

La Pologne et le charbon : pourquoi ne pas signer le Pacte vert européen ?

Thierry Betti* et Paula Kizik#

La Pologne est l'un des États membres de l'Union européenne (UE) les plus dépendants du charbon — l'un de ses plus grands pollueurs — et elle s'oppose en permanence à toute augmentation des ambitions climatiques, poussée par l'UE. En 2020, elle a été le seul État membre de l'UE à ne pas signer le Pacte vert (Green Deal) européen, un document qui prévoit de faire de l'Europe le premier continent neutre en carbone d'ici 2050. Cet article explique le contexte et les raisons de cette décision.

La Pologne refuse d'accepter le Pacte vert depuis sa conception. Cela semble s'inscrire dans un schéma où le pays oppose constamment son veto à de nouvelles stratégies climatiques à long terme — comme en 2012 et 2014 (Skjærseth et al. 2017). La proposition de la Pologne inclut un changement de terminologie (« neutralité carbone », au lieu de « décarbonisation ») (Asadnabizadeh 2019) et une volonté de prolonger le délai pour atteindre son objectif (2070 au lieu de 2050).

Cependant, le Pacte reposant sur un vote majoritaire, un seul État membre ne peut l'empêcher, même s'il peut le ralentir. Au début, la Pologne était soutenue par l'Estonie, la Hongrie et la République tchèque, mais tous en sont rapidement venus à soutenir le Pacte lorsqu'ils ont été autorisés à remplacer en grande partie le charbon par l'énergie nucléaire. Aujourd'hui, le pays est le seul à s'opposer ouvertement au Pacte vert ; bien que ce ne soit pas nécessairement à cause de sa doctrine, mais plutôt des délais et du financement du projet. Juste avant la réunion de la COP25 en 2019, Mateusz Morawiecki, le Premier ministre polonais, a déclaré : « La Pologne a son propre point de départ, très difficile, très spécifique, en raison de sa dépendance au charbon — et ce point de départ doit être pris en compte ». Il justifie sa décision de s'opposer au Pacte en soulignant les disparités économiques au sein de l'UE, qui conduiraient certains membres plus dépendants du charbon à avoir besoin de plus de fonds pour atteindre les objectifs. L'Institut économique polonais estime que l'UE devrait mettre en place un fonds de transition juste de 10 à 20 milliards d'euros par an dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, dont la

plus grande partie (2,1 milliards d'euros) profiterait à la Pologne.

Cet article vise à expliquer le contexte de cette décision : qu'est-ce qui a poussé les politiques polonais à rejeter une stratégie approuvée par tous les autres membres ? Qu'est-ce qui est si spécifique à cette nation et à sa relation avec les combustibles fossiles ? Cette décision a-t-elle été prise au bénéfice de l'économie et du peuple polonais ? La question sera examinée sous différents angles : économique, politique, législatif et culturel, afin de tenter de comprendre si cette décision est viable pour la Pologne.

1. Contexte politique et objectifs du Pacte vert

Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, un organe des Nations unies créé en 1988 pour « évaluer la science liée au changement climatique », il nous reste 9 ans pour prévenir le pire de la crise climatique. L'abandon des combustibles fossiles est un élément crucial de toute stratégie ou politique visant à mettre un terme à une catastrophe mondiale.

Dans le cadre de l'accord de Paris et dans le but de faire de l'Europe « le premier continent neutre sur le plan climatique » d'ici 2050, la Commission européenne a entrepris de définir son propre cadre de neutralité carbone, appelé « le Pacte vert pour l'Europe ». Présenté le 11 décembre 2019, il vise la neutralité carbone (ou une réduction des émissions de CO₂ de 80 % par rapport à 1990) d'ici 2050. Le pacte a été approuvé par le Conseil européen en mars 2020

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, 67000, Strasbourg, France. # Université de Strasbourg.

et soumis à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en tant que stratégie à long terme. Les émissions globales doivent être réduites de 55 % (par rapport aux niveaux de 1990) d'ici 2030.

terme de neutralité carbone pour 2050, des objectifs sont fixés à intervalles réguliers : nous nous concentrerons sur les années 2020, 2030 et 2050. Il s'agit de différentes phases des efforts de l'UE pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, avec trois aspects majeurs : la

Tableau 1: Les objectifs climatiques pour l'UE et la Pologne pour 2020 et 2030.

	Gaz à effet de serre (diminution par rapport au niveau de 1990)	Part des SER dans le mix énergétique	Efficacité énergétique (ou consommation d'énergie primaire)
Objectifs de l'UE pour 2020	-20 %	20 %	amélioration de 20 % (comparé à l'efficacité prévue pour 2020) ou 1483 mégatonne équivalent pétrole (Mtep)
Objectifs de la Pologne pour 2020 (directive EU 2009/28/WE)	Max 14 % plus (par rapport au niveau de 2005)	15 % (dont 10 % utilisés dans le transport)	96,4 Mtep
Objectifs de l'UE pour 2030	au moins -40 %	au moins 32 %	au moins une amélioration de 32,5 % ou 1273 Mtep
Objectifs de la Pologne pour 2030 (Résumé du Plan National pour l'Énergie et le Climat 2021-2030)	-7 % (dans les secteurs non-ETS)	21-23 %	amélioration de 23 %

Sources : Commission européenne.

