Politique énergétique : Pologne, quo vadis?

Description

Le charbon a-t-il vocation à demeurer la colonne vertébrale de la production d'électricité en Pologne ? Les mineurs et le gouvernement veulent y croire, en dépit de coûts économiques et sanitaires majeurs. Quelle place accorder au nucléaire, au gaz naturel ou encore aux renouvelables ? Analyse de la *Politique énergétique polonaise jusqu'en 2050*.



D'ici le printemps 2015, le ministère polonais de l'Économie, responsable de la politique énergétique nationale, devrait présenter une nouvelle version de sa stratégie pour 2050. Elle incorporera les résultats des consultations publiques menées en août 2014, mais aussi les objectifs définis par le Conseil européen en octobre dans le *Cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030*. Celui-ci prolonge les ambitions du paquet énergie-climat de 2008 qui avait fixé à l'Union européenne (UE) trois cibles pour 2020, le fameux « 3×20 » : une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990, une part minimale de 20 % des besoins en énergie couverte par des sources d'énergie renouvelable (EnR) et une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique. Pour 2030, ces objectifs sont portés respectivement à 40, 27 et 27 %.

La question des émissions de gaz à effet de serre est particulièrement sensible pour la Pologne, dont 85 % de l'électricité et 75 % de la chaleur des réseaux urbains sont produits à partir de la combustion de charbon. Or, ce procédé libère dans l'atmosphère de grandes quantités de dioxyde de carbone (CO_2), alors que la transition vers des sources d'énergie plus « propres » –gaz, nucléaire ou encore EnR– nécessiterait d'importants investissements et pourrait se traduire par un coût de l'énergie plus élevé pour les ménages et les industriels.

Le gouvernement polonais, désireux néanmoins de faire preuve d'une attitude constructive pendant les négociations et de ne pas heurter frontalement les partisans d'objectifs climatiques ambitieux (entre autres l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni), a choisi de ne pas s'opposer à la cible de 40 % de réduction des émissions tout en demandant des mécanismes de compensation.

Avec quel argent décarboner le secteur énergétique ?

Ainsi, la Pologne a obtenu l'obtention jusqu'en 2030 des quotas d'émission gratuits pour son secteur énergétique dans le cadre du marché européen du carbone (SEQE/ETS) et pourra affecter une partie des recettes générées par ce système au financement d'investissements visant à « *améliorer l'efficacité énergétique et moderniser les systèmes énergétiques* ». De tels apports seront très utiles dans la mesure où, indépendamment de l'objectif de réduction des gaz à effet de serre, la Pologne devra compenser au cours des dix prochaines années le « débranchement » programmé de 5,2 gigawatts (GW) de puissance installée sur un total de 38 GW. En effet, certaines centrales auront bientôt atteint leur limite d'âge tandis que d'autres sont considérées comme excessivement polluantes au regard des normes fixées par la directive européenne sur les émissions industrielles (IED)[1].

La *Politique énergétique de la Pologne jusqu'en 2050* (PEP 2050) élaborée par le ministère de l'Économie a donc avant tout pour but de tracer les contours du bouquet énergétique de demain, sachant qu'il ne devra pas seulement tenir compte des aspects environnementaux mais également assurer aux consommateurs des approvisionnements stables (dimension sécuritaire) à des prix compétitifs (dimension économique).

La sécurité des approvisionnements, qui a toujours mobilisé l'attention des autorités polonaises en raison de la dépendance du pays à l'égard de la Russie pour ses besoins en gaz (environ 50 % de sa consommation) et en pétrole

(presque 100 %), est devenue plus critique à mesure de l'aggravation de la crise en Ukraine et de l'isolement croissant de Moscou sur la scène internationale.

L'indépendance énergétique avant tout

Du point de vue du gouvernement polonais, la priorité est donc d'assurer l'indépendance énergétique, grâce à un recours prioritaire aux ressources nationales, et notamment au charbon. Selon le scénario dit « équilibré » qui a la faveur du ministère de l'Économie, la houille et le lignite devraient continuer à occuper en 2050 une part majoritaire –autour de 60 %– dans la production nationale d'électricité et de chaleur, le reste étant assuré par des centrales nucléaires et au gaz ainsi que des EnR.

