Nordiques

34 | 2017

**La mer Baltique comme zone-frontière : perspectives
environnementales, géopolitiques, culturelles**

La Suède et la coopération énergétique baltique : discours partisans et représentations concurrentes

Teva Meyer

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/nordiques/1734>

DOI : 10.4000/nordiques.1734

ISSN : 2777-8479

Éditeur :

Association Norden, Bibliothèque de Caen la mer

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2017

Pagination : 61-78

ISBN : 9791095914006

ISSN : 1761-7677

Référence électronique

Teva Meyer, « La Suède et la coopération énergétique baltique : discours partisans et représentations concurrentes », *Nordiques* [En ligne], 34 | 2017, mis en ligne le 11 octobre 2021, consulté le 27 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/nordiques/1734> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/nordiques.1734>

La Suède et la coopération énergétique baltique : discours partisans et représentations concurrentes

Teva Meyer*

RÉSUMÉ

Quelle que soit leur orientation politique, les gouvernements suédois ont activement participé à la promotion de la coopération en mer Baltique et ont favorisé l'intégration énergétique régionale. Cet engagement s'est traduit par un soutien à la construction d'interconnexions électriques ainsi qu'à l'élargissement du marché nordique de l'énergie. Outre les questions environnementales et économiques, le développement de la coopération énergétique baltique a été appuyé par un discours géopolitique cherchant à augmenter le Soft Power suédois et à diminuer l'influence russe dans la région. Cependant, si presque tous les partis politiques suédois s'accordent sur la visée stratégique de la coopération, chacun d'entre eux semble être motivé par des objectifs distincts. De plus, les contrecoups non anticipés de l'intégration énergétique régionale en Suède viennent aujourd'hui alimenter une rhétorique hostile grandissante dans le pays envers la coopération baltique.

ABSTRACT

The successive Swedish governments have actively contributed to the promotion of international cooperation across the Baltic sea and to the development of regional energy integration whatever were their political orientation. This commitment has resulted in the construction of submarine power cables and in the enlargement of the Nordic energy market to the Baltic states. Besides environmental and economic issues, the development of energy cooperation in the Baltic area was sustained by a geopolitical strategy which aimed at increasing Sweden's soft power while diminishing Russian influence in the region. Nevertheless, if almost every Swedish political parties agree upon the strategic ambition of cooperation, each of them is motivated by different political interests. Furthermore, the unanticipated aftermaths of regional energy integration are feeding a growing rhetoric hostile to Baltic cooperation in Sweden.

* Teva Meyer est ATER en géographie à l'université de Haute-Alsace et docteur en géographie de l'Institut français de géopolitique (université Paris 8).

INTRODUCTION : L'ÉNERGIE PAR ET POUR L'ESPACE BALTIQUE

L'espace baltique est fréquemment en tête des rubriques « énergie » des médias français, que ce soit pour saluer l'ouverture d'un futur parc éolien construit au large¹ ou pour relater les tensions autour de la construction de gazoducs². Cet intérêt relève de la convergence sur un même espace, à l'instar de la mer Noire, d'enjeux concernant les trois étapes des systèmes énergétiques : la production, le transport et la consommation. Bordée par certains des pays les plus en avance dans le développement des technologies renouvelables, la mer Baltique est devenue un espace central de la production européenne d'énergie³. Alors que les ports de la Baltique orientale constituaient déjà une échappatoire pour la production soviétique d'hydrocarbures, la Russie a fait de cet espace un corridor pour exporter son gaz et son pétrole vers l'Europe en contournant l'Ukraine, entre autres par le biais des gazoducs Nord Stream 1 et 2⁴. En sus des hydrocarbures, la Baltique a été graduellement parée d'interconnexions électriques à mesure que les marchés nationaux de l'énergie se régionalisaient. La configuration du réseau international dans la région demeure marquée par son passé de frontière lors de la guerre froide, dont témoigne encore la dichotomie entre une région nordique largement connectée et une rive est qui tente de se déconnecter de son réseau ex-soviétique. Enfin, les profils de consommation des pays riverains de la Baltique font de l'approvisionnement énergétique un enjeu (géo)politique important dans chacun des États, soit en raison du poids des industries énergointensives, comme c'est le cas en Suède et en Finlande, soit par la persistance d'une dépendance marquée envers la Russie, comme on le retrouve en Lituanie et en Lettonie.