Pour les années 2014-2020, l'UE a consacré 20 % du budget global à des actions liées au climat. Pour le prochain CFP 2021-2027, la Commission européenne a proposé de porter cette part à 30 %. En outre, dans le cadre du plan d'investissement du Pacte vert pour l'Europe, la Banque européenne d'investissement va contribuer à hauteur de 250 milliards d'euros aux questions climatiques et écologiques et cesser de financer des projets liés aux combustibles fossiles. Pour soutenir spécifiquement les régions des États membres dépendantes du charbon, Ursula von der Leyen a proposé un fonds de transition énergétique de 4,8 milliards d'euros, dont une partie substantielle profiterait à la Pologne. En outre, le plan de relance européen (baptisé « Next Generation EU » et adopté le 17 décembre 2020) qui, avec ses 750 milliards d'euros, sera le plan de relance le plus important à ce jour et conçu pour aider l'UE à se remettre de la crise du Covid-19, ajoutera 10 milliards d'euros au Fonds pour une transition juste et augmentera de 17,5 milliards d'euros l'allocation aux ressources naturelles et à l'environnement du CFP 2021-2027.

L'UE fixe un objectif global pour l'ensemble de la communauté et des objectifs individuels pour chaque État membre, en fonction de leur situation spécifique. Outre la stratégie à long

diminution des émissions de gaz à effet de serre, l'augmentation de la part des sources d'énergie renouvelables (SER) dans le mix énergétique et l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Dans le tableau 1 sont regroupés les différents objectifs qui suivent les ambitions du Pacte vert dans les décennies 2020 et 2030, pour l'UE dans son ensemble et la Pologne en particulier.

2. Quelle situation énergétique pour la Pologne ?

2.1 Sources d'énergie en Pologne et dans l'UE : une comparaison

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Pologne est un État membre particulièrement dépendant du charbon et d'autres combustibles fossiles. Elle emploie 21 % du charbon de l'UE, ce qui fait d'elle le deuxième plus gros consommateur de charbon de l'UE après l'Allemagne (35 %). Le tableau 2 détaille et compare les principales sources d'énergie de la Pologne et de l'UE pour les années 2000, 2010 et 2019.

Tableau 2 : Consommation intérieure brute d'énergie par source en Pologne et dans l'UE-28 dans les années 2000, 2010 et 2019 (en pourcentage de la consommation totale).

	Combustibles fossiles solides		Pétrole		Gaz naturel		Nucléaire		Énergie Renouvelable		Autres	
	UE-28	PL	UE-28	PL	UE-28	PL	UE-28	PL	UE-28	PL	UE-28	PL
2000	17 %	63 %	40 %	22 %	22 %	11 %	14 %	-	6 %	4 %	1 %	< 1 %
2010	15 %	54 %	36 %	26 %	25 %	13 %	13 %	-	10 %	7 %	1 %	< 1 %
2019	11 %	42 %	37 %	30 %	24 %	16 %	12 %	-	15 %	10 %	1 %	1 %

Sources : Eurostat.

À première vue, on peut voir que la Pologne est beaucoup plus dépendante des combustibles fossiles solides tels que le charbon que la moyenne de l'UE-28. Bien que leur part ait diminué au cours de la période 2000-2019, cette diminution n'a pas seulement été absorbée par une augmentation de la part des énergies renouvelables ; d'autres combustibles fossiles remplacent partiellement le charbon. En outre, le pays est l'un des 13 États membres qui ne possèdent pas de centrales nucléaires sur leur territoire national. Le fossé entre la part des énergies renouvelables de la Pologne et celle de l'UE-28 s'élargit, car la Pologne augmente sa part au fil des ans, mais à un rythme plus lent que la moyenne de la communauté.

représentent 230 % de la moyenne de l'UE. En 2018, elles ont augmenté de 1 % (soit 188 kg par habitant polonais), alors que les émissions globales de l'UE ont diminué de 5 %. Selon le rapport statistique de BP sur l'énergie dans le monde (2019), la Pologne a émis 7,6 % des émissions de CO₂ de l'Europe et 1 % des émissions mondiales de CO₂ en 2018.

2.2 Evolution lente dans la composition énergétique

Le graphique 1 compare l'évolution de la consommation de combustibles fossiles dans certains pays d'Europe centrale et orientale

Tableau 3 : Pays avec la plus large augmentation et diminution d'émission de CO₂ en 2018.

Pays européens avec la plus importante augmentation du gaz à effet de serre en 2018 (en milliard de tonnes de CO ₂)			Pays européens avec la plus importante diminution du gaz à effet de serre en 2018 (en milliard de tonnes de CO ₂)		
Pologne +7	Belgique +4	Biélorussie +3	Allemagne -37	Italie -10	France -10
Ukraine +2	Estonie +1		Royaume-Uni -9	Espagne -5	

Sources : BP Statistical Review.

De tous les États membres de l'UE, la Pologne est celui qui émet le plus de CO₂ ; au niveau mondial, le pays est placé à la 50^e place (sur 61 pays) par le *Climate Change Performance Index* en 2020.

