu public, pour permettre une plus grande transparence.

Pour Ling Mingche, Li Jingjing et Yang Fuqiang, le gouvernement devrait par ailleurs relâcher le contrôle qu'il exerce sur les prix de l'énergie. Selon eux, l'exploitation du gaz de schiste nécessite l'investissement de sommes importantes. Le niveau actuel des prix constituerait un obstacle pour les investisseurs, qui ne pourraient ni acquérir les technologies clés d'exploration ni lutter contre les conséquences de l'exploitation de gaz de schiste sur l'environnement.

### **Un difficile partage des pouvoirs entre gouvernement central et gouvernements locaux**

Si les chercheurs s'accordent tous pour dire que le développement du gaz de schiste doit répondre à des mécanismes de marché, la question du partage des fonctions de régulation entre gouvernement central et gouvernements locaux semble moins consensuelle.

Zhang Yongnei souligne que le gaz de schiste a toutes les caractéristiques d'une ressource énergétique distribuée<sup>58</sup>, et qu'il est donc nécessaire que son exploitation soit encouragée localement. Par ailleurs, l'auteur remarque que les gisements se concentrent dans les régions les moins développées. Pour cette raison, les gains réalisés par la vente aux

<sup>58</sup> Une ressource énergétique « distribuée » crée de l'électricité dans des centrales de production de petite capacité afin de fournir un réseau local, par opposition aux ressources énergétiques traditionnelles ou « centralisées », qui permettent une large production mais dont la centralisation nécessite la transmission de l'électricité produite sur de larges distances.

enchères des droits miniers devraient revenir, selon lui, aux gouvernements locaux. Mais il ne manque pas de rappeler que, comme la Chine n'a pas encore mis en place de système de supervision du développement du gaz de schiste, « le transfert du contrôle des droits miniers aux autorités locales mènerait facilement au chaos » (« 矿权下放也容易出现“一放就乱” », *kuangquan xiafang ye rongyi chuxian yifangjiuluan*). C'est pourquoi, souligne Zhang, ce contrôle devrait pour l'instant rester entre les mains des autorités centrales. L'auteur propose donc que le ministère des Ressources et du Territoire reste responsable de la supervision de l'exploitation, tandis que le département provincial des ressources et du territoire se chargerait, de son côté, de la mise sur le marché des droits d'exploitation.

### **Une administration de l'énergie trop éclatée face aux dangers du gaz de schiste**

Pour les chercheurs du NRDC, la question du contrôle des entreprises exploitant la ressource est plus complexe. Les auteurs ne manquent pas de mettre en garde, tout au long de l'article, contre les répercussions environnementales et sociales que pourrait avoir le développement du gaz de schiste en Chine. Pour eux, les problèmes environnementaux et sociaux sont les principaux obstacles au développement du gaz de schiste en Chine. Pour éviter que ces problèmes ne se développent, les chercheurs veulent combattre le manque de cohérence des institutions centrales. En effet, les fonctions de régulation pour le gaz sont dispersées au sein du gouvernement, et les différentes entités gouvernementales ne sont pas coordonnées, ce qui limite le développement du gaz naturel et peut constituer un obstacle au développement du gaz de schiste. Le bureau de l'énergie de la Commission nationale de développement et de réforme (NRDC) est responsable de la planification

du développement de l'exploitation des ressources gazières ; le département des prix de la NDRC contrôle les prix à toutes les étapes de la chaîne gazière (production, transport et consommation) ; le département de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources est responsable de la stratégie nationale pour l'efficacité énergétique et la lutte contre le changement climatique ; le ministère du Territoire et des Ressources est responsable de l'émission des droits d'exploitation du gaz ; le ministère de la Protection de l'environnement formule les réglementations et les standards environnementaux liés au développement du gaz de schiste ; enfin, le ministère des Finances et de l'Administration se charge des politiques de taxation.

Par ailleurs, les différentes entités manquent de coordination. Les chercheurs soulignent par exemple qu'en dépit de la volonté de renforcer les standards de protection environnementale, aucun standard défini n'a été inclus par le ministère du Territoire et des Ressources dans le processus d'accès au marché. Selon eux, le ministère pour la Protection de l'environnement n'aurait même pas participé aux discussions concernant la planification du développement du gaz de schiste. En outre, les auteurs soulignent l'étonnante absence du ministère des Ressources en eau dans le processus de contrôle, et ce malgré le fait que l'exploitation du gaz de schiste nécessite la consommation de volumes d'eau importants.

### **Une réponse institutionnelle est nécessaire**

Selon les auteurs, la Chine devrait se doter d'une unité régulatrice unifiée pour le gaz conventionnel et non conventionnel, qui devrait être « une combinaison de centralisation et de décentralisation, de processus top-down et bottom-up » (« 监管机构的设置可依照分散和集中相结合、自上而下和自下而上相结合的方式 », *jianguan jigou de shezhi ke yizhao*

*fensan he jizhong xiang jiehe, zishang'erxia he zixia'ershang xiang jiehe de fangshi jinxing*). Les droits d'utilisation des terres et les standards de protection environnementale devraient être créés par les différents ministères mais mis en œuvre par une autorité de contrôle unique, tout comme la supervision de l'accès au marché. Les auteurs proposent pour cela que les fonctions de régulation du gaz et du marché du carbone soient placées sous la juridiction de l'actuelle Commission de régulation de l'électricité, qui s'appellerait désormais la Commission de l'énergie et des marchés carbone (国家能源和碳市场交易监管委员会, *guojia nengyuan he tanshichang jiaoyi jianguan weiyuanhui*).