Dans un espace baltique foisonnant déjà d'initiatives de coopération⁵, la sillance régionale des enjeux énergétiques a donné lieu à différentes formes de collaborations. Au niveau intergouvernemental, la coopération énergétique en Baltique n'est pas neuve. Elle débute dès les années 1960 par la construction d'interconnexions entre les pays nordiques ainsi que par la fondation de l'association Nordel par les opérateurs des réseaux électriques scandinaves dont l'objectif était de poser les bases d'un futur marché régional. Les pays baltes ne rejoignent

1 Thierry Garcin, « L'Europe et les énergies renouvelables de la mer », France Culture, 21 janvier 2017, [<https://www.franceculture.fr/emissions/les-enjeux-internationaux/energies-leurope-et-les-energies-renouvelables-de-la-mer>] (consulté le 15 février 2017).

2 Anne-Françoise Hivert, « Gazprom n'est plus le bienvenu dans les ports suédois », *Le Monde*, 15 décembre 2016, [http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/12/15/gazprom-n-est-plus-le-bienvenu-dans-les-ports-suedois_5049310_3214.html] (consulté le 15 décembre 2016).

3 De très petits champs d'hydrocarbures sont également exploités au large de la Lituanie et de l'enclave de Kaliningrad.

4 Cyril Bret, François Parmentier, « Les relations gazières euro-russes ou l'aigle bicéphale de la diversification », *Outre-terre*, n° 41, 2014, p. 334-354.

5 Pascal Orcier, « Une dimension régionale de la coopération UE-Russie : la région de la Baltique », *Anatoli*, n° 1, 2010, p. 281-291.

cette coopération qu'en 1998 à l'occasion de la création du BALTREL (Comité de coopération de l'anneau électrique baltique). La même année, la Conférence ministérielle de coopération énergétique (BASREC) était créée au sein du Conseil des États de la mer Baltique afin de favoriser la sécurité énergétique, de développer les infrastructures et d'intensifier le déploiement des sources renouvelables. Outre ces organes interétatiques, la problématique énergétique a été intégrée dans les multiples réseaux de villes constitués dans l'espace baltique⁶.

Les gouvernements suédois successifs ont activement participé à la promotion de la coopération en mer Baltique, quelle que soit leur orientation politique⁷. Cette dynamique s'est traduite par un soutien constant au développement des institutions régionales et en particulier au Conseil des États de la mer Baltique. La Suède joue alors un rôle moteur dans l'intégration énergétique régionale qu'elle promeut par deux outils. Premièrement, les gouvernements ont soutenu le développement d'infrastructures interconnectant les réseaux suédois de transport d'énergie avec ceux de la rive orientale. Ne produisant ni pétrole ni gaz naturel, ces interconnexions concernent exclusivement l'électricité pour laquelle la Suède joue un rôle de *hub* entre les axes nord/sud (reliant l'Allemagne, la Pologne et le Danemark à la Finlande) et est/ouest (reliant le Danemark et la Norvège à la Lituanie). Deuxièmement, les gouvernements suédois ont cherché à intégrer les pays baltes aux initiatives nordiques de marché commun de l'énergie et tout particulièrement au Nord Pool, une bourse d'échange d'électricité.

Pour Rikard Bengtsson, la constance de l'engagement régional suédois relève tant de questions économiques que sécuritaires⁸. D'une part, la Suède considère sa sécurité comme liée à celle des États baltes. Leur stabilité serait garante de celle de la région formant ainsi une « communauté de sécurité construite sur un haut niveau de confiance entre les parties prenantes »⁹. D'autre part, la mer Baltique constitue un espace central du développement économique suédois, 46 % des exportations du pays transitant par ses eaux. L'analyse de l'intégration énergétique permet toutefois de nuancer cette approche. En effet, l'engagement des différents partis politiques suédois en faveur de la coopération énergétique¹⁰ apparaît comme le résultat d'un malentendu. Si ces formations partagent le même objectif,

6 Nicolas Escach, *Réseaux de villes et recompositions interterritoriales dans l'espace baltique*, thèse de doctorat en géographie, École normale supérieure de Lyon, 14 novembre 2014, 464 p.