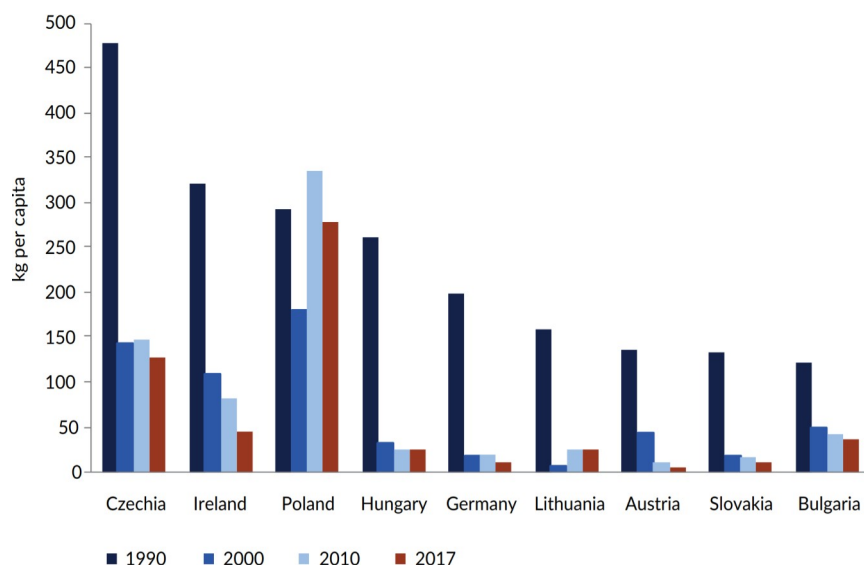
Il est intéressant de noter que, à part un, tous les pays ayant la plus forte augmentation des émissions de CO₂ sont situés en Europe centrale ou orientale. Au contraire, ceux qui ont le plus réduit leurs émissions de gaz à effet de serre sont situés dans le Sud-Ouest de l'Europe et sont membres de l'UE (à l'exception du Royaume-Uni) depuis plus longtemps que la Pologne ou l'Estonie. Cela pourrait seulement démontrer l'efficacité des politiques climatiques et énergétiques de l'UE et ne pas nécessairement refléter les politiques nationales de ces États membres. Les émissions polonaises

(PECO), ce qui permet d'évaluer s'il existe une tendance commune dans l'évolution de la consommation de combustibles fossiles dans la région. La consommation polonaise de combustibles fossiles solides n'a pas suivi la tendance régionale à la baisse depuis 2000; depuis lors, elle est considérablement plus élevée que celle de certains de ses voisins. Au contraire : La consommation de combustibles fossiles de la Pologne a explosé en 2010, atteignant environ 330 kg par habitant, soit plus que les 290 kg par habitant consommés en 1990, une année qui a marqué un record de consommation de combustibles fossiles dans les pays voisins. En 2017, avec environ 380 kg par habitant, la consommation polonaise de combustibles fossiles, bien qu'elle ait diminué depuis 2010, dépasse encore ce que des pays

comme la Hongrie, l'Allemagne, la Lituanie, l'Autriche, la Slovaquie et la Bulgarie avaient consommé 27 ans auparavant, en 1990.

l'industrie minière est en fait moindre que ce que décrivent les politiciens à la recherche de fonds supplémentaires pour aider à la transition de la région.

Graphique 1 : Consommation des combustibles fossiles dans des États membres sélectionnés 1990-2017.



Source: Blocka et al. (2019), p. 28.

En 2018, environ 100 000 Polonais étaient employés par l'industrie minière et ce nombre diminue d'année en année. Avec un peu plus de 17 millions de Polonais actifs au premier trimestre 2018 (Statistics Poland 2018), cela signifie que l'industrie minière emploie environ 0,59 % des Polonais actifs. Le secteur a généré environ 6,9 milliards d'euros de valeur ajoutée pour l'économie polonaise en 2018, soit 1,7 % de ce que l'économie nationale a généré cette année-là.

2.3 Particularités du système énergétique polonais

La production énergétique polonaise est relativement concentrée en raison de sa dépendance aux combustibles fossiles; la majorité des mines de charbon sont situées dans le sud du pays. Il y a environ 30 districts industriels qui sont impliqués dans l'extraction du charbon en Pologne, dont la Haute-Silésie est la plus industrialisée: un habitant actif sur cinq de cette région est employé par l'industrie minière. La Haute-Silésie (également appelée « pays du charbon et de l'acier ») est l'un des plus grands agrégats de l'industrie lourde de l'UE (Błocka et al. 2019) et la 4^e région la plus riche de Pologne.

Si le charbon a été crucial pour le développement de la région, il semble aujourd'hui bloquer toute nouvelle avancée. Les travailleurs de l'industrie minière sont très recherchés par le secteur privé qui, selon l'Office polonais des statistiques, emploie, investit et produit beaucoup plus que l'industrie minière (essentiellement publique). Le chômage n'est pas en corrélation négative avec la diminution de l'extraction de charbon de lignite. Cela pourrait signifier que la dépendance des habitants de Haute-Silésie à l'égard de

Le secteur énergétique polonais est principalement détenu par un petit groupe d'actionnaires et d'entreprises: depuis le début de son processus de consolidation en 2006, quatre grandes entreprises publiques ont vu le jour : PGE (Groupe énergétique polonais), ENERGA, Tauron et Enea (Ancygier 2013). Selon Maciej Bando, la tête de l'Office polonais de régulation de l'énergie, 2017 a connu le plus grand saut de concentration du marché dans ce secteur depuis 25 ans (peu après que la Pologne ait quitté le bloc soviétique). La part de PGE, ENERGA, Enea et Tauron dans la production totale d'électricité a augmenté de 14 points de pourcentage en 2017, la portant à 69 %. Pour Bando, « il n'y a qu'un seul propriétaire des entreprises énergétiques polonaises ».

