



HAL
open science

Suède. Un large soutien syndical à la politique climatique, bien moindre à la politique environnementale

Annie Jolivet

► To cite this version:

Annie Jolivet. Suède. Un large soutien syndical à la politique climatique, bien moindre à la politique environnementale. *Chronique internationale de l'IRES*, 2023, 184, pp.85-106. 10.3917/chii.184.0085 . hal-04868062

HAL Id: hal-04868062

<https://cnam.hal.science/hal-04868062v1>

Submitted on 6 Jan 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Suède

Un large soutien syndical à la politique climatique, bien moindre à la politique environnementale

Annie JOLIVET

La politique environnementale suédoise repose sur une planification indicative, un système d'objectifs intégrés à l'élaboration des politiques publiques et un ensemble de mesures, notamment fiscales. La politique climatique fait l'objet d'un large soutien des syndicats. La notion de transition juste est mise en avant par ceux qui sont les plus susceptibles d'être touchés par des transformations des emplois et des compétences. Les conflits de valeur entre emploi et écologie, les conflits d'intérêt locaux entre salariés, syndiqués et autres parties prenantes tendent à passer au second plan.

Swedish environmental policy is based upon indicative planning, a system of objectives incorporated into the creation of public policy and a suite of measures, mainly fiscal ones. Climate policy enjoys broad support from unions. The concept of the just transition is promoted by those most likely to be impacted by the transformation of jobs and skills. Clashes of values between jobs and the ecology, and local conflicts of interests among workers, unions and other stakeholders, tend to take a back seat.

Annie Jolivet est chercheuse au Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET-Cnam) et au CRTD-Cnam, GIS CREAPT et chercheuse associée à l'Ires.

La Suède est considérée comme l'un des pays les plus avancés du point de vue de sa politique environnementale. C'est l'un des pays à avoir mis en place le plus précocement une politique publique visant à réduire son impact écologique et à avoir engagé sa transition écologique et énergétique. À la demande du Parlement (Riksdag) en 1988, trois ans avant le Sommet de Rio, une première série de dispositions est adoptée au début des années 1990 pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). En 1999, le Parlement suédois adopte un Code de l'environnement, qui fusionne en grande partie les lois existantes et tient compte de la législation communautaire¹, et un premier système d'objectifs environnementaux non contraignants. En 2009, la politique en faveur de la neutralité carbone est engagée. En juin 2017, la loi-cadre climat est adoptée pour atteindre les objectifs définis par l'accord de Paris de 2015.

Parmi les facteurs qui ont favorisé la prise en compte précoce des enjeux environnementaux figurent les caractéristiques et les modalités de fonctionnement des relations professionnelles en Suède. Trois résultats de la comparaison internationale réalisée sur ce thème dans 22 pays européens à partir de données d'enquête (Ringqvist, 2022) illustrent le rôle des syndicats. Les membres d'un syndicat sont plus enclins que les non-membres à considérer les enjeux environnementaux comme importants, en particulier dans des secteurs où la transition est un enjeu fort pour les emplois et l'activité économique. Dans les pays où le taux de couverture des accords collectifs est le plus élevé, les membres d'un syndicat comme les non-membres tendent

à être plus favorables à l'environnement. Or la Suède est à la fois un pays où le taux de syndicalisation se situe à un niveau encore élevé (70 % depuis 2008 selon l'Office de la médiation) et où le taux de couverture des accords collectifs est très fort (88 %). Enfin, les proportions de membres de syndicats et de non-membres prêts à donner la priorité à la protection de l'environnement plutôt qu'à la croissance et à l'emploi sont pour la Suède les plus élevées des 22 pays étudiés (respectivement 87 et 89 %). La Suède fait partie des pays pour lesquels l'écart entre ces deux proportions est le plus faible. Comment cet engagement des syndicats suédois se manifeste-t-il aujourd'hui, en particulier sur la question de la transition climatique ? Comment les conséquences sociales sont-elles envisagées ? Quelle place est donnée à la notion de « transition juste » ?

Les grandes caractéristiques et les principales étapes de la politique environnementale suédoise sont d'abord rapidement rappelées. Les prises de position actuelles des syndicats et leur implication concernant la prise en compte des enjeux environnementaux sont ensuite analysées. Enfin, deux exemples illustrent les enjeux, contradictions, conflits, arbitrages pour les syndicats d'évolutions en lien avec la transition écologique.

Une politique environnementale précoce et de long terme

La politique environnementale suédoise repose sur une planification guidée par un système d'objectifs et par un ensemble de mesures fiscales et d'aides publiques destinées à pénaliser des actions nuisibles à l'environnement et à favoriser des actions qui

1. La Suède est devenue membre de l'Union européenne en 1995.

lui sont favorables. Des dispositions récentes décidées par le gouvernement de coalition appuyé par le parti d'extrême-droite Les Démocrates de Suède tendent à revenir en arrière sur certaines des orientations en faveur de l'environnement.

Une planification indicative guidée par un système d'objectifs

La politique environnementale de la Suède s'appuie sur des orientations de long terme et un système d'objectifs non contraignants, qui sont intégrés à l'élaboration des politiques publiques.

Les premiers objectifs sont mis en place en 1999 dans le cadre d'une refonte des lois existantes sur l'environnement. Ces objectifs sont de trois types (Swedish Environmental Protection Agency, 2018). Le premier type pose un principe d'action et un horizon de long terme : laisser aux générations futures un monde où les problèmes environnementaux sont réglés à l'horizon 2050. C'est l'objectif dit « générationnel ». Le deuxième type correspond aux objectifs de qualité environnementale. Quinze objectifs sont d'emblée définis : atténuation de l'impact sur le climat², pureté de l'air, retour à des niveaux naturels d'acidification, environnement exempt de toxicité, couche d'ozone protectrice, environnement sans danger lié aux rayonnements ambiants, eutrophisation zéro, lacs et cours d'eau sains, eaux souterraines de qualité, milieu marin équilibré et zones côtières et archipels florissants, zones humides prospères, forêts durables,

paysage agricole diversifié, paysage de montagne majestueux, cadre bâti de qualité. Le 16^e objectif ajouté par la suite est une biodiversité animale et végétale riche. Enfin, le troisième type fixe des objectifs intermédiaires. Ce système d'objectifs fixe un référentiel commun à l'ensemble de la société et en particulier aux agences gouvernementales qui interviennent sur les différents sujets.

La loi-cadre climat, adoptée en juin 2017 à une large majorité et entrée en application en janvier 2018, est un élément fort pour atteindre les objectifs définis par l'accord de Paris de 2015. Elle a pour but de créer une politique climatique de long terme pour que les entreprises et la société puissent passer à l'utilisation d'énergies renouvelables. Elle comporte plusieurs volets³ :

- des objectifs de réductions des émissions de GES jusqu'à 2045 inclus (encadré 1) ;
- l'obligation pour le gouvernement de présenter tous les quatre ans au Riksdag un plan d'action en matière de politique climatique ;
- un plan d'action politique pour réaliser les objectifs de la politique climatique ;
- la mise en place d'un Conseil de la politique climatique (Klimatpolitiska Rådet). Ce conseil scientifique indépendant est composé de huit membres choisis par le gouvernement pour leurs compétences scientifiques en matière de climat, d'environnement, de transition et d'analyse des politiques⁴. Il est chargé d'évaluer si la politique du gouvernement dans différents domaines contribue ou va à l'encontre des objectifs climatiques ; d'examiner les effets

2. Cet objectif forme la base de la politique climatique.

3. « Sweden's climate policy framework », Ministry of the Environment and Energy, March 11, 2021, <https://bit.ly/3GWWQYZ>.

4. Le conseil est pluridisciplinaire avec des chercheurs et enseignants-chercheurs en climatologie, zoologie, environnement, innovation, économie, science politique et psychologie (voir la présentation des membres sur le site du Conseil : <https://www.klimatpolitiskaradet.se/en/council/>).