7 Carl Marklund, « A Swedish Drang nach Osten ? Baltic-Nordic pendulum swings and Swedish conservative geopolitics », *The Estonian Historical Journal*, n° 153, 2015, p. 223-248.

8 Rikard Bengtsson, « Sweden in the Baltic Sea Region », in *Handbook of Swedish Politics*, J. Pierre (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 447-461.

9 *Ibid.*, p. 452.

10 Exception faite des Démocrates de Suède qui, comme on le verra, ne favorisent pas l'intégration énergétique baltique.

leurs motivations sont différentes. Cet article tâchera d'analyser ces divergences et leurs conséquences.

Afin d'étudier la position des partis suédois dans la coopération baltique, on propose de mobiliser la méthodologie développée par l'école française de géopolitique. Celle-ci considère la construction d'une infrastructure comme le produit de rapports de forces entre acteurs opposés par des représentations spatiales contradictoires¹¹. On s'attachera ainsi à analyser l'engagement des partis suédois comme le produit de représentations spatiales, comprises comme des « conceptions de l'espace, floues ou précises, déformées ou exactes »¹², pouvant autant être un construit social inconscient qu'un discours stratégiquement utilisé¹³. Issue de notre travail de thèse, cette recherche repose sur une trentaine d'entretiens semi-directifs menés avec les responsables aux questions énergétiques des huit partis politiques présents au Riksdag¹⁴ en 2014 puis en 2016. Les informations obtenues ont été recoupées grâce à une veille des articles parus dans les principaux quotidiens nationaux et par l'analyse de la communication des partis. Nous nous sommes également appuyés sur le dépouillement thématique des retranscriptions des débats au Parlement. Après avoir analysé, dans un premier temps, le discours des formations politiques afin d'en souligner les différences, on montrera, dans un second temps, que l'évolution actuelle de ces représentations tend à alimenter une rhétorique plus hostile envers la coopération énergétique régionale.

L'ENGAGEMENT DES PARTIS SUÉDOIS DANS LA COOPÉRATION ÉNERGÉTIQUE : OBJECTIF COMMUN, MOTIVATIONS CONCURRENTES ?

Le constat d'une désunion régionale : substrat géographique de la coopération

Si les éléments qui motivent l'engagement des partis en faveur de la coopération en Baltique divergent, tous partagent le même constat d'une désunion des systèmes énergétiques dans la région. Celle-ci relève, en premier lieu, de la nature des importations énergétiques. Les pays de la Baltique ne disposent pas des mêmes ressources. Tandis que l'Estonie peut se prévaloir du gisement de schistes

11 Philippe Subra, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 2014.

12 Yves Lacoste, *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1992.

13 Philippe Subra, *op. cit.*

14 Sommairement, le paysage politique suédois actuel se compose de trois grands ensembles. L'Alliansen (fréquemment appelée *coalition bourgeoise*, est une coalition de quatre partis de centre droit et rassemble le Parti du centre (Centerpartiet), les Libéraux (Liberalerna), le Parti chrétien-démocrate (Kristdemokraterna) et le Parti modéré (Moderaterna). Trois partis constituent l'aile gauche. Le Parti social-démocrate (Socialdemokraterna) et le Parti écologiste (Miljöpartiet), alliés dans un gouvernement de coalition depuis septembre 2014, et le Parti de gauche (Vänsterpartiet). Enfin, le parti populiste des Démocrates de Suède (Sverigedemokraterna) constitue le troisième bloc. Pour une analyse détaillée du système politique suédois, voir Yohann Aucante, *Les démocraties scandinaves*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 145-188.