En 2019, PGE a produit plus de 50 ThW d'électricité provenant du charbon mais seulement 2,29 ThW de sources renouvelables. Cela implique que le gouvernement polonais peut difficilement être impartial, quand il s'agit de politiques qui réduisent effectivement l'importance et la rentabilité du charbon au vu des enjeux financiers. Le cadre juridique en place permet à ces entreprises de profiter largement des mécanismes de soutien gouvernementaux (Ancygier 2013).

2.4 Le coût du charbon et stagnation du secteur

Alors que de plus en plus de pays signataires du protocole de Kyoto et de l'accord de Paris fixent des dates de fin d'exploitation de leur charbon national, la rentabilité de l'industrie minière polonaise diminue. Parallèlement, les subventions publiques dont bénéficie l'industrie augmentent presque chaque année. Le soutien annuel moyen de l'industrie minière entre 1990 et 2016 a atteint 1,9 milliard d'euros, avec 2,07 milliards en 2016.

Cela n'inclut pas les externalités de l'extraction du charbon, telles que les dommages sanitaires et environnementaux — celles-ci s'élevaient à près de 7 milliards d'euros en 2016. L'exploitation du charbon en Pologne est structurellement sous-performante et les infrastructures nécessitent d'être modernisées. Siedlecka et al. (2017) estiment que, si la politique énergétique actuelle devait se poursuivre, l'aide publique annuelle moyenne devrait augmenter de 30 % d'ici 2030 (pour atteindre environ 33,76 milliards d'euros).

L'extraction nationale de charbon est en constante diminution (d'un peu plus de 150 millions de tonnes en 1990 à environ 68 millions de tonnes en 2016). Simultanément, le coût de l'extraction du combustible a augmenté : l'extraction se réalise de plus en plus loin dans la terre, ce qui rend le combustible de plus en plus coûteux. La profondeur moyenne d'une mine polonaise est de 700 mètres, la plus profonde s'enfonçant à plus de 1200 mètres dans la terre. En comparaison, les mines chinoises sont en moyenne à 460 mètres de profondeur et les mines indiennes à 150 mètres seulement. Même lorsqu'un pays dispose de

l'Institut géologique polonais, seuls 15 % environ du charbon polonais actuel est rentable à extraire. Il est difficile d'entrevoir au vu de la situation le maintien de cette activité au-delà de 40 ou 50 ans. De plus, le charbon extrait perd en qualité : il génère moins d'énergie lorsqu'il est brûlé et présente une concentration plus élevée de substances toxiques, comme le mercure. PGE a perdu 0,9 milliard d'euros en 2019, principalement en raison de la chute de la valeur du charbon et de la baisse des bénéfices des centrales électriques de Bełchatów et Turów.

2.5 (In-)dépendance énergétique

Éviter la dépendance énergétique est un aspect important du Pacte vert, car l'UE est le plus grand importateur d'énergie du monde (53 % de l'énergie européenne est importée). En particulier, les transports, qui représentent 30 % de la consommation finale d'énergie, dépendent des importations de combustibles fossiles, comme le pétrole. L'Union de l'énergie vise un marché intégré de l'énergie qui lui permettra de « recadrer la relation énergétique avec la Russie sur un pied d'égalité » (European Commission 2015). Vouloir maintenir ou retrouver l'autosuffisance énergétique (notamment vis-à-vis de la Russie) est un enjeu commun aux politiques énergétiques de l'UE et de la Pologne (Szabo et Fabok 2020). La Pologne souhaite s'intégrer davantage au marché régional de l'énergie, tout en regagnant son indépendance vis-à-vis des importations de charbon et de gaz russes. C'est pourquoi l'investissement dans des infrastructures énergétiques reliées aux pays voisins (comme par exemple le gazoduc de la

Baltique, qui devrait être achevé au début des années 2020 et qui permettrait à la Pologne d'importer du gaz de Norvège) est une priorité élevée du Plan énergétique et climatique national polonais 2021-2030 (Szabo et Fabok 2020).

Les importations de charbon russe ont augmenté au fil des ans : en 2015, 4,7 millions de tonnes ont été importées, en 2018, environ 10 millions. Les autres pays dont la Pologne importe des

Graphique 2 : Importation et exportation d'électricité en Pologne de 1946 à 2018.



Source : Eurostat.

ressources en charbon relativement importantes, l'activité n'est pas toujours rentable : selon

combustibles fossiles sont notamment l'Allemagne, la Suède, la Lituanie, l'Ukraine, la République tchèque et la Slovaquie. Comme le montre le graphique 2, la Pologne n'a pas tort de faire de l'indépendance énergétique une priorité nationale : le pays, qui était de 1990 à 2012 un exportateur relativement important, importe aujourd'hui beaucoup plus d'énergie qu'il n'en exporte.