Encadré 1 – Objectifs de la politique climatique suédoise¹

La Suède s'est fixé des objectifs ambitieux, qui vont au-delà des objectifs communautaires :

- 1) réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 63 % en 2030 par rapport à celles de 1990 et de 75 % d'ici 2040 pour les activités qui ne sont pas couvertes par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE²), l'objectif communautaire étant de 55 %. D'ici 2045, soit cinq ans plus tôt que l'horizon fixé par l'Union européenne (UE), atteindre la neutralité carbone (émissions nettes nulles), et réduire d'au moins 85 % les émissions sur le territoire suédois (pour neutraliser l'effet de délocalisations éventuelles) ;
- 2) réduire les émissions provenant des transports intérieurs, à l'exclusion des vols intérieurs, de 70 % en 2030 par rapport à 2010 ;
- 3) améliorer l'efficacité énergétique de 50 % en 2030 par rapport à 2005, grâce à la réduction de l'intensité énergétique. L'objectif communautaire est de 11,7 % ;
- 4) produire 100 % d'électricité à partir de sources renouvelables en 2040.

La Suède tient compte également des autres objectifs communautaires. Une partie d'entre eux est d'ores et déjà atteinte (Energimyndigheten, 2022a).

La Suède a dépassé dès 2012 son objectif de 50 % d'énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie pour 2020 et donc l'objectif communautaire désormais fixé à 42,5 % pour 2030. La part des énergies renouvelables dans le secteur des transports devra atteindre 29 % d'ici 2030 pour l'ensemble de l'Union européenne. La Suède a atteint ce seuil en 2020 (Energimyndigheten, 2022a:17).

Pour les activités couvertes par le SEQE-UE, la Suède s'en tient aux objectifs communautaires adoptés en 2018 et 2021 : pour atteindre l'objectif d'une réduction de 55 % des émissions de GES par rapport à 1990, les émissions du SEQE devront être réduites de 62 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005.

L'interconnexion des capacités de production d'électricité installées dans tous les États membres devra permettre à chacun d'entre eux d'exporter 15 % de sa capacité de production à des pays voisins à l'horizon 2030. Cet objectif vise à réduire la congestion des réseaux et à exploiter les complémentarités entre pays dans un contexte de développement des énergies renouvelables dont la production est intermittente.

1. Le récapitulatif de ces objectifs est accessible via <https://www.energimyndigheten.se/energiklimatmal>.

2. Le SEQE-UE est un mécanisme de droits d'émission de GES mis en place en 2005 au sein de l'Union européenne dans le cadre de la ratification du protocole de Kyoto. Il repose sur l'attribution de quotas d'émission progressivement réduits et sur un marché qui permet aux entreprises concernées d'en acheter ou d'en vendre pour respecter leur plafond d'émission. Les activités couvertes sont essentiellement des activités industrielles fortement émettrices (production d'acier, de papier carton, d'électricité, de chaleur par exemple) et depuis 2012 l'aviation civile.

sociétaux globaux des politiques actuelles et prévues ; d'identifier les domaines politiques dans lesquels des mesures supplémentaires doivent être prises pour atteindre les objectifs climatiques. Il est également chargé d'évaluer et de faire évoluer les méthodes et modèles analytiques qui constituent la base de la politique. Enfin il contribue au débat sur la politique climatique.

Dans un pays fortement décentralisé comme la Suède, la coordination des actions des autorités à différents niveaux (national, régional, communal) et sur différents champs de compétence est un point clé⁵. En 2010, la création du Forum des objectifs environnementaux vise à créer une coordination entre le ministère de l'Environnement et les responsables d'agences gouvernementales. Cette coordination a évolué en 2015 avec la création d'un Conseil des objectifs environnementaux (Miljömålsrådet) qui intègre désormais les responsables des directions administratives des régions et comtés. Ce Conseil publie chaque année un rapport sur l'avancement de l'atteinte des objectifs et sur des propositions d'action.

Un autre exemple de coordination/impulsion est l'initiative FossilFritt Sverige, lancée par le gouvernement en 2015, avant l'accord de Paris, pour promouvoir des activités industrielles sans combustibles fossiles à horizon 2045 dans les secteurs de base et

accélérer ainsi la réduction des émissions de GES. L'objectif est de faire de la Suède le premier pays à se passer des combustibles fossiles. Un coordinateur national a été nommé et 22 secteurs d'activité se sont engagés à travers des feuilles de route⁶. Chacune d'entre elles est le fruit d'un processus d'élaboration *bottom-up*. Ces feuilles de route précisent les objectifs de long terme et de court terme, les engagements et forment des propositions.

Enfin, il faut souligner la facilité d'accès pour le grand public à des informations à jour sur l'état de l'environnement, l'atteinte des objectifs de qualité environnementale⁷, des objectifs de réduction des GES et des trajectoires de réduction⁸. Cela fait partie d'un engagement démocratique matérialisé par la signature de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement le 25 juin 1998⁹.

Fiscalité verte et aides publiques

Une des caractéristiques fortes de la politique environnementale suédoise est l'existence d'une fiscalité « verte » progressivement mise en place à partir du début des années 1990. Cette fiscalité repose sur plusieurs instruments : des taxes sur les émissions (de dioxyde de carbone, appelée « taxe

5. C'est un point sur lequel la dernière analyse disponible de l'OCDE sur les politiques environnementales met l'accent pour la Suède (OCDE, 2015). Une nouvelle analyse est attendue pour 2024.

6. Toutes proportions gardées, l'organisation rappelle celle mise en place en France pour la reconstruction de Notre Dame de Paris. Voir le site <https://fossilfrittverige.se>.

7. Sur le site <https://sverigesmiljomal.se> (*miljömål* signifie objectifs environnementaux).

8. Via l'outil de visualisation Panorama (<https://app.climateview.global/sweden> ou <https://panorama-sweden.com/>) alimenté par une équipe éditoriale commune au Conseil de la politique climatique, à l'Agence suédoise pour la protection de l'environnement et à l'Agence suédoise de l'énergie.

9. En 1998, 39 pays sont signataires, dont la France. Pour un bilan de la convention et de ses activités voir le site de l'Unece, la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (<https://unece.org/environmental-policy-1/public-participation>).

carbone », d'oxydes de soufre), des taxes sur la consommation d'énergie ou de certaines matières premières, des redevances ou pénalités spécifiques (par exemple sur les oxydes d'azote ou la mise en décharge, sur les automobiles entrant à Stockholm) et des exonérations de taxes (par exemple pour les réseaux de chaleur et les biocarburants). La montée progressive des taxes environnementales a été rendue possible par la diminution d'autres prélèvements. De 2001 à 2006, la réforme fiscale dite « Green Tax Shift » menée par le gouvernement social-démocrate a accru les taxes sur des activités nuisibles à l'environnement et a, en contrepartie, diminué fortement l'impôt sur le revenu et plus modérément les cotisations sociales, en particulier pour les ménages à faible revenu (OCDE, 2015).

La taxe carbone a été mise en place en 1991 avec un taux général assez bas (250 couronnes suédoises par tonne de CO₂), un taux beaucoup plus bas pour les industries (un quart du taux général) et une réduction de moitié des taux des taxes sur l'énergie. Les taux de taxe carbone ont été augmentés au fil des années¹⁰ et les exonérations de taxes sur l'énergie et le carbone des entreprises notamment industrielles progressivement réduites entre 2010 et 2015. En 2018, les taux de taxation du carbone ont été égalisés pour les ménages et les entreprises avec la suppression de nombreuses exonérations pour ces dernières. Combinée à des aides par exemple pour mettre en place des réseaux de chaleur ou du chauffage utilisant

la biomasse, la taxe carbone a fortement contribué à réduire les émissions de GES principalement liées au logement, et dans une moindre mesure celles liées au transport. En revanche, les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (encadré 1) sont exonérées de la taxe carbone, pour maintenir leur compétitivité, et leur pénalisation est moindre.

À partir de juillet 2018, un nouvel instrument s'applique : une obligation de réduction (*reduktionsplikt*) des émissions de GES de combustibles fossiles en les mélangeant à des carburants renouvelables ou à d'autres carburants exempts de combustibles fossiles et répondant à des critères de durabilité¹¹. En juillet 2018¹², la loi crée cette obligation pour l'essence et le diesel. En 2021, elle est révisée et inclut désormais aussi le kérosène d'aviation. C'est un instrument politique de long terme qui vise à la fois à réduire les émissions de GES provenant du secteur des transports et à promouvoir l'utilisation des biocarburants. Des quotas annuels de mélanges spécifiques de carburants renouvelables ou d'autres carburants sans fossiles ont été fixés jusqu'en 2030, en les augmentant chaque année de façon à atteindre l'objectif d'une réduction des émissions de GES des transports nationaux d'au moins 70 % d'ici 2030 par rapport à 2010¹³. Début 2023, les niveaux de réduction sont restés fixés à 7,8 % dans l'essence et à 30,5 % dans le diesel, au même niveau qu'en 2022 (tableau 1). Ce gel des niveaux de réduction, proposé par le gouvernement et adopté par le Riksdag, visait à

10. Pour les ménages et les services, la taxe carbone est passée de 370 couronnes suédoises par tonne en 2000 à 910 en 2004.