bitumineux de Kukersite qui fournit 70 % de sa consommation énergétique, les mines polonaises et allemandes de charbon constituent respectivement 55 % et 25 % des consommations auxquelles on peut rajouter une faible production de gaz naturel. Les énergies renouvelables permettent à la Lettonie, à la Finlande et à la Suède d'être autonomes respectivement à 36 %, 40 % et 52 %. La Lituanie apparaît comme l'État le plus dépendant aux importations. Alors que le pays ne dispose que de capacités marginales de production d'hydrocarbures et d'hydro-électricité, la biomasse constitue moins de 20 % du mix énergétique national. Ces différences sont encore plus flagrantes pour l'électricité. Tandis que la Lettonie produit 70 % de sa consommation électrique grâce à son parc de barrages hydro-électriques, la Lituanie est contrainte d'importer plus des deux tiers de sa consommation depuis la fermeture de la centrale nucléaire d'Ignalina en 2009. Malgré différentes stratégies de diversification¹⁵, la Lituanie et la Lettonie se singularisent toujours par une forte dépendance aux importations d'énergie de Russie. Toutes énergies confondues, les importations de Russie représentaient 73 % de l'énergie primaire consommée en Lituanie et 64 % en Lettonie en 2013. Comme la carte 1 (p. 66) le montre, la part de la Russie dans les importations des autres pays de la Baltique est moindre : 8 % en Suède, 9 % au Danemark, 15 % en Estonie, 27 % en Allemagne, 36 % en Pologne et 48 % en Finlande.

Le deuxième élément de désunion repose sur la composition des mix énergétiques et de leurs intensités en carbone. Exception faite de la Suède, de la Lettonie et de la Finlande, les mix des pays riverains de la Baltique sont lourdement carbonés comme la carte suivante le montre. Les émissions de gaz à effet de serre induites par la consommation d'énergie sont de plus de 6 500 tonnes d'équivalent CO₂ par TEP¹⁶ en Estonie, 5 000 tonnes en Pologne et 3 800 tonnes en Allemagne contre moins de 1 000 tonnes en Suède. De plus, alors que le mix électrique suédois repose à 90 % sur le nucléaire, l'éolien et l'hydroélectricité, les énergies fossiles représentent respectivement 87 %, 85 % et 67 % de la production d'électricité en Estonie, en Pologne et en Lituanie (carte 2, p. 67).

Enfin, le discours sur l'intégration énergétique en Baltique repose sur le constat d'une désunion des réseaux d'approvisionnement entre les rives orientale et occidentale. Conséquence de l'histoire, les pays baltes sont restés des îlots énergétiques uniquement reliés à la Russie et à la Biélorussie jusqu'à la construction de l'interconnexion électrique finno-estonienne EstLink 1 en 2006. En dépit de multiples initiatives, aucun gazoduc ne relie à ce jour directement l'est de la Baltique aux pays nordiques¹⁷.

15 Matúš Mišík, Veronika Prachárová, « Before "Independence" Arrived : Interdependence in Energy Relations between Lithuania and Russia », *Geopolitics*, n° 21, 2016, p. 579-604.

16 Tonne équivalent pétrole.

17 Anna Åberg, *A Gap in the Grid. Attempts to Introduce Natural Gas in Sweden 1967-1991*, Stockholm, KTH, 2013.

L'influence énergétique russe dans la région Baltique est perçue comme une menace...

Part des importations russes dans la consommation d'énergie primaire des États riverains de la Baltique en 2013:

— - de 10% — de 10% à 30% — de 30% à 50% — + de 50%

— Principaux gazoducs

■ Interconnexions terrestres des réseaux électriques russes et européens

▲ Centrale nucléaire de technologie russe en fonction

▼ Centrale nucléaire de technologie russe en projet

...que la Suède doit contrecarrer en exportant massivement de l'électricité.

--- Cable électrique sous-marin dans la mer Baltique ● Interconnexions terrestres des réseaux électriques suédois et étrangers

Exportation suédoise d'électricité (moyenne annuelle 2010-2013):

— 1000 GWh — 3000 GWh — 6000 GWh

**Carte 1 : La dépendance des États de la mer Baltique
aux importations russes d'énergie**

Réalisation : Teva Meyer, IFG, Paris, 2017.

Alors que les mix énergétiques des pays de la Baltique sont fortement émetteurs de CO₂...