2.6 La Pologne et l'Europe centrale et de l'Est

La Pologne n'est pas la seule à affirmer qu'elle a besoin d'une aide supplémentaire de l'UE pour atteindre les objectifs de neutralité climatique : de nombreux autres États, qui partagent certaines caractéristiques avec la Pologne, ont des arguments similaires pour vouloir ralentir leur processus national de décarbonisation. Il semble particulièrement pertinent de comparer la Pologne aux autres pays du « *Visegrad group* » (Hongrie, République tchèque et Slovaquie) et à l'Estonie. En effet, ces pays partagent leur opposition à des politiques énergétiques et climatiques ambitieuses, des tendances à la nationalisation, à la centralisation et au contrôle étatique des structures énergétiques et la recherche du maintien de l'autosuffisance ou de l'accroissement de leur rôle dans les infrastructures énergétiques régionales (Szabo et Fabok 2020).

Ces cinq pays ont tous fait partie du bloc soviétique et, à l'exception de la Slovaquie, ils se sont tous initialement opposés au Pacte vert. Le tableau 3 présente leur développement économique en comparant leur PIB réel par habitant, leur dépendance aux combustibles fossiles et à l'énergie importée. Afin d'examiner s'il existe une relation entre la situation économique de ces pays et leur dépendance aux combustibles fossiles, le tableau 4 montre leur

progression vers leurs objectifs respectifs de neutralité climatique.

Parmi les pays comparés, la Pologne est le moins riche et le plus dépendant des combustibles fossiles solides, mais beaucoup moins dépendant des importations d'énergie que la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie. La Pologne et l'Estonie prévoient toutes deux de construire des centrales nucléaires à moyen terme (respectivement en 2033 et 2023). Bien que moins dépendants du charbon que la Pologne, ces pays ont toujours des émissions de CO₂ élevées en raison de l'utilisation d'autres combustibles fossiles, tels que les schistes bitumineux, les produits pétroliers (la part de l'Estonie est de plus de 70 %) et le gaz naturel. Comme la Pologne a le plus faible PIB par habitant et la plus grande dépendance aux combustibles fossiles solides de ce groupe, il semble relativement logique qu'elle soit le pays qui a le plus d'objections à l'égard du Pacte vert et qui a le plus besoin de subventions pour effectuer la transition.

La Pologne est le seul pays du groupe comparé qui, en 2018, n'avait encore atteint aucun de ses objectifs pour 2020. Cette comparaison montre que, tout en partageant une histoire similaire avec ses pays voisins, la Pologne est encore beaucoup plus éloignée des objectifs. Pour répondre à la question posée au début de cette section, cette comparaison met plutôt en avant des caractéristiques nationales spécifiques pour expliquer la situation et l'attitude de la Pologne vis-à-vis du Pacte vert européen.

2.7 Le marché des renouvelables en Pologne

Le charbon a été historiquement une ressource de développement économique en Pologne, surtout après la Seconde Guerre mondiale. L'idée de son abondance et de son importance pour la prospérité de la Pologne est encore

Tableau 4 : Comparaison d'indicateurs de consommation d'énergie entre la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie et l'Estonie.

	Pologne	Hongrie	Rep. Tchèque	Slovaquie	Estonie
PIB par habitant en 2019 (euros)	12 980	13 180	18 000	15 890	15 670
Part de la consommation de combustibles fossiles solides dans la consommation intérieure totale en 2017	57 %	18 %	35 %	19 %	< 1 %
Part de l'énergie et chaleur nucléaire	-	15 %	15 %	23 %	-
Taux de dépendance énergétique en 2017	35 %	62 %	37 %	63 %	4 %

Sources: Eurostat.

profondément ancrée dans les politiques énergétiques et infrastructurelles. En abandonnant les combustibles fossiles, toute l'infrastructure énergétique de la Pologne devrait être reconstruite et relocalisée, car les principales mines de charbon se trouvent dans le sud et les futures centrales nucléaires et parcs éoliens offshore seraient situés dans le nord du pays, près de la mer Baltique (Szabo et Fabok 2020).

Le marché intérieur des énergies renouvelables est limité et une part relativement faible du PIB de la Pologne est consacrée à l'innovation. Donald Tusk, premier ministre polonais dans les années 2007-2014 et président du Conseil européen de 2014 à 2019, a envoyé un message aux investisseurs potentiels dans les énergies renouvelables en 2013, en déclarant que la Pologne remplirait l'objectif minimum requis de 15 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique, mais « rien de plus ». Cela montre que les obligations fixées par l'UE ont été la raison principale du développement des énergies renouvelables en Pologne, plutôt que la pression interne de l'opinion publique ou la volonté des politiciens (Szulecki 2018).

Comme d'autres économies de marché, la Pologne a pu réduire rapidement ses gaz à effets de serre après avoir rejoint l'économie de marché (une baisse de 37 % a été enregistrée entre 1988 et 2002). Cependant, cette réduction n'était pas due à une politique spécifique concernant les émissions de carbone, mais plutôt à un effet secondaire de la transformation d'une économie centralisée en une économie de marché (Ancygier 2013). Même si la réduction du CO₂ représentait une caractéristique du discours de l'opposition dans le bloc socialiste, les politiques n'ont reflété ces idées que de manière marginale après avoir quitté le bloc.