11. Ce qui exclut les biocarburants incluant de l'huile de palme par exemple.

12. Loi 2017:1201 sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant de certains combustibles fossiles.

13. Les proportions sont calculées à partir des grammes d'équivalent dioxyde de carbone par mégajoule de chaque carburant sur le cycle de vie.

Suède

Un large soutien syndical à la politique climatique, bien moindre à la politique environnementale

Tableau 1 - Niveaux de réduction pour les carburants fossiles (2018-2030)

Année	Essence	Diesel	Kérosène (aviation)
2018	2,6	19,3	-
2019	2,6	20,0	-
2020	4,2	21,0	-
2021	6,0	26,0	0,8
2022	7,8	30,5	1,7
2023	7,8	30,5	2,6
2024	12,5	40,0	3,5
2025	15,5	45,0	4,5
2026	19,0	50,0	7,2
2027	22,0	54,0	10,8
2028	25,0	58,0	15,3
2029	26,0	62,0	20,7
2030	28,0	66,0	27,0

* Lecture : en 2023, l'incorporation de biocarburants dans l'essence doit permettre d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES de ce carburant de 7,8 %.

Source : Energimyndigheten (2022b:20).

limiter les effets de l'inflation (Jolivet, 2022). Tous les fournisseurs de carburants doivent appliquer ces proportions. L'Agence suédoise de l'énergie (Energimyndigheten) en est l'autorité de contrôle et le non-respect de ces quotas, lissés sur l'année, est sanctionné par des amendes.

Le niveau des taxes environnementales, les ajustements des assiettes et les aides ciblées ont permis d'accélérer la

transition énergétique. La taxe carbone a atteint 1 330 couronnes suédoises par tonne de CO₂ en 2023¹⁴, un des niveaux les plus élevés au monde. Gianella *et alii* (2023) notent que la plus grande part des autres impôts indirects (2,4 % du PIB en 2021) est composée de taxes environnementales (1,9 % du PIB en 2021). La proportion d'énergies renouvelables dans la consommation finale totale d'énergie continue à augmenter et a atteint 63 % en 2021

14. Soit 122 euros avec un taux de change de 10,87 couronnes pour un euro en vigueur le 3 octobre 2023.

(Energimyndigheten, 2023:18). Un peu plus de la moitié provient des biocombustibles. Le développement de la production nationale a permis d'augmenter progressivement la proportion incorporée aux carburants. Avec l'expansion des réseaux de chauffage urbain, le remplacement des chaudières à mazout par du chauffage électrique et des pompes à chaleur, les émissions dues au logement ont considérablement diminué. Seulement 2 % des logements sont encore chauffés au fuel et au gaz en Suède. Enfin, l'industrie a largement basculé vers l'utilisation des énergies renouvelables. Les combustibles fossiles représentent en 2020 19 % de la consommation énergétique industrielle, contre 55 % en 1975 et les biocombustibles dépassent désormais 40 % de la consommation énergétique industrielle (Grosjean, Duédal, 2021).

La réduction des accises sur les carburants a freiné l'augmentation du prix lié à l'incorporation de biocarburants. La Suède a bénéficié d'une autorisation d'aide d'État pour l'allègement fiscal des biocarburants liquides jusqu'à la fin de 2022 et celle pour les biocarburants gazeux (non basés sur l'alimentation humaine ou animale) court jusqu'à la fin de 2030. Depuis 2003 et la transposition de la directive sur la taxation de l'énergie dans la législation suédoise, la Suède a demandé et obtenu une exonération de la taxe sur l'énergie et de la taxe carbone pour les biocarburants propres et fortement mélangés.

La déconnexion entre la croissance du PIB et l'évolution des émissions de GES est avérée depuis 1996. De 1990 à 2021, le PIB a augmenté de 92 % alors que les émissions ont diminué de 33 %. C'est l'un des points

mis en avant par le gouvernement dans sa communication sur la taxe carbone¹⁵.

En 2022, les émissions de GES en Suède atteignent 45,2 millions de tonnes d'équivalent CO₂, en baisse d'environ 37 % depuis 1990. La Suède est donc encore à mi-chemin de l'objectif qu'elle s'est fixé pour 2030. Deux points noirs demeurent. Les émissions dans l'industrie ont globalement diminué de 26 % depuis 1990 mais elles représentent encore 34 % des émissions totales de GES en 2022, principalement issues de l'industrie sidérurgique, de l'industrie minière et des raffineries. La part des émissions due au secteur des transports est quant à elle de 31 % en 2022, dont 61 % sont liés aux transports privés hors transport de marchandises.

Un certain revirement avec le gouvernement de coalition Kristersson

Le gouvernement Kristersson issu des élections de septembre 2022 a d'abord supprimé le ministère de l'Environnement pour créer un ministère du Climat et de l'Économie (Klimat- och näringslivsdepartementet). Cette décision a été interprétée comme une subordination plus grande de la politique environnementale aux besoins de l'activité économique.

Dans l'accord de gouvernement, dit « accord de Tidö » annoncé le 14 octobre 2022 entre les trois partis au gouvernement (modérés, chrétiens-démocrates et libéraux) et le parti des Démocrates de Suède, qui soutient le gouvernement sans en faire partie, l'une des actions annoncées était la diminution des

15. Voir Sweden Carbon Tax, Government Offices of Sweden : <https://bit.ly/47HnvEP>, consulté le 23 novembre 2023.

obligations d'incorporation de biocarburants. Le 7 mai 2023, le gouvernement a annoncé par voie de presse son intention de réduire les proportions à 6 % à partir de janvier 2024¹⁶, ce qui constitue une baisse très importante en particulier pour le diesel. L'objectif est de diminuer le prix des carburants pour soulager la pression sur le budget des familles, dans un contexte d'inflation toujours élevée¹⁷. Cette mesure a été confirmée dans le projet de budget d'automne présenté en septembre 2023 et adoptée par le Riksdag. Le gouvernement a mis en avant un renforcement des aides à l'installation d'infrastructures de recharge pour les véhicules électriques dans ce même projet de budget. Le budget 2024 maintient la réduction des taxes sur les carburants¹⁸.

L'annonce du gouvernement en mai a immédiatement été suivie d'une réaction critique de Marcus Dahlsten, responsable de la Confédération suédoise des entreprises de transport, qui a souligné le besoin de règles de long terme¹⁹. Ce revirement pénalise aussi les industries productrices de biocarburants. Le Conseil pour la politique climatique et l'Agence pour la protection de l'environnement²⁰ ont fait part de leur désaccord quant à la baisse de la proportion d'incorporation. Cette disposition retarde en effet l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES et envoie un message contraire aux ménages et aux entreprises.

Par ailleurs, le gouvernement avait envisagé de réduire la taxe sur les plastiques dans son projet de budget au printemps 2023 et il envisage de supprimer le veto des communes sur l'installation d'éoliennes.

La question des orientations de la politique environnementale est d'autant plus d'actualité que le plan d'action en cours arrive à échéance. Pendant sa présidence de l'UE, la Suède a poussé à l'adoption du paquet climat « Fit for 55 ». Le 12 septembre 2023, devant le Riksdag, le Premier ministre a indiqué que : « Le paquet climat sera fixé dans le cadre des travaux d'actualisation de la politique nationale en matière de climat. En octobre, la mission sur une nouvelle stratégie pour la politique climatique de la Suède fondée sur la nouvelle législation climatique de l'UE rendra ses conclusions. Il s'agira d'un point de départ important pour les travaux sur le prochain plan d'action pour le climat, qui sera présenté avant Noël²¹. » En juin, le gouvernement avait confié à l'économiste John Hassler la mission d'analyser la manière dont la politique climatique suédoise peut être développée à la lumière de la nouvelle législation climatique de l'UE « Fit for 55 ». Le rapport a été présenté le 16 octobre et constitue l'un des documents analytiques du plan d'action du gouvernement en matière de politique climatique.