Intensité carbone de la consommation d'énergie en 2013 (en millier de tonne de CO₂ par TEP):

Moins de 1000 De 1000 à 2000 De 2000 à 4000 Plus de 4000

...le nucléaire suédois est présenté comme un moyen d'exporter de l'énergie décarbonée.

--- Interconnexion électrique sous-marine

▲ Centrale nucléaire en activité

Mix électrique:

Thermique

Énergies renouvelables

Nucléaire

Hydroélectricité

Carte 2 : Les mix énergétiques dans l'espace baltique

Réalisation : Teva Meyer, IFG, Paris, 2017.

*De l'environnementalisme à la géopolitique :
un discours partagé sur l'opportunité de la coopération pour la Suède*

Parmi les huit partis présents au Parlement, seuls les Démocrates de Suède (Sverigedemokraterna) s'opposent à l'approfondissement de la coopération énergétique baltique. Si la formation de droite radicale ne refuse pas le principe d'une intégration énergétique régionale, elle circonscrit son développement à l'espace nordique. Le programme des Sverigedemokraterna pour les élections de 2014 propose ainsi « que le marché nordique de l'électricité soit développé »¹⁸. Mais, tandis que les autres partis présentent « les pays baltes comme une partie naturelle du marché nordique »¹⁹ (pour des raisons que l'on développera plus loin), les Démocrates de Suède rattachent la rive orientale de la Baltique au reste du marché européen dont ils contestent l'intégration.

Outre l'augmentation de la sécurité d'approvisionnement, les partis politiques suédois justifient leur soutien au développement de l'intégration énergétique régionale en mobilisant deux discours géopolitiques : l'impératif sécuritaire face à la Russie et l'utilisation de la Baltique comme espace de projection du *Soft Power* suédois. En effet, l'espace baltique n'a pas échappé à la stratégie russe d'utilisation des exportations d'énergie comme outil de coercition diplomatique. Au début des années 2000, alors que le blocus énergétique de la Lituanie par l'URSS en 1990 constituait toujours un traumatisme, « les coupures d'approvisionnement en gaz et en pétrole [étaient] monnaie courante pour les États baltes, correspondant à des périodes de crise dans la relation avec Moscou »²⁰. Si ces coupures sont aujourd'hui révolues, les mémoires restent marquées par ces événements dont le souvenir est entretenu par les crises gazières russo-ukrainiennes. En sus des hydrocarbures, le gouvernement russe utilise l'électricité et l'énergie nucléaire comme outil de pouvoir²¹. Les partis suédois ont alors encouragé le développement de l'intégration électrique avec la rive orientale comme un moyen d'y substituer les importations énergétiques russes²².

L'évolution de la rhétorique entourant le projet d'interconnexion suédo-lituanienne *NordBalt* illustre cette stratégie. Lancé en 2004, le projet devait

18 Sverigedemokraterna, « Energipolitiskt program », *Sverigedemokraterna partiprogram*, s.d., [https://sd.se/wp-content/uploads/2013/09/Sverigedemokraterna-Inriktningsprogram-2011-Energi.pdf] (consulté le 17 février 2017).

19 Kent Persson, « Riksdagenens rapport om staten på elmarknaden », *Riksdagens protokoll 2013/14:79*, 6 mars 2013, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-protokoll-20131479-torsdagen-den-6_H10979/html] (consulté le 18 mars 2017).

20 Céline Bayou, « Le gazoduc nord-européen : révélateur d'une nouvelle géopolitique des rapports Russie-Union européenne », *Diploweb*, 2006, [http://www.diploweb.com/forum/bayou06054.htm] (consulté le 21 mars 2017).

21 Suzanne Oxenstierna, *Russia's Nuclear Energy Expansion*, Stockholm, FOI, 2012.

22 Peter Eriksson, « Nordbalt är en säkerhetspolitisk seger », *Dagens Industri*, 9 décembre 2015, [http://www.di.se/artiklar/2015/12/9/debatt-nordbalt-ar-en-sakerhetspolitisk-seger/] (consulté le 11 décembre 2015).