L'hypothèse retenue par les auteurs de la PEP 2050, selon laquelle le charbon est la source d'énergie qui satisferait le mieux les objectifs de sécurité d'approvisionnement et de compétitivité économique, est cependant très discutable. On peut en effet lire dans le même document qu'en dépit d'abondantes réserves nationales, la Pologne est devenue depuis 2008 importatrice nette de charbon. Son principal fournisseur est d'ailleurs... la Russie, dont les coûts de production sont structurellement plus faibles et dont les prix de vente suivent les cours mondiaux en forte baisse. Si l'opposition et les puissants syndicats de mineurs font observer que le charbon russe ne respecte pas toujours les normes de qualité, il n'en demeure pas moins que les mines polonaises souffrent d'un lourd déficit de compétitivité qui se traduit dans leurs comptes d'exploitation comme dans les finances publiques. La Compagnie charbonnière (*Kompania Węglowa*), plus grande entreprise minière de l'UE avec 14 sites d'exploitation, une production annuelle de 30 millions de tonnes et 50 000 salariés, perd de l'argent depuis des mois et est désormais endettée à hauteur de plus de 4 milliards de zlotys (environ 1 milliard d'euros).

En outre, un rapport d'avril 2014 réalisé par l'Institut des études économiques de Varsovie (*Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych*) évalue les coûts «cachés» liés à l'exploitation du charbon sur la période 1990-2012 à 136 milliards de zlotys (32 milliards d'euros). Il s'agit essentiellement des annulations de dettes vis-à-vis du Trésor public ou des organismes de sécurité sociale ainsi que des subventions au régime de retraite des mineurs, couverts *in fine* par les contribuables ou le déficit public[2].

Le charbon, à l'origine de nombreux coûts cachés

L'Institut pointe enfin du doigt les externalités négatives, par exemple sur la santé. En effet, certaines agglomérations polonaises connaissent de sérieux problèmes de pollution atmosphérique causée soit par la proximité immédiate des mines, soit par l'usage domestique de poêles à charbon souvent alimentés par du combustible offert aux salariés et aux retraités des charbonnages.

La perspective d'une restructuration du secteur, reportée depuis des années par les gouvernements successifs de peur d'un conflit social, revient cependant à l'ordre du jour depuis le printemps 2014, alors que des entreprises publiques comme la Compagnie charbonnière ou le Holding charbonnier de Katowice (*Katowicki Holding Węglowy*) enregistrent des pertes alarmantes. Or, les dirigeants d'entreprise qui ont proposé la fermeture des mines les moins rentables se sont non seulement heurtés aux manifestations des salariés mais ont aussi été désavoués par l'État, au point de perdre leur fauteuil.

L'épuisement de la trésorerie de la Compagnie charbonnière, qui a menacé jusqu'aux salaires des mineurs, a néanmoins mis en lumière la gravité de la situation, et le plénipotentiaire du gouvernement pour la restructuration des houillères, nommé en novembre 2014 pour trouver un compromis avec les syndicats, reconnaît lui-même l'inéluctabilité de l'abandon des mines déficitaires pour sauver l'entreprise de la faillite.

Le Premier ministre, Ewa Kopacz, se défend pour autant d'être la «Margaret Thatcher polonaise» et dit vouloir redonner du souffle au secteur minier en le rapprochant des compagnies énergétiques, dont l'État détient toujours des parts. En voulant leur faire payer le sauvetage des charbonnages pour contourner la réglementation des aides publiques, le gouvernement prend toutefois le risque d'assécher des ressources qui devraient aller en priorité à l'investissement dans les capacités de production et les réseaux de transmission. Coupler les intérêts des mines et des énergéticiens pourrait

aussi avoir un impact négatif sur les prix finaux de l'énergie, puisque le choix de la technologie de production d'électricité serait alors influencé par les conséquences éventuelles sur l'activité charbonnière.

Sauver les charbonnages: à quel prix ?

L'affaiblissement des moyens financiers des énergéticiens constituerait un obstacle de taille pour le développement d'une autre priorité de la politique énergétique polonaise : le nucléaire. Comme le charbon, cette source d'énergie est considérée par Varsovie comme sûre d'un point de vue politique –l'uranium peut être acheté auprès de fournisseurs « fiables » comme l'Australie ou le Canada– et compétitive sur le plan économique, avec de faibles coûts d'exploitation. Elle faciliterait dans le même temps la décarbonisation du secteur énergétique.