16. « Vi sänker reduktionsplikten - för barnfamiljernas skull », DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 7 mai 2023.

17. Au dernier trimestre 2022 et au premier trimestre 2023, le taux d'inflation a dépassé les 10 %. L'inflation ralentit depuis en glissement annuel mais le taux d'inflation hors énergie s'élève encore à 6,9 % en septembre 2023. Le projet de loi de finances pour 2024 table sur un taux d'inflation ramené à 4 %.

18. <https://bit.ly/3NcM8AK>. Pour le détail des mesures prises en 2022 et 2023, voir Jolivet (2022).

19. « Government parties agree to slash biofuels obligation to 6 percent », *The Local*, May 8, 2023, <https://bit.ly/41aUZZB>.

20. L'Agence pour la protection de l'environnement (Naturvårdsverket), rattachée au ministère en charge de l'Environnement, est responsable de la coordination des différents pans de la politique environnementale. Ses missions sont assez diverses : gestion des zones protégées, surveillance de l'état de l'environnement, contrôle du respect du Code de l'environnement avec des actions en justice le cas échéant, conseil aux autorités locales (régions, comtés et communes), suivi et propositions de législation.

21. <https://bit.ly/46XY8gV>.

Les prises de position et actions actuelles des syndicats

Les prises de position des syndicats et leur engagement sur les questions environnementales sont à analyser à trois niveaux compte tenu des relations professionnelles en Suède²². Les syndicats sectoriels ou professionnels décident de leurs actions, de leurs prises de position, gèrent les caisses d'assurance chômage et négocient les accords en termes de salaire et de conditions de travail. Les trois confédérations (LO, TCO et SACO), auxquelles ils sont pour la plupart affiliés, jouent un rôle de coordination sur des sujets d'intérêt commun. Enfin, il existe des comités syndicaux qui agissent au niveau local.

Pour rendre compte des prises de position syndicales actuelles, nous avons procédé à des recherches sur les sites d'une part des trois confédérations LO, TCO et Saco, d'autre part des trois plus importants syndicats de chaque confédération (encadré 2) : le syndicat des industries de la métallurgie, des éléments de construction, du textile et de l'habillement IF Metall, le syndicat des employés Unionen et le syndicat des ingénieurs diplômés Sveriges Ingenjörer²³.

Des prises de position en faveur de la politique climatique

Alors que la confédération LO a adopté dès juin 2016 une stratégie relative à

l'environnement et aux enjeux climatiques, les prises de position explicites de TCO et de Saco sont intervenues relativement récemment. Ainsi, Saco a décidé lors de son congrès de 2021 de mettre en place un comité de coopération Saco Klimat, qui « rassemblera toutes les connaissances qui existent au sein de la confédération afin de créer une base de plaidoyer politique et de diffusion des connaissances sur le climat ». Sur la base des éléments rassemblés par ce comité, le bureau de Saco a défini en 2023 les positions de l'organisation en matière de politique climatique et appelle notamment à accélérer la transition²⁴.

Dans une section « Le climat et l'emploi » (*Klimatet och jobben*) de son site, IF Metall situe son engagement : « Nous n'avons pas à choisir entre le climat et l'emploi. Bien au contraire. Le changement climatique crée des emplois, et ceux qui travaillent créent le changement climatique. Mais même si la Suède dispose de bonnes conditions pour une transition climatique réussie qui crée des emplois verts, il y a des personnes qui risquent d'en subir les conséquences négatives. C'est pourquoi IF Metall s'efforce de rendre la transition aussi sûre et équitable que possible pour ses membres²⁵ ». Lors de son congrès 2022 qui s'est tenu du 28 novembre au 2 décembre, IF Metall a adopté un nouvel objectif relatif au climat dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Paris, objectif qui fait désormais partie

22. Pour une synthèse récente, voir deux articles publiés en 2023 par l'Institut Montaigne dans la série « Tour d'Europe des syndicats » : A. Kjellberg, « Le syndicalisme en France et en Suède : deux modèles contrastés », 6 septembre, <https://bit.ly/3RrMbkH> et A. Jolivet, « Les syndicats suédois : entre rôle clef et évolutions déstabilisantes », 7 août 2023, <https://bit.ly/3t1eCXo>.

23. Nous avons utilisé pour ces interrogations les termes *hållbarhetsomställning* (transition vers la durabilité), *klimatpolitisk* (politique climatique), *rättvis omställning* (pour « transition juste », *rättvis* renvoyant plutôt à l'idée d'honnêteté, de loyauté). Gärdebo (2022), souligne que *omställning* a autant le sens de transition que le sens de transformation ou d'adaptation, ce qui permet d'inclure autant la dimension technique que la dimension sociale. *Klimat* s'est avéré être le mot-clé le plus efficace.

24. « Sacos klimatpolitiska ståndpunkter. Fastställda av Sacos styrelse », 13 juni 2023, <https://bit.ly/3T992Nx>.

25. Rubrique « Klimatet och jobben » (<https://bit.ly/46CK6kB>) consultée le 12 octobre 2023.

Encadré 2 - Les syndicats suédois

Landsorganisationen i Sverige (LO) est la plus importante confédération avec 1,203 million d'adhérents ouvriers et employés en activité fin décembre 2022. Elle fédère 14 syndicats de travailleurs. Les deux syndicats aux plus gros effectifs (62 % des membres à eux deux) sont le syndicat des employés des administrations locales, Kommunal (503 000 adhérents) et IF Metall, présent dans les industries de la métallurgie, des éléments de construction, du textile et de l'habillement (241 000 adhérents).

Tjänstemännens centralorganisation (TCO), la Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés, regroupe 982 000 adhérents dans 12 syndicats. Le plus important est Unionen, créé en 2008, qui compte à lui seul 600 000 adhérents.

Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), la Confédération générale des travailleurs intellectuels de Suède, fédère près de 740 000 adhérents de 22 syndicats et associations professionnelles. Les deux premiers syndicats sont Lärarförbundet, l'Association des enseignants (168 000 adhérents) et Sveriges Ingenjörer, qui représente les ingénieurs diplômés (138 000 adhérents).

Cinq syndicats ou associations professionnelles ne sont pas affiliés à une confédération. C'est notamment le cas de l'association Ledarna qui représente les managers et dirigeants d'entreprise, salariés et non-salariés (96 000 adhérents).

Les syndicats ont une nette tendance à former des organisations de coopération et des cartels de négociation¹ face à des regroupements d'organisations d'employeurs (Almega par exemple dans le secteur des services) et au petit nombre d'organisations patronales avec lesquelles ils négocient (notamment dans le secteur public). Facken inom industrin, les syndicats de l'industrie, est une organisation de coopération entre cinq syndicats affiliés à LO, TCO et Saco, dont Sveriges Ingenjörer (Saco), IF Metall (LO) et Unionen (TCO). 6F Fackförbund i samverkan regroupe aujourd'hui cinq syndicats affiliés à LO. Le cartel des employés du secteur privé PTK (Privattjänstemannakartellen) est une organisation de coopération et de négociation créée en 1973 qui regroupe 25 syndicats affiliés à TCO, à Saco et le syndicat Ledarna. Le conseil de négociation des employés du secteur public OFR (Offentliganställdas förhandlingsråd) est une organisation de coopération créée en 1995 qui regroupe 13 syndicats, affiliés à TCO, à Saco et Ledarna.

1. Pour des exemples du rôle des organisations de coopération, voir Jolivet (2018).

de ses lignes d'action pour la période 2022-2025. Celles-ci stipulent que « IF Metall sera une force pour résoudre la crise climatique. Pour ce faire, nous devons influencer la politique. Nous formerons des opinions et éduquerons les gens pour une transition climatique juste²⁶. » La référence à la notion de transition juste est aussi une position prise au niveau international, en particulier au sein d'IndustriALL dont IF Metall est l'un des membres les plus importants.