La Pologne n'a pas pu et n'a pas participé à la discussion sur la politique climatique mondiale pendant longtemps. L'URSS permettait de disposer de ressources en combustibles fossiles et d'une main-d'œuvre bon marché, ce qui signifie que le sujet était pratiquement inexistant dans la politique polonaise jusque dans les années 1990. Après avoir quitté le bloc socialiste, les intellectuels et les politiciens polonais étaient encore peu sensibilisés au sujet, préférant « rattraper le retard » et converger économiquement le plus rapidement possible avec leurs voisins occidentaux (Błocka et al. 2019). Aucune des coalitions au pouvoir ne s'était fixé comme objectif explicite de limiter les émissions. La construction d'installations

d'énergie nucléaire avait été envisagée par le régime communiste, mais l'idée a été abandonnée après la catastrophe de Tchernobyl en 1986. La part des énergies renouvelables dans le mix énergétique a augmenté au fil des ans, la co-combustion avec le charbon et la biomasse était et reste cependant une part importante des énergies renouvelables, 55 % en 2012 (Szulecki 2018).

Il n'y a pas assez de recherche, de développement et d'innovation dans le secteur des faibles émissions en Pologne. Les universités et les laboratoires de recherche reçoivent peu de subventions de l'État et leur avis est rarement consulté lors de la rédaction des documents officiels sur la politique énergétique. Le pays lui-même n'est pas un producteur de ces technologies et ne fournit pas beaucoup d'incitations pour encourager davantage de recherche et de production. L'élite politique et intellectuelle du pays ne participe pas aux discussions mondiales sur le climat et ne comprend pas pleinement les futurs défis politiques qui se présenteront en raison de la crise climatique (Błocka et al. 2019).

Il existe actuellement deux ministères impliqués dans les politiques climatiques en Pologne : le ministère de l'Environnement, présidé par Michał Woś depuis 2019 et le ministère du Climat, présidé par Michał Kurtyka depuis 2019. Selon Ancygier (2013), le ministère de l'Environnement a été largement dépassé par les anciens employés du ministère de l'Économie en 2009 : « Cela a permis à l'ensemble du gouvernement d'adopter une position commune s'opposant à tout changement de la politique climatique européenne qui aurait un impact négatif sur la rentabilité des entreprises énergétiques largement étatiques. » Les candidats à la présidence doivent tenir compte des 4 millions d'électeurs de Silésie — ce qui pourrait être l'une des raisons pour lesquelles le parti PiS (« Prawo i Sprawiedliwość (Droit et justice) ») met en avant un programme anti-énergies renouvelables.

3. Raisons sociales, culturelles et politiques de la réticence polonaise au Pacte vert

3.1 Le dilemme des mineurs

Les syndicats miniers, tout en défendant largement des ambitions moins climatiques, sont coincés entre les promesses électorales et la

réalité économique du charbon au XXI^e siècle. Les politiciens aiment faire des séances de photos dans les mines, rassurant les syndicats sur le fait qu'aucun emploi ne sera perdu — il s'agit le plus souvent de promesses vides qui ne sont souvent pas réalisables. Les mines continuent à être fermées, l'extraction est à un niveau historiquement bas, et la seule différence est que les mineurs, rassurés par le gouvernement, n'auront pas assez de temps pour se préparer lorsqu'ils finiront par perdre leur emploi. Le Syndicat « Sierpień 80 » (août 80) exige des messages clairs de la part des dirigeants politiques : « Le charbon en lui-même n'émet pas de Co₂, c'est la manière de le brûler. Notre secteur est prêt à soutenir les méthodes de combustion modernes et l'électromobilité ». Le gouvernement, qui participe activement à l'extraction du charbon via ses entreprises énergétiques publiques, n'a aucun intérêt à ne pas se conformer aux intérêts du secteur.

Le président Andrzej Duda est très clair dans ses déclarations : Le charbon est la première source d'énergie de la Pologne. Il ne peut pas être remplacé par l'énergie éolienne ou toute autre source d'énergie, car cela n'est pas rentable. Il peut être un complément à notre système énergétique, qui est basé sur le charbon. « Nous avons du charbon et il nous appartient, c'est notre sauvegarde énergétique ». Avec un tel discours, il n'est pas surprenant que le secteur des énergies renouvelables stagne en Pologne : 2018 a été sa pire année en termes de performance depuis 2005 (seulement 55 MW supplémentaires d'énergie d'origine renouvelable). Dans l'ensemble, les changements apportés à la législation polonaise sur les énergies renouvelables montrent un abandon progressif des subventions publiques au profit de mécanismes basés sur le marché qui ne favorisent pas nécessairement les investissements dans les énergies renouvelables dont les coûts initiaux sont élevés. Pour l'essentiel, la législation est conçue de manière à ce que les énergies renouvelables ne puissent pas entrer en concurrence avec les entreprises publiques du secteur de l'énergie conventionnelle (Szulecki 2018).