initialement raccorder un futur parc éolien *offshore* à la Suède et à la Lituanie où la station de pompage de Kruonis aurait stocké l'électricité produite. Permettant de relier pour la première fois les pays baltes à la Suède, le *NordBalt* devait servir d'épine dorsale au développement des énergies renouvelables en Baltique. Comme le souligne Benjamin Sovacool, l'augmentation des capacités d'échanges d'électricité est un prérequis des stratégies de décarbonisation des pays nordiques²³. Toutefois, le branchement au champ éolien a été abandonné en 2013 suite au refus de Svenska Kraftnät, l'opérateur de réseau suédois, de raccorder le *NordBalt* au projet de parc de *Södra Midsjöbanken* (prévu au sud-ouest de l'île d'Öland). Ce potentiel raccordement était accusé de diminuer la capacité d'échange entre les deux rives de la Baltique et de compromettre l'approvisionnement électrique des pays baltes²⁴. Contestée par l'inspection suédoise du marché de l'électricité, cette décision a été confirmée par le ministère de l'Énergie. Il est possible de dater cette évolution. Le *Memorandum of understanding* signé en juillet 2009 entre les opérateurs suédois et lituanien faisait encore référence au projet éolien. Il était toutefois absent du contrat signé en décembre 2010 avec l'entreprise ABB pour la fourniture du câble. Entre ces deux dates, les élections générales suédoises de septembre 2010 ont maintenu la coalition de centre droit au pouvoir en renforçant toutefois le parti libéral dont la politique est historiquement critique vis-à-vis de la Russie.

La coopération énergétique baltique semble alors avoir été recadrée plus en termes géopolitiques qu'environnementaux, en contraste avec la coopération énergétique nordique. L'étude des débats au Parlement est en ce sens révélatrice. Pour ce faire, on a dépouillé les propositions de loi faites par le Gouvernement ou les députés ainsi que les procès-verbaux des débats tenus dans l'hémicycle, tous retranscrits sur le site internet du Riksdag, afin d'y repérer les mentions faites à la coopération énergétique. L'étude a été restreinte de 2016 à 1998, date d'entrée des pays baltes dans la coopération régionale. Les données ont d'abord été classées par déterminant spatial (coopération mondiale, coopération européenne, coopération nordique, coopération baltique). On a ensuite tâché d'établir la (ou les) thématique(s) liée(s) à la coopération énergétique pour chaque texte. Les résultats sont flagrants. Sur les trente-huit prises de parole identifiées, quinze ont trait à l'espace nordique, quatorze à l'espace baltique, quatre à l'Europe et cinq au reste du monde. Ces discours se sont organisés autour de trois types de justification : sécuritaire, environnementale et économique. Aucune des prises de parole concernant la coopération énergétique nordique n'a été liée à des considérations sécuritaires, les discours s'orientant d'abord vers le développement des énergies

23 Benjamin Sovacool, « Contestation, contingency, and justice in the Nordic low-carbon energy transition », *Energy Policy*, n° 102, p. 569-582.

24 Alors que le *NordBalt* a une capacité de transfert de 700 MW, la capacité de production du parc était estimée à un minimum de 2 250 MW.

renouvelables puis vers les questions économiques. La coopération baltique, elle, est d'abord cadrée sur les enjeux géopolitiques (70 % des textes étudiés en font mention), puis sur l'environnementalisme (environ 50 % des textes), tandis que les questions économiques restent marginales.

Le Soft Power comme élément de la coopération baltique pour la Suède

Petit pays aux ressources conventionnelles de puissance limitées, la Suède a développé une intense diplomatie d'influence qui la place aujourd'hui fréquemment dans les dix premières nations au sein des classements mondiaux du *Soft Power*²⁵. Les vecteurs de la puissance suédoise sont multiples. Outre la diffusion de la culture populaire par les succès littéraires ainsi que les grandes multinationales ou encore de son système de développement socioéconomique, le *Soft Power* repose sur l'image de modernité et tient dans l'utilisation des institutions internationales afin d'exporter ses normes. L'environnementalisme, et en premier lieu la lutte contre le réchauffement global, s'inscrit dans ces vecteurs. Depuis l'accueil de la première conférence des Nations unies sur l'environnement à Stockholm en 1972, la Suède a systématiquement défendu son image de *leader* global du développement durable, dépassant de loin les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre que les traités internationaux lui avaient attribués²⁶.