En mars 2023, Marie Nilsson, présidente d'IF Metall, a cosigné avec Martin Linder, président d'Unionen et Martin Lindqvist, PDG de SSAB, un article de débat demandant « des politiques industrielles pour un avenir durable » et insistant sur le fait que l'acier non fossile est la seule solution²⁷. Elle a également cosigné avec Tomas Karlsson, président d'IF Metall-SSAB à Luleå et Adrian Avdullahu, président du comité IF Metall des ateliers de Volvo Cars à Göteborg un article réclamant un nouvel accord sur la politique énergétique, pour mieux répartir l'électricité disponible, améliorer les capacités de transport de l'électricité et assurer l'accès à l'électricité non fossile, accès « qui doit commencer à être considéré comme la ressource stratégiquement vitale²⁸ ». Ces

prises de position aux côtés de comités syndicaux locaux d'entreprises engagées dans la transition énergétique et dans des projets industriels innovants est une façon pour les syndicats de soutenir à la fois la transition au niveau national et des négociations sociales locales sur l'accompagnement de la transition pour les salariés²⁹.

Les signes de revirement du gouvernement Kristersson ont suscité des prises de position collectives de syndicats en faveur de la poursuite d'une politique climatique ambitieuse. Le 24 septembre 2023, la présidente de la confédération TCO, Therese Svanström, et les présidents de onze des douze organisations qui en sont membres ont publié un article dans la rubrique « Débat » du grand quotidien *Aftonbladet* sous le titre : « Le modèle suédois, un super atout pour le climat³⁰ ». Ces onze signataires soulignent que le projet de budget présenté par le gouvernement le 20 septembre ne comporte aucune ambition en matière de politique climatique, alors que le Conseil pour la politique climatique a pointé dans son rapport 2023 la nécessité d'accélérer la réduction des émissions de GES (Klimatpolitiska Rådet, 2023).

Dans un article publié le 12 octobre 2023 dans *Dagens industri*, 214 entreprises et

26. C'est une étape supplémentaire dans la prise en compte du changement climatique. Après avoir longtemps montré une position défensive, IF Metall a intégré le changement climatique et la responsabilité des activités humaines au milieu des années 1990 mais reste dans un cadre de réflexion centré sur l'industrie (Gingrich, 2013).

27. « Skifte till fossilfritt stål är enda vägen att gå » (Le passage à l'acier non fossile est la seule voie à suivre), *Svenska Dagbladet*, 28 mars 2023.

28. « Fina ord räcker inte - lös industrins elbrist. IF Metall: Elförsörjningen har blivit en bricka i ett politiskt spel » (Les belles paroles ne suffisent pas à résoudre la pénurie d'électricité dans l'industrie. IF Metall : l'approvisionnement en électricité est devenu un élément d'un jeu politique), *Aftonbladet*, 30 juin 2023, <https://bit.ly/3uCRSxk>.

29. Cela contribue à réduire un des points de tension au sein des syndicats entre le niveau central et le niveau local relevés par Gärdebo (2022:6).

30. « Svenska modellen en superkraft för klimatet », *Aftonbladet*, 24 septembre 2023, <https://bit.ly/3Nb4an4>. Les onze signataires sont Unionen, le plus important syndicat de TCO, Vision, le syndicat des employés des communes et comtés, Vårdförbundet pour les professionnels de santé, ST pour les employés de la fonction publique, Finansförbundet pour les employés de la banque et de la finance, Polisförbundet pour les officiers de police, Journalistförbundet pour les journalistes, Forena pour les employés des assurances, Scen & film qui organise les acteurs, artistes, techniciens et personnel administratif, Försvarsförbundet pour les employés civils des forces de défense et Tull-kust pour les employés des douanes et les garde-côtes.

organisations, dont des organisations écologistes, avertissent : « Ce serait une grave erreur pour le gouvernement de supprimer l'objectif 2030 pour le secteur des transports (...). Cet objectif est bénéfique à la fois pour le climat et pour la réputation, la compétitivité, le marché du travail, la sécurité et les recettes d'exportation de la Suède³¹. » Les signataires insistent notamment sur les effets systémiques d'une transformation simultanée dans de nombreux domaines.

L'opposition à une diminution des objectifs que s'est fixés la Suède fait donc l'objet d'un large consensus, même s'il est exprimé séparément par les syndicats et par d'autres acteurs de la société civile.

Des propositions pour la transition

Dans la foulée de l'accord de Paris et des discussions autour de la loi-cadre climat, LO construit depuis 2016 un « programme de politique environnementale et climatique » pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de l'accord de Paris.

Ce programme a donné lieu à un premier rapport en 2018 insistant sur les investissements à réaliser dans le cadre de la politique climatique nationale (LO, 2018a). La confédération y met en avant les opportunités économiques liées au développement de nouvelles technologies, de nouveaux produits et services, en particulier pour les régions peu peuplées de Suède. Pour LO, investir dans la « bioéconomie³² » et être à l'avant-garde de la « transition » (*omställning*) peut

permettre de développer de nouveaux produits d'exportation, dans la lignée de ce qui a permis à la Suède de faire un bond en avant au XX^e siècle.

Dans ce premier rapport, LO pointe les dix secteurs d'activité à l'origine de l'essentiel des émissions de GES : l'agriculture, l'énergie, le transport maritime, l'acier, le transport routier, le ciment, les raffineries, l'aviation, la construction, les déchets et les produits chimiques. Les objectifs ambitieux de la politique climatique visent à limiter les activités nuisibles à l'environnement et au climat en Suède. Pour éviter que cela ne se traduise par des délocalisations des activités émettrices, LO estime nécessaire de stimuler les activités et les technologies économes en ressources par des investissements de grande envergure : « Les changements fiscaux mineurs et les investissements d'un faible montant et sélectifs n'ont pas d'impact suffisant sur le climat ». Un rapport complémentaire détaille ces propositions dans cinq domaines (LO, 2018b) : 1) investissements dans un approvisionnement circulaire en matériaux et la production de ciment « vert », incorporant des ingrédients plus durables et à émissions faibles ou nulles de GES ; 2) investissements dans un système d'énergie renouvelable avec l'énergie solaire, éolienne et l'hydrogène ; 3) investissements dans un système de transports sans énergie fossile avec davantage de transports publics ; 4) investissements dans les produits biosourcés (dont les biocarburants) et amélioration des conditions pour que les industries vertes génèrent des bénéfices

31. <https://www.di.se/debatt/over-200-foretag-skrota-inte-klimatmalet/>.

32. La bioéconomie est l'ensemble des activités économiques fondées sur les bioressources, c'est-à-dire les matières organiques terrestres ou marines, végétales ou animales. C'est une économie fondée sur du carbone renouvelable, de la production à la transformation, jusqu'à la valorisation des co-produits et des biodéchets, tout en visant la sécurité alimentaire. Elle crée les conditions du passage d'une économie fondée sur les ressources fossiles à une économie fondée sur la biomasse (<https://bit.ly/41fm3ag>).

climatiques, notamment par de nouveaux systèmes d'incitation qui récompensent des usages durables ; 5) investissements dans l'augmentation de la construction en bois afin de créer des emplois dans tout le pays tout en réduisant les émissions de GES et la pénurie de logements.

Dans ce premier rapport, LO formule des propositions pour une « transition juste » relatives à la formation continue, au développement des compétences et à la reconversion. Il s'agit de donner aux citoyens à la fois la possibilité de contribuer à la transition et de partager les revenus que peut générer une transformation structurelle adaptée au climat. Il s'agit également d'accroître l'activité économique dans les parties du pays actuellement peu peuplées, rurales et d'étendre la prospérité économique à davantage de parties du pays. Il s'agit enfin de favoriser l'émergence de nouvelles technologies et de solutions économes en ressources.

Un deuxième rapport intitulé *Une transition climatique équitable nécessite de nouvelles politiques* a été publié en septembre 2023 (LO, 2023). LO y approfondit le raisonnement sur les investissements en pointant les investissements publics nécessaires dans des domaines tels que les infrastructures de transport des personnes (pistes cyclables par exemple), les infrastructures de transport de l'électricité (pour faire face au basculement vers l'électro-mobilité par exemple mais aussi aux goulets d'étranglement du réseau de transport de l'électricité du Nord au Sud) et les infrastructures de production et de distribution d'eau. Elle pose également un cadre plus global en pointant non seulement les éléments d'une « transition juste du marché du travail » (en rappelant la nécessité d'une

protection sociale qui assure la sécurité des transitions individuelles, en particulier en cas de chômage, et d'une politique d'éducation et de formation) mais aussi ceux d'une « transition juste de la consommation des ménages » relatifs au transport (en proposant par exemple des aides à l'achat de véhicules moins polluants, pas nécessairement électriques), au logement (avec la construction de logements pour répondre à la pénurie actuelle) et à l'alimentation (en assurant la sécurité alimentaire par exemple).