La loi sur les éoliennes de 2016 est un texte législatif important qui a rendu difficile le développement des énergies renouvelables en Pologne. Elle interdit la construction d'éoliennes à proximité de bâtiments habitables. La distance doit être de 10 fois la hauteur de l'éolienne (la « règle des 10H »), soit 1,5 à 2

km, ce qui signifie que dans un pays comme la Pologne, où les agglomérations, même petites, sont dispersées sur tout le territoire, il est devenu pratiquement impossible de construire de nouvelles éoliennes sans désobéir à la loi. De plus, comme la technologie progresse et que des turbines plus hautes et plus modernes peuvent fournir plus d'énergie de manière plus rentable, la plupart des éoliennes actuellement en service en Pologne sont obsolètes et ne sont pas aussi productives qu'elles pourraient l'être — et il est très peu probable que les nouvelles éoliennes soient construites dans le cadre de la règle des 10H. Ces mesures contre les éoliennes terrestres sont, selon l'Association polonaise de l'énergie éolienne, uniques au monde. La loi restrictive a été annoncée comme devant être modernisée par le ministère de l'énergie, aujourd'hui inexistant, mais son évolution n'est pas claire pour l'instant.

Selon le rapport 2018 de l'Office supérieur d'audit sur les énergies renouvelables en Pologne, les parts des énergies renouvelables augmentent très lentement en raison d'un « manque de politique nationale conséquente pour les énergies renouvelables, de retards dans les documents officiels et les réglementations, ainsi que d'un manque de situation judiciaire stable et amicale, qui offrirait sécurité et prévisibilité aux investissements dans les énergies renouvelables (...) ».

3.2 Opinion publique

Lorsque les politiciens du PiS ou d'autres partis disent qu'ils défendent l'opinion de leurs électeurs en s'opposant au Pacte vert ou en bloquant effectivement les investissements énergies renouvelables en Pologne, ils semblent ne pas lire les sondages d'opinion. Dans une enquête menée par le groupe KANTAR en 2019, 81 % des personnes interrogées répondent par « oui » ou « plutôt oui » à la question « Soutenez-vous le Pacte vert ? ». La même enquête montre que 69 % sont positifs quant au fait que le gouvernement polonais devrait soutenir le Pacte vert.

3.3 La culture du charbon en Pologne

Ce que l'on pourrait décrire comme particulièrement polonais, c'est l'attachement presque émotionnel ou sentimental que certaines personnes ont au charbon dans ce pays. Il est considéré comme une ressource dont on peut être fier, comme quelque chose qui a

aidé la Pologne à retrouver son indépendance après des décennies d'occupation allemande et soviétique. Les mineurs font partie des professions les plus respectées en Pologne : selon une enquête de la Fondation CBOS (2019), ils sont la quatrième profession la plus respectée — après les pompiers, les infirmières et les ouvriers qualifiés. Ils sont donc beaucoup plus respectés que les professeurs d'université et les médecins. Les politiciens font partie des professions les moins respectées.

Cependant, les jeunes générations, plus conscientes et impliquées dans l'activisme climatique, commencent à voir l'industrie différemment. Selon Irma Allen, anthropologue : « À l'époque socialiste, le charbonnier était un héros de la classe ouvrière, mais les jeunes ne veulent pas travailler dans les mines. Le salaire n'est pas très bon par rapport aux emplois dans d'autres pays de l'UE. La vie avec le charbon est aujourd'hui radicalement différente de ce qu'elle était il y a 20 ou 30 ans. Les coûts l'emportent désormais sur les avantages. »¹

3.4 Les effets du changement climatique en Pologne

Parallèlement, le pays n'est pas épargné par le changement climatique et les effets négatifs des émissions de gaz à effet de serre : La Pologne connaît régulièrement (depuis les années 1990) des vagues de chaleur en été qui réduisent la production alimentaire. L'une des raisons de ces températures plus élevées est que la rétention d'eau a diminué depuis les années 1950 en asséchant les lacs, les landes et les marécages — ce qui signifie que l'on peut conserver moins d'eau. Jan Szyszko, ministre polonais de l'Environnement (1997-1999, 2005-2007 et 2015-2018) a publié une nouvelle loi en 2017 qui autorisait la coupe massive d'arbres dans les villes et dans l'ancienne forêt de Białowieża, classée par l'UNESCO.

Selon l'Organisation Mondiale de la Santé, la Pologne a la pire qualité d'air de l'UE. La Commission européenne estime qu'une concentration en PM10 (particules en suspension dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres) supérieure à 40 µg/m³ est nocive pour la santé. En Pologne elle est en moyenne autour de 100 µg/m³, la concentration de

particules peut même atteindre 600 µg/m³. Sur les 20 villes les plus polluées de l'UE, 16 se trouvent en Pologne, dont la plupart dans les régions minières du sud-ouest. Le professeur Bolesław Smoliński, directeur de la faculté de santé publique et environnementale de l'université de médecine de Varsovie, affirme que 50 000 Polonais meurent chaque année à cause du smog ou de ses effets directs sur la santé. Il ajoute que le pays a réussi à diminuer la pollution d'origine industrielle ; les ménages et les transports restent toutefois très polluants.

3.5 Coûts à envisager

Même 30 ans après leur entrée sur le marché capitaliste et 16 ans après leur entrée dans l'UE, les élites polonaises préfèrent ne pas changer le *statu quo* historique de la dépendance au charbon et ne font pas de plan réaliste pour l'avenir. La Pologne est aujourd'hui dans une position où elle peut simplement absorber les politiques et les décisions prises pour elle ailleurs, car elle ne contribue pas au débat international et ne considère pas la politique climatique comme une politique de développement potentielle. Cela alimente à son tour les arguments des eurosceptiques selon lesquels Bruxelles impose toujours ses politiques aux États membres (Blocka et al. 2019).