Les discours politiques tendent à considérer l'intégration énergétique régionale comme un moyen de propager l'image environnementaliste de la Suède. L'objectif est de favoriser l'exportation d'électricité peu carbonnée produite en Suède vers les pays dont les mix énergétiques sont fortement tributaires des ressources fossiles. Cette stratégie transcende les clivages politiques. Pour C. Hamilton, le précédent porte-parole des libéraux pour les questions énergétiques :

La plus grande contribution pour la diminution des émissions de CO₂ que la Suède puisse donner au climat, à l'atmosphère et au monde, c'est de [...] produire plus d'électricité décarbonée et ainsi épargner à l'humanité une partie de ses émissions de gaz à effet de serre.²⁷

La position des Moderaterna est identique :

En 2008, nous avons exporté 2 TWh d'électricité, ce qui a permis de diminuer les émissions européennes de près de 2 millions de tonnes de CO₂. Si nous pouvions exporter 10 % de notre production, les émissions seraient réduites de 15 millions de tonnes. En quatre ans, les émissions européennes seraient égales à celles de la Suède.²⁸

25 La Suède se hisse à la sixième place dans le classement mondial du *Soft Power* établi par Portland Communication et en septième position du Nation Brand Index.

26 Simon Matti, *Exploring Public Policy Legitimacy. A Study of Belief-System Correspondence in Swedish Environmental Policy*, thèse de doctorat en sciences politiques, Luleå University of Technology, 18 septembre 2009, 370 p.

27 C. Hamilton – entretien du 13/03/2014.

28 C. Tenfjord – entretien du 05/04/2014.

Les exportations d'électricité ont agité le congrès du Vänsterpartiet organisé en 2016 à Örebro. Le texte soumis au vote par le comité exécutif stipule que la politique énergétique du parti

[...] doit tenir compte de la possibilité d'utiliser l'électricité nucléaire suédoise pour aider à réduire les émissions des centrales thermiques sur le marché nord-européen.²⁹

Enfin, cette stratégie a été évoquée dans les propositions pour l'évolution à venir du mix électrique suédois par Ibrahim Baylan, actuel ministre social-démocrate de l'énergie :

Nous devons envisager des situations où notre production d'électricité dépasse largement notre consommation grâce au nucléaire et au renouvelable et ainsi exporter le surplus vers nos partenaires afin d'aider à diminuer l'impact des énergies fossiles.³⁰

De surcroît, l'élargissement du marché de l'électricité est également perçu comme un vecteur de *Soft Power*. Initié par les gouvernements suédois et norvégiens, le Nord Pool devait permettre de fluidifier les échanges d'électricité. Créé en 1995, ce marché a intégré l'Estonie en 2010, la Lituanie en 2012 et la Lettonie en 2013. Comme le souligne Angélique Palle, ce projet vise « à l'élaboration d'une forme d'identité régionale nordique »³¹. Le Nord Pool serait en effet le produit de valeurs supposément consubstantielles à l'identité nordique – la transparence, la communication, la coopération, la bonne gouvernance, etc. – qu'il participerait à promouvoir dans les espaces intégrés (voir fig. 1, p. 72).

Une coopération énergétique objet de motivations différentes

Si les partis politiques suédois s'accordent sur la visée géopolitique de la coopération, chacun d'entre eux semble être motivé par des objectifs distincts. Ces divergences se retrouvent avant tout dans la définition des politiques énergétiques. Le débat en Suède sur l'élargissement de la coopération énergétique se déroule dans un contexte particulier. D'une part, la campagne des élections générales de septembre 2014 a replacé les politiques énergétiques au centre des discussions. En 2011, la coalition bourgeoise³² au pouvoir avait abrogé un moratoire sur la construction de nouvelles centrales voté trente ans auparavant. D'autre part, le règlement de la crise gouvernementale de l'hiver 2014 a mené les partis présents

29 Vänsterpartiet, *Ekologiskt-ekonomiskt punktprogram*, 3 décembre 2016, [<http://www.vansterpartiet.se/assets/Ekoekoprogram.pdf>] (consulté le 4 décembre 2016).