À ces propositions de politique générale s'ajoutent des actions pour favoriser la formation, la reconversion des travailleurs, que ce soit par des accords nationaux ou par des négociations au niveau régional ou local. Deux accords collectifs nationaux ont ainsi été conclus le 22 juin 2022 sur la sécurité, la transition et la protection de l'emploi entre la confédération des employeurs Näringsliv et LO pour l'un, le cartel des employés du secteur privé PTK pour l'autre. Après validation par les organisations membres des confédérations, ces accords, combinés aux mesures votées par le Riksdag le 8 juin 2022, favorisent le développement des compétences et donc la sécurité de l'emploi (Jolivet, 2022). Les conséquences du changement climatique étaient bien sûr présentes dans l'esprit des négociateurs syndicaux.

Les syndicats négocient aussi avec les directions d'entreprises ou de sites à l'occasion de restructurations, d'investissements lourds pour permettre aux salariés actuels de bénéficier de formations d'adaptation et maintenir les emplois. C'est par exemple ce que rappelle IF Metall en soulignant que « la transition climatique nécessite un

syndicat actif³³ ». La confédération LO et le syndicat IF Metall ont contribué notamment à l'extension de la raffinerie Preem de Lysekil en 2020 en vue de produire davantage de carburants non fossiles³⁴ et au projet de production d'acier décarboné Hybrit (Hydrogen Breakthrough Ironmaking Technology) à partir de 2017 en s'engageant dans un dialogue social avec les directions de Preem dans le premier cas et de SSAB, LKAB et Vattenfall dans le second³⁵. Les syndicats avaient déjà accompagné les transformations industrielles et technologiques dans les années 1980 et 1990. Cette expérience est désormais mobilisée pour la transition climatique (Gärdebo, 2022).

Former, informer les membres et diffuser des exemples d'action

IF Metall a réalisé une enquête auprès de 4050 de ses membres en mars-avril 2023. Cette deuxième enquête, plus précise et plus large que celle de 2022, a montré que près de six répondants sur dix soutiennent la politique pour stopper le changement climatique, mais que la moitié des répondants ne s'estime pas capable d'influencer les efforts de l'entreprise pour réduire son impact sur le climat. Parmi les raisons avancées figurent au premier rang le manque de compétences sur ces sujets et le manque de temps³⁶.

IF Metall déploie plusieurs actions pour former et informer ses membres quant à

l'impact du changement climatique sur les compétences et les emplois, sur les expérimentations ou les exemples d'action dans l'industrie. Le syndicat organise ses propres séminaires sur le changement climatique et l'industrie et participe également à des séminaires organisés par d'autres syndicats. Facken inom industrin, une organisation de coopération entre six syndicats de l'industrie dont IF Metall, Sveriges Ingenjörer et Unionen, organise également des webinaires sur le travail syndical pour la transition de l'industrie, avec des exemples d'action au niveau local. Le syndicat IF Metall a organisé sa première conférence nationale sur le climat les 12 et 13 septembre 2023 avec une soixantaine de représentants élus venus de tout le pays. Il a rappelé à cette occasion les formations disponibles pour ses membres et ses représentants élus : une formation en ligne d'une heure, avec des textes courts, des films et des exercices interactifs afin d'acquérir des connaissances sur la crise climatique et la transition juste ; du matériel pour des « cercles d'étude », des conférences ou des journées de formation ; la possibilité de recourir à l'aide d'un organisateur d'études du syndicat.

IF Metall et Unionen participent au projet « Uppdrag Klimatambassadör – nya klimatförebilder inom industrin » (Mission Ambassadeur du climat – nouveaux modèles climatiques dans l'industrie) démarré en 2022 pour deux ans. Ce projet, financé

33. <https://bit.ly/4adT8Yc>.

34. Projet contesté par les organisations écologistes, qui a donné lieu à une action en justice de 2018 à 2020 jusqu'à la Cour suprême des terres et de l'environnement. Voir « Swedish Prime minister Stefan Löfven must choose Paris over Preem », Greenpeace Campaign briefing, 2020, <https://bit.ly/46Sg7Fk>.

35. Lors du cinquième congrès de la Confédération syndicale internationale en novembre 2022, LO a reçu le prix Dorje Khatri pour l'équité climatique (Climate Justice) pour sa contribution au développement de processus industriels sans émissions de GES.

36. IF Metall, *Tidningar Info*, n° 6-2023. Pour plus de résultats, voir la synthèse présentée en mai 2023 : « Klimatundersökning 2023. Hur ser IF Metalls medlemmar på klimatomställningen ? » (Enquête sur le climat 2023. Comment les membres de IF Metall voient-ils la transition climatique ?), <https://bit.ly/41dV5zS>.

par l'Agence pour l'innovation Vinnova, a pour objectif de former gratuitement des ouvriers et employés de l'industrie à devenir des relais pour diffuser des connaissances et des outils sur la transition climatique et les moyens d'agir sur les lieux de travail. Sont notamment abordés la façon dont le changement climatique affecte les emplois et le développement des compétences ainsi que les liens entre les questions de climat et d'égalité hommes-femmes. L'association Global Utmaning a développé un matériel de cours par modules. Au 27 octobre 2023, 15 sessions de formation ont été réalisées au cours desquelles 450 participants ont été formés. LO a contribué au financement d'un rapport sur les conséquences de la transition verte sur les emplois (Malmaeus *et al.*, 2023) qui sert de base à ces formations.

Deux exemples des enjeux et contradictions de la transition pour les syndicats

Le premier exemple illustre un des thèmes que le Conseil pour la politique climatique a analysé dans la partie consacrée aux synergies et aux conflits dans son rapport de 2023 : la transition industrielle dans la région de l'Övre Norrland, la région la plus septentrionale de la Suède³⁷. Le second situe la création d'une entreprise de recyclage de textiles sur le site d'une usine de pâte à papier, dans un contexte de fermeture de nombreux sites de production de papier depuis deux ans.

L'extension de l'exploitation des ressources minières à Kiruna

Le 12 janvier 2023, l'entreprise publique LKAB annonce le résultat d'une évaluation des capacités du gisement Per Geijer situé au nord-est de la ville de Kiruna³⁸. Ce gisement dont l'existence est connue s'avère particulièrement riche en terres rares, indispensables notamment pour la fabrication de batteries électriques. C'est le plus grand gisement connu en Europe. Le 12 juin 2023, LKAB réévalue d'un quart ses premières estimations, portant le volume des ressources à 1,3 millions de tonnes³⁹. Comparé aux déchets miniers que l'entreprise envisage de retraiter, la concentration en oxydes de terres rares s'avère sept fois plus élevée.

LKAB prévoit de déposer une demande d'exploitation en 2023 mais aucune date de démarrage n'est fixée. Pour obtenir l'exclusivité, LKAB doit obtenir une concession d'exploitation et plusieurs autres autorisations. « Dans le pire des cas, on parle de dix à quinze ans, ce qui est le temps moyen pour démarrer une nouvelle mine en Suède », précise le porte-parole de l'entreprise, Anders Lindberg. Compte tenu de l'enjeu pour la décarbonation et pour l'indépendance de l'UE en matière de production de batteries, la Commission européenne veut favoriser l'exploitation de ces nouvelles mines par une directive sur les matières premières critiques qui réduirait le délai pour obtenir une autorisation à deux ans maximum. L'objectif est d'atteindre une production en Europe de

37. Cette région est la plus étendue et la moins densément peuplée de Suède. Elle comprend les comtés de Norrbotten (Luleå), Västerbotten (Umeå), Lappland (Kiruna) dans lesquels les investissements sont très importants pour développer ou installer des activités visant à réduire les émissions de GES. L'unité pilote du projet Hybrit est située à Luleå.

38. A.-F. Hivert, « Suède : la découverte d'un gisement de terres rares suscite l'inquiétude des populations autochtones », *Le Monde*, 17 janvier 2023.