D'après le programme formellement arrêté en Conseil des ministres en janvier 2014, deux centrales nucléaires de 3 000 MW chacune devraient voir le jour en Pologne d'ici 2035, dont un premier réacteur dès 2025. Le coût total du projet est estimé à 40-60 milliards de zlotys (10-15 milliards d'euros) mais le montant exact et les modalités de financement ne seront connus qu'après le choix de la filière et du constructeur –les Français sont sur les rangs avec un ticket Areva-EDF. La décision ne devrait pas être connue avant 2016.

En complément du charbon et du nucléaire, la production polonaise d'électricité devrait, selon le ministère de l'Économie, reposer sur le gaz naturel et les renouvelables. Pour ces derniers, quel que soit le scénario retenu, la Pologne ne devrait guère aller au-delà des seuils minimaux fixés par l'UE. Le manque de bonne volonté en la matière se manifeste notamment par la mauvaise transposition de la directive de 2009 sur les EnR, malgré l'appétence des citoyens polonais pour le modèle du « prosommateur » indépendant. Certains spécialistes y voient d'ailleurs un conflit d'intérêt entre l'État régulateur et l'État actionnaire, présent dans le capital des plus grands groupes énergétiques du pays.

Concernant le gaz, les espoirs soulevés par les premières estimations des réserves d'hydrocarbures de schiste n'ont pour le moment donné lieu à aucune exploitation commerciale. Outre des obstacles de nature administrative et réglementaire, les caractéristiques du sous-sol polonais pourraient bien en fin de compte être telles que l'extraction de gaz de schiste n'y serait pas économiquement profitable, d'autant que les prix sur les marchés mondiaux sont à la baisse. Le ministère de l'Économie conditionne donc la poursuite d'un scénario « gaz naturel + EnR » (avec maintien du projet nucléaire mais baisse de la part du charbon) à des résultats positifs des forages exploratoires. Les majors étrangères, pour leur part, n'y croient plus et se sont pour la plupart retirées, laissant la conduite des opérations aux mains des entreprises publiques nationales.

Un dernier point, pourtant considéré comme prioritaire, a été relativement peu traité par la PEP 2050: l'efficacité énergétique. Or, une étude de plusieurs agences de l'énergie publiée en décembre 2014[3] estime qu'un vaste programme de rénovation des bâtiments pourrait générer un gain de l'ordre de 849 milliards de zlotys (200 milliards d'euros) pour un investissement de 120 milliards de zlotys (30 milliards d'euros). Les économies d'énergie ainsi réalisées auraient de nombreux effets sur la création d'emplois, la diminution de la pollution atmosphérique ou encore la révision à la baisse des besoins futurs de capacités de production et de transmission d'énergie. Les investissements dédiés à la réduction de la demande d'énergie ont enfin pour avantage de mieux combattre le phénomène de précarité énergétique, en hausse en Pologne comme dans de nombreux autres pays de l'UE mais qui, jusqu'à présent, a été peu pris en compte dans les politiques publiques[4].

Notes :
[1] Urząd Regulacji Energetyki, «Informacja na temat planów inwestycyjnych w nowe moce wytwórcze w latach 2014 – 2028», *Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki*, NR 4 (90), 25 novembre 2014.
[2] Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, *Ukryty rachunek za węgiel. Analiza wsparcia gospodarczego dla elektroenergetyki węglowej oraz górnictwa w Polsce*, avril 2014.
[3] Building Performance Institute Europe *et al.*, *Strategia modernizacji budynków: Mapa Drogowa 2050*, décembre 2014. Téléchargeable sur le site http://www.renowacja2050.pl.
[4] François Bafoil, Ferenc Fodor, Dominique Le Roux, *Accès à l'énergie en Europe. Les précaires invisibles*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014 (avec en particulier deux contributions d'Amélie Bonnet sur le cas polonais).

Vignette : Mine de lignite de Turów, en Basse-Silésie (source : Wikimedias/ Anna Uciechowska)

* Romain SU est rédacteur en chef du *Courrier de Pologne* (http://www.courrierpologne.fr), actuellement volontaire européen à Soumy (Ukraine).

Retour en haut de page

date créée
21/01/2015
Champs de Méta
Auteur-article : Romain SU*