30 Propos relevés lors d'un débat en avril 2016 entre Ibrahim Baylan et des représentants de l'industrie suédoise.

31 Angélique Palle, *Regional Dimensions to Europe's Energy Integration*, Oxford, Institute for Energy Studies, 2013.

32 Nom communément donné à la coalition des partis de centre droit.

Figure 1 : Évolution du prix de l'électricité dans les quatre zones de tarification en Suède sur le marché spot du Nord Pool.

au Parlement à envisager l'élaboration d'une politique énergétique commune³³. Dans ce cadre, le soutien à la coopération énergétique régionale a servi de justification à des stratégies nucléaires diamétralement opposées. La ligne de fracture sur l'énergie atomique ne suit pas l'opposition entre droite et gauche en Suède. Si les Démocrates de Suède sont ouvertement favorables au nucléaire, les positions sont plus nuancées au sein de la coalition bourgeoise. Tandis que le parti

33 La situation au lendemain du vote est complexe. Ni la coalition bourgeoise ni les trois partis de gauche ne disposent d'une majorité. La création d'un gouvernement de coalition entre la coalition bourgeoise (l'Alliansen) et l'extrême droite avait été écartée. De plus, le Parti social-démocrate avait annoncé son refus de former une coalition avec le Parti de gauche. L'Alliansen dispose de trois sièges de plus que les Verts et les sociaux-démocrates additionnés. Toutefois, un gouvernement formé par l'Alliansen aurait été mis en minorité par le Vänsterpartiet. Enfin, un gouvernement créé par les Socialdemokraterna et le Miljöpartiet aurait pu être mis en minorité si l'Alliansen et l'extrême droite votaient contre. Cette situation s'est concrétisée en décembre 2014, obligeant alors le Premier ministre suédois Stefan Löfven à annoncer l'organisation d'élections anticipées au printemps 2015. L'accord de décembre signé par la coalition bourgeoise, le Parti social-démocrate et les écologistes afin d'éviter l'organisation de nouvelles élections engage les parties prenantes à élaborer une politique commune.

modéré et le parti libéral soutiennent son développement, les centristes et les chrétiens-démocrates sont plus réservés. De l'autre côté du spectre, si le parti écologiste suédois est né de l'opposition au nucléaire, les sociaux-démocrates et le parti de gauche, dont la position officielle est antinucléaire, connaissent des divisions internes.

Les membres de la coalition de centre droit considèrent que la coopération énergétique baltique légitime le développement de l'énergie atomique en Suède. Leur discours s'appuie sur une dénonciation de la variabilité du système énergétique suédois. La moitié de la production d'électricité du pays repose sur l'hydroélectricité. Or, cette production est fortement vulnérable aux variations annuelles de précipitations. Un tiers de l'hydroélectricité suédoise est générée par un parc de barrages-réservoirs dont les lacs sont remplis durant les crues printanières. Pendant l'hiver, alors que les précipitations baissent et que la demande énergétique augmente, les lâchers d'eau permettent de maintenir une production constante. Le système électrique suédois est alors tributaire du remplissage effectif des réservoirs au printemps. Or, celui-ci est variable et l'occurrence d'années sèches, comme ce fut le cas en 2002 et 2004, introduit un risque de pénurie. Le parti modéré et le parti libéral estiment alors que la stratégie d'aide aux pays baltes (décarbonisation des systèmes énergétiques, diminution du prix de l'électricité et diminution des importations russes) ne pourra être efficace que si elle repose sur des capacités d'exportation constantes et sur une surproduction structurelle d'électricité. Le maintien en activité du parc électronucléaire suédois est donc présenté comme l'unique moyen d'assurer la génération des volumes d'électricité nécessaires.

Il en va autrement pour le parti écologiste. Si le Miljöpartiet soutient l'aspect géopolitique de la coopération énergétique régionale, il considère le développement d'interconnexions électriques comme un moyen d'accélérer la sortie du nucléaire en Suède et d'intensifier le déploiement des énergies propres. L'introduction de sources renouvelables dans un système énergétique nécessite d'augmenter les capacités d'exportation. Dans l'état actuel, l'intermittence de l'