39. « Sweden's LKAB raises deposit estimate at Europe's biggest rare earth find », *Reuters*, June 12, 2023, <https://bit.ly/3sYG7B3>.

Suède

Un large soutien syndical à la politique climatique, bien moindre à la politique environnementale

10 % de la consommation annuelle de ces minerais.

La ville de Kiruna est située dans la région du Norrbotten en Laponie suédoise, à 145 kilomètres au nord du cercle Arctique. Elle a été créée en 1903 après la découverte en 1880 d'un énorme gisement de fer. La société suédoise LKAB a été fondée en 1890 pour exploiter ce gisement. C'est une ville d'environ 23 000 habitants dont la principale activité est l'extraction du minerai de fer. Le site de Kiruna produit 80 % de tout le minerai de fer de l'UE. L'extension de la mine sous la ville actuelle provoque des fissurations et des affaissements importants. Depuis 2013 et jusqu'en 2028, la ville est progressivement fermée, en partie déplacée et reconstruite à 3-4 kilomètres⁴⁰. La zone autour de Kiruna accueille également de nombreuses activités, dont la production de métaux et des activités spatiales. Toutes ces activités économiques demandent une main-d'œuvre qui vient en majorité d'autres régions de Suède.

L'extension de l'exploitation minière est une bonne nouvelle pour l'emploi et la pérennité de la ville. LKAB est le principal employeur et offre des niveaux de salaire élevés. Les syndicats soulignent que l'exploitation des mines de LKAB utilise de plus en plus d'énergie renouvelable et que cela offre des opportunités économiques pour des productions en aval, en particulier la production d'acier avec un

bilan carbone le plus bas possible⁴¹. Karin Kvarfordt Niia, porte-parole du groupement d'éleveurs de Gabna, ne partage pas cet optimisme : « Cette annonce de LKAB a été un choc pour nous. La manière de présenter la chose aussi, comme une solution pour la transition énergétique de l'UE alors que l'extraction de fer et de terres rares n'a rien de "vert" : ça contribue fortement au changement climatique, vu la pollution que ça génère et les quantités d'énergie nécessaires⁴². »

Certes, la création de nouveaux emplois est une opportunité aussi pour les Samis, le seul peuple autochtone de Suède et le dernier peuple autochtone en Europe⁴³. Seulement 10 % d'entre eux vivent de l'élevage des rennes et ils ont un niveau de diplôme au moins égal à celui des non-Samis (OECD, 2019). Cependant, les activités minières mais aussi touristiques et les infrastructures routières et ferroviaires, localisées sur les terres ancestrales des Samis, sont en concurrence avec leurs activités traditionnelles. Elles altèrent les conditions d'élevage des rennes en raison du bruit, de la réduction et du morcellement des zones de pâturage, de la pollution des terres et des lacs. À cela s'ajoutent les effets du réchauffement climatique, plus forts et accélérés dans cette région. La future exploitation du gisement Per Geijer rendrait impossible la migration des troupeaux de rennes de la Norvège vers les pâturages d'hiver, en coupant le dernier point de passage qui contourne Kiruna. « Si une mine

40. A.-F. Hivert, « En Laponie, c'est toute une ville qui déménage », *Le Monde*, 14 décembre 2018.

41. D.K. Hermansson, « En hållbar framtid börjar under jord » (Un avenir durable commence sous terre), 14 december 2022, IF Metall, <https://bit.ly/3NdpR69>.

42. C. Morteo, podcast « Terres rares en Laponie, les Samis face aux mines », *RFI*, 17 juillet 2023, <https://bit.ly/3RqDalZ>.

43. Les Samis sont aussi présents au nord de la Norvège, de la Finlande et de la péninsule de Kola en Russie. Ils occupaient la moitié nord de la Suède. Ils ont subi une occupation de leurs terres par les Suédois à partir du XVI^e siècle et une christianisation forcée au XVIII^e siècle. Aujourd'hui leur population est estimée entre 20 000 et 40 000 personnes en Suède (OECD, 2019).

est construite, ce sera impossible pour nous de continuer notre activité telle que nous le faisons depuis des siècles », assure Karin Kvarfordt Niia⁴⁴. Elle ajoute : « Cela n'affecte pas que les rennes, ça impacte aussi notre mode de vie, notre culture et notre langue qui est très liée à la nature. Si nous ne pouvons plus aller dans ces endroits, mes enfants n'auront plus la possibilité d'apprendre. C'est une violation des droits de l'homme qui a lieu en ce moment⁴⁵. »

La transition énergétique, avec l'électrification des transports et le développement des éoliennes, fait des terres rares nécessaires à ces technologies des ressources stratégiques essentielles, pour la Suède mais aussi pour l'UE. Le coût relativement limité de l'exploitation du gisement Per Geijer (à proximité immédiate de la mine en exploitation) ajoute à la pression pour l'exploitation. Le projet devra être présenté au Parlement sami, mais l'avis qu'il rendra n'est pas contraignant. La Suède n'a en effet pas ratifié la convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux peuples indigènes et les droits des Samis ne sont pas reconnus dans la Constitution suédoise. Ceux-ci s'attendent donc, avec l'extension de l'exploitation minière et l'installation de parcs éoliens, à ce qu'ils appellent une « colonisation verte » de leur territoire⁴⁶.

Le 26 août 2023, une manifestation « pour les terres perdues » a été organisée dans le nouveau centre de Kiruna par des jeunes de

villages samis et des militants pour le climat. Une centaine de personnes a assisté à une cérémonie symbolique. Dans son discours, l'activiste climatique Greta Thunberg a fustigé l'exploitation des terres samies : « Nous ne pouvons pas accepter que le vol de terres se poursuive ». Elle a aussi critiqué les solutions proposées par la société majoritaire pour sauver le climat, sous des applaudissements nourris : « Ce sont des solutions rapides, de fausses solutions qui nous enferment dans la surconsommation et l'exploitation de la nature ».

Du papier aux batteries et au recyclage de textiles

En 2020 et 2021, plusieurs sites de production de pâte à papier et papier ont été fermés. La production de pâte à papier, papier fin et cartonnage est une activité centenaire en Suède. La diminution de la demande de papier pour impression s'est accélérée au cours de la dernière décennie. Plusieurs autres menaces sérieuses pèsent aujourd'hui sur le secteur : l'augmentation des coûts de transport en particulier pour les exportations, la pénurie de matières premières ligneuses⁴⁷, les prix de l'énergie et des produits chimiques. Malgré les investissements réalisés au cours des dernières années dans le domaine de la recherche pour améliorer le processus de production (réduction des intrants chimiques) et dans certains cas pour assurer un accès à la ressource forestière, les grandes entreprises suédoises que

44. A.-F. Hivert, « En Laponie, c'est toute une ville qui déménage », *Le Monde*, 14 décembre 2018, *op. cit.*

45. A.-F. Hivert, « Suède : la découverte d'un gisement de terres rares suscite l'inquiétude des populations autochtones », *Le Monde*, 17 janvier 2023, *op. cit.* Le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a interpellé la Suède en 2020 sur la discrimination à l'égard des Samis à propos d'une décision d'exploitation minière.

46. *Ibid.*, A.-F. Hivert.

47. Il existe une concurrence avec l'utilisation des ressources forestières pour produire des biocarburants remplaçant l'énergie fossile.

sont Stora Enso et SCA ont décidé de fermer les sites produisant le papier d'impression. Ont ainsi été successivement et assez rapidement réduits drastiquement ou fermés les sites historiques de Hyltebruk (réduction), Ortviken, Svanskog et Kvarnsveden (fermeture). Ces fermetures n'ont pas conduit le syndicat Pappers à contester les évolutions industrielles, d'autant que le développement de produits « verts » et l'adaptation aux nouvelles demandes soutiennent globalement l'activité du secteur. La fermeture de quelques sites a pu conforter la situation économique d'autres sites. Pour le syndicat, ces fermetures ont pour conséquence la fin des comités locaux, sauf exception comme à Ortviken.

La fermeture en septembre 2021 du site Kvarnsveden à Borlänge a touché 440 salariés dont 300 ouvriers du papier. Tout au long du processus, les syndicats Pappers, Unionen et Sveriges Ingenjörer ont tenté de faire changer d'avis Stora Enso, par exemple en donnant des arguments en faveur d'une reconversion dans la production de carton, sans succès. Ils ont alors négocié pour obtenir les meilleures conditions pour les salariés. Dès l'annonce faite en avril, Stora Enso s'est engagé à trouver d'autres activités pour le site. Le site a été cédé à Northvolt en février 2022 pour y construire une giga-usine de production de cathodes pour les batteries électriques⁴⁸. C'est la troisième usine créée par le groupe et la première sur un site déjà existant. C'est donc une reconversion industrielle avec un changement total d'activité. Dans son communiqué de

février 2022, l'entreprise précisait : « La giga-usine devrait commencer ses opérations fin 2024 et employer jusqu'à 1 000 personnes, utilisant 100 % d'énergie propre », avec une capacité de production de 100 gigawatt-heures. La transition du site vers cette nouvelle activité impliquait donc une réduction des emplois pendant trois ans avant sa montée en charge. En août 2023, l'entreprise qui venait d'obtenir l'autorisation d'implanter son usine a décidé d'y assurer la production de matériaux cathodiques actifs et des activités de recyclage⁴⁹. Cela implique une nouvelle demande d'autorisation et repousse le démarrage à 2026-2027. Les créations d'emplois sont donc aussi repoussées.

Sur le site Ortviken à Sundsvall, la fermeture annoncée en 2020 a concerné 650 ouvriers du papier. L'entreprise SCA a cédé les locaux à l'entreprise Renewcell, une jeune entreprise qui fabrique une pâte de cellulose (sous le nom déposé de « circulose ») à partir de textiles recyclés. Renewcell a peu de concurrents directs et aucun qui produise à partir de matériaux 100 % recyclés. Une usine pilote est exploitée depuis 2018 à Kristinehamn. L'usine d'Ortviken, inaugurée en novembre 2022, est la première du genre et est conçue pour une production industrielle. Cette nouvelle activité a permis d'embaucher 80 anciens salariés de la papeterie⁵⁰. La reconversion a été rapide puisque les produits chimiques utilisés sont les mêmes que ceux qui sont employés traditionnellement dans l'industrie du papier et une partie des machines a pu être réutilisée. Un comité syndical Renewcell Pappers a été

48. « Le groupe de batteries électriques Northvolt annonce une troisième grande usine en Suède », *Le Figaro* avec AFP, 25 février 2022, <https://bit.ly/47G73EM>.

49. <https://northvolt.com/kvarnsveden/>, consulté le 13 octobre 2023.

50. Hivert A.-F., « En Suède, l'entreprise Renewcell prête à révolutionner la mode avec de vieux vêtements », *Le Monde*, 20 janvier 2023.

créé en juin 2022 après avoir obtenu le droit d'organiser les activités syndicales.

Conclusion

Les prises de position et les actions actuelles des syndicats qui ont pu être repérées conduisent à trois constats.

Premier constat : la politique climatique fait l'objet d'un large soutien. Cela tient d'abord à l'antériorité de la politique environnementale, à son caractère progressif et planifié, ainsi qu'à l'existence d'une fiscalité verte et d'aides et subventions. Cela tient aussi au rôle que jouent les syndicats en Suède dans l'anticipation des conséquences sociales d'évolutions économiques et technologiques, comme ils l'ont fait dans les années 1980 et 1990. Le point commun entre les trois confédérations est la reconnaissance d'une nécessaire adaptation à la transition climatique et des avantages à anticiper des évolutions pour maintenir la compétitivité des entreprises suédoises et le niveau d'emploi. L'idée que la Suède a avantage à poursuivre, voire accélérer, la transition engagée est également présente. Le revirement du gouvernement Kristersson et la perspective de ralentir la transition, de revenir sur les objectifs très ambitieux fixés en 2017 sont, pour ces raisons, très largement critiqués.

Deuxième constat : la notion de transition juste est mise en avant par les syndicats qui sont les plus susceptibles d'être affectés par des restructurations, reconversions, transformations des emplois et des compétences. Les actions de la confédération LO et du syndicat IF Metall s'inscrivent clairement et fermement dans l'objectif de préparer ces évolutions en pesant sur les choix politiques par l'élaboration d'une réflexion globale et de propositions précises (LO), en formant leurs membres sur le changement climatique et ses conséquences sur les emplois (LO et IF Metall), en favorisant la mise en place de dispositifs d'accompagnement (accords de 2022 pour LO) et en renforçant les capacités de revendications au niveau local (IF Metall).

Troisième constat : le soutien des syndicats à la politique climatique actuelle n'emporte pas leur soutien à la politique environnementale plus globalement. Comme le souligne Gärdebo (2022 :7), l'attachement des syndicats locaux aux emplois de leur ville ou de leur région tend à faire passer au second plan des conflits de valeur entre emploi et écologie, des conflits d'intérêt entre ceux des salariés et des syndiqués et ceux d'autres parties prenantes. C'est particulièrement le cas de l'extension de l'exploitation minière de Kiruna qui porte préjudice aux intérêts du peuple autochtone des Samis.

Sources :

- Energimyndigheten (2022a), *Energy in Sweden – An Overview*, ET 2022:02, September, <https://bit.ly/3N8ghBm>.
- Energimyndigheten (2022b), *Kontrollstation för reduktionsplikten 2022. Delrapport 1 av 2*, ER 2022:07, September, <https://bit.ly/3Td0aX1>.
- Energimyndigheten (2023), *Energiindikatorer 2023. Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål*, ER 2023:15, Maj, <https://bit.ly/3RMoyhj>.
- Gärdebo J. (2022), « Transitioning unions: What constitutes a just transition for Swedish trade unions? », *Oxford Open Climate Change*, vol. 3, n° 1, kgac006, <https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgac006>.
- Gianella C., d'Hardemare T., d'Armaillé I., Grosjean J., Lemaître F. (2023), « La fiscalité “duale” en vigueur en Suède », *Trésor-Éco*, n° 333, septembre, <https://bit.ly/3RpvIb0>.
- Gingrich M. (2013), « From blue to green. A comparative study of blue-collar unions' reactions to the climate change threat in the United States and Sweden », in Rätzhel N., Uzzell D. (eds.), *Trade Unions in the Green Economy. Working for the Environment*, London, Routledge, p. 214-226.
- Grosjean J., Duédal É. (2021), « Les stratégies nordiques pour le climat », *Trésor-Éco*, n° 285, mai, <https://bit.ly/3Rf7pvc>.
- Jolivet A. (2018), « Des quasi-pactes sociaux en Suède ? », in Rehfeldt U. (dir.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport final de l'Ires pour l'UNSA-Éducation, p. 279-322, <https://goo.gl/usjiQv>.
- Jolivet A. (2022), « Suède : des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 189-209, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/02/C180_10.pdf.
- Klimatspolitiska Rådet (2023), *2023 Report of the Swedish Climate Policy Council*, March, <https://bit.ly/3sSV47L>.
- LO (2018a), *LOs miljö- och klimatpolitiska program. En investeringsledd nationell klimatpolitik* (Programme de politique environnementale et climatique de la LO. Une politique climatique nationale axée sur l'investissement), <https://bit.ly/46N6lEm>.
- LO (2018b), *Fem förslag för en investeringsledd klimatpolitik* (Cinq propositions pour une politique climatique fondée sur l'investissement), <https://bit.ly/46I9N31>.

- LO (2023), *Vad krävs för en rättvis klimatomställning ?* (Que faut-il pour une transition climatique juste ?), Septembre, <https://bit.ly/46DAqPL>.
- Malmaeus M., Karlsson A., Sanne J.M. (2023), *Färdplan sysselsättning. Arbetsmarknadseffekter av en grön omställning i Sverige*, IVL Svenska Miljöinstitutet, februari, <https://bit.ly/3T5nnKR>.
- OCDE (2015), *Examens environnementaux de l'OCDE : Suède 2014*, Paris, Éditions de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/9789264227248-fr>.
- OECD (2019), *Linking the Indigenous Sami People with Regional Development in Sweden*, Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264310544-en>.
- Ringqvist J. (2022), « Union membership and the willingness to prioritize environmental protection above growth and jobs: A multi-level analysis covering 22 European countries », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 60, n° 3, p. 662-682, <https://doi.org/10.1111/bjir.12654>.
- Swedish Environmental Protection Agency (2018), *Sweden's Environmental Objectives – An Introduction*, <https://bit.ly/46IruPS>.