Le travail de l'unité centrale de régulation serait complété par celui d'entités locales de régulation de l'énergie et des marchés carbone, dont les capacités de contrôle devraient, selon les auteurs, être renforcées et élargies. Par ailleurs, ces unités devraient être indépendantes, spécialisées et dotées de ressources humaines adéquates. Ainsi, certaines réglementations liées à la protection de l'environnement et à l'établissement des prix pourraient être ajustées en fonction des conditions locales<sup>59</sup>. Les auteurs ne manquent pas de souligner que les autorités centrales devraient renforcer l'inspection et la supervision des régulateurs locaux, surtout pour ce qui est des réglementations environnementales. Cette mesure devrait notamment empêcher les

administrations locales de négliger l'application des réglementations environnementales décidées au niveau central au nom du développement du gaz de schiste – phénomène qui, comme le rappellent les auteurs, a déjà été observé par le passé, au nom du développement économique.

## Vers une implication de la société civile ?

**« Les problèmes environnementaux et sociaux sont les principaux obstacles au développement du gaz de schiste en Chine. »**

Les chercheurs du NRDC proposent enfin la « mise en place d'une participation publique au système de protection de l'environnement » (实施全面的公共环境监管, *shishi quanmian de gonggong huanjing jianguan*). Pour ceux-ci, le développement du gaz de schiste devrait mobiliser l'ensemble des acteurs : le gouvernement, pour la

création des réglementations et des politiques de développement ainsi que pour la mise en œuvre de celles-ci ; les entreprises, pour la mise en place de standards dans les régions dans lesquelles les réglementations ne seraient pas à la hauteur des standards internationaux ; et les ONG et les autres organisations sociales, pour prendre part à la supervision des entreprises par la vérification de la mise en place effective des standards environnementaux.

En conclusion, le développement du gaz de schiste en Chine, qui suscite l'enthousiasme à la suite du succès américain, se heurte néanmoins à certains obstacles propres à la Chine. Ceux-ci, perceptibles depuis longtemps dans le secteur de l'énergie, appellent aujourd'hui à une réponse. Tout d'abord, les fonctions de contrôle du secteur sont éclatées entre une multiplicité d'administrations centrales qui, en l'absence d'un ministère central de l'Énergie, pâtissent d'un manque

<sup>59</sup> Ainsi, le prix du gaz dans les régions consommatrices de l'Est pourrait être relevé progressivement pour atteindre le prix du gaz importé. Dans les régions de l'Ouest, le prix pourrait être ajusté en fonction des conditions économiques locales. Les auteurs précisent néanmoins que les standards environnementaux ne devraient pas être abaissés localement.

de coordination. Par ailleurs, le partage des tâches reste flou entre administrations centrales et administrations locales, et leurs liens hiérarchiques manquent souvent de cohérence. Or, souligne Zhang Yongnei, le gaz de schiste s'apparente à de l'énergie distribuée, et la ressource est présente dans des territoires aux conditions économiques difficiles. Enfin, les auteurs évoquent le manque de prise en compte par les localités des standards environnementaux dans le processus de développement économique et énergétique. Ceci pourrait non seulement mettre en péril les ressources hydriques, rares, du territoire chinois, mais également mobiliser très fortement les populations, déjà durement atteintes par les phénomènes de réquisition des terres – une ressource qui se fait également rare sur le territoire. Si les auteurs proposent de donner un rôle de supervision des activités d'exploitation du gaz de schiste à la population civile, les modalités de ce rôle restent encore à définir afin de ne pas répéter les erreurs du passé, ce qui pourrait dans le cas présent avoir des conséquences désastreuses.



## 9. Pékin doit-il s'inquiéter du rapprochement entre la Birmanie et les États-Unis ?

DAVID PÉNEAU

### SOURCES :

- Li Yibo, « La Birmanie est-elle le prochain nénuphar de l'armée américaine en Asie ? », *Huanqiu wang*, 7 décembre 2012.
- Shi Qingren<sup>60</sup>, « L'objectif des États-Unis est de contrebalancer l'influence chinoise en Birmanie », *Zhongguo qingnian bao*<sup>61</sup>, 4 janvier 2013.
- Wang Dong<sup>62</sup>, « Comment la Chine doit-elle réagir aux "changements" en cours en Birmanie ? », *Huanqiu wang*, 5 décembre 2012.
- Xiao Ke<sup>63</sup>, « Réflexions sur la révolution

<sup>60</sup> Shi Qingren est chercheur au Centre de recherche sur la politique de défense nationale de l'Académie des sciences militaires de l'Armée populaire de libération (le *think-tank* le plus influent de l'APL).

<sup>61</sup> Le *Quotidien de la jeunesse* est le journal officiel de la Ligue de la jeunesse communiste.

<sup>62</sup> Wang Dong est diplômé en politique internationale de la China East Normal University.

<sup>63</sup> Xiao Ke est professeur associé à l'université normale du Nord-Est (School of Politics and Law). Ses recherches portent sur la théorie fondamentale des sciences politiques.