Le rejet continu du Pacte vert signifie que la Pologne reste à l'écart de la conversation une fois de plus et perd du terrain politique et une part potentielle dans la prise de décision future. Il existe des sanctions financières potentiellement importantes pour la Pologne, si elle n'est pas en mesure de se conformer aux objectifs du plan climatique et énergétique de l'UE. Le bureau national d'audit suprême a émis un avertissement en 2018, rappelant que la Pologne était loin d'avoir atteint ses objectifs 2009/28/WE. Si elle ne disposait pas de la part nécessaire des énergies renouvelables dans son mix énergétique, le pays devrait acquérir de l'énergie produite à partir de sources vertes auprès de ses voisins — un transfert qui pourrait coûter jusqu'à 1,8 milliard d'euros, alerte l'Office.

Même si la transformation d'une économie dépendante du charbon ne peut être bon marché, l'alternative n'est pas non plus rentable : selon les calculs du Forum de l'énergie (2017), un système énergétique basé sur le charbon représenterait l'alternative la plus coûteuse et coûterait plus de 550 milliards d'euros. Après

¹ Voir Jonathan Watts, « Can Poland wean itself off coal? », Dec 14, 2018. <https://www.theguardian.com/environment/2018/dec/14/poland-wean-coal-climate>.

2030, cette somme augmentera de manière significative. Plus un pays attend pour investir dans une transition à faibles émissions, plus le changement éventuel sera coûteux. L'option consistant à diversifier les sources d'énergie de la Pologne ou à se tourner clairement vers les énergies renouvelables est à peine moins coûteuse. Le coût d'une telle transformation serait de 529 à 545 milliards d'euros.

Conclusion

La décision polonaise de ne pas soutenir le Pacte vert n'existe pas dans le vide — elle ne signifie pas que le pays est décidé à détruire le climat, qu'il est rempli de négationnistes du changement climatique ou qu'il ne se soucie pas de l'avenir de la planète. C'est plutôt que la Pologne est la scène sur laquelle de nombreux facteurs sont entrés en collision : une fière histoire de charbon comme base de l'indépendance nationale, un besoin de rattraper rapidement le niveau de développement de l'Europe occidentale en favorisant la croissance à court terme, un parti populiste au pouvoir, un faible niveau de confiance dans les autorités, des animosités historiques envers des pays comme la Russie et l'Allemagne, une peur de l'ingérence de l'UE dans la politique intérieure, un marché énergétique concentré, un puissant lobby minier. Tous ces éléments, et d'autres encore, favorisent un environnement où la poussée vers la décarbonisation de l'économie est entravée à tous les niveaux : économique, politique, social, législatif, culturel.

Selon nous, la question à laquelle il faut répondre à propos de la neutralité carbone est différente de ce que certains pourraient voir : il ne s'agit pas de savoir si un pays veut s'engager dans une transformation verte ou non, mais plutôt quand et comment. La Pologne et même les États-Unis devront accepter — tôt ou tard — que des efforts de décarbonisation seront nécessaires à un moment donné, si les pays veulent rester crédibles au niveau international. Les pays ne peuvent que s'adapter ou se laisser distancer et être contraints de s'adapter à la tendance à l'avenir, lorsque le temps sera plus court et le processus plus coûteux. La transformation n'est ni facile ni bon marché — mais même la Pologne devra admettre à un

moment donné que les arguments en faveur de la transformation l'emportent sur les arguments contre.

Références bibliographiques :

- Asadnabizadeh, M. (2019), « Analysis of Internal Factors of the Swing States in the International Climate Change Negotiations: A Case Study of Poland in COP24 », *American Journal of Climate Change* 8, 263-283.
- Ancygier, A. (2013), « Poland and the European Climate Policy: An Uneasy Relationship », *Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego* 7, 76-93.
- Błocka, M., Śniegocki, A., Porębna, K., Wetmańska, Z., et Bukowski, M. (2019), *A new chapter: Shifting Poland towards net-zero economy*, édité par Maciej Bukowski, WiseEuropa – Warsaw Institute for Economic and European Studies.
- European Commission (2015), « Energy Union Package. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank », *COM(2015) 80 final*, Brussels.
- Siedlecka, U., Śniegocki, A., et Wetmańska, Z. (2017), *The hidden bill for coal 2017. Support for mining and coal-based energy sector in Poland – yesterday, today and tomorrow*, WiseEuropa – Warsaw Institute for Economic and European Studies.
- Skjærseth, J.B., Eikeland, P.O., Gulbrandsen, L.H., et Jevnaker, T. (2017), *Linking EU climate and energy policies: Decision-making, implementation and reform*, New Horizons in Environmental Politics Series, Edward Elgar Publishing limited.
- Szabo, J., et Fabok, M. (2020), « Infrastructures and state-building: Comparing the energy politics of the European Commission with the governments of Hungary and Poland », *Energy Policy* 138, 3/2020.
- Szulecki, K. (2018), « Conceptualizing energy democracy », *Environmental Politics* 27(1), 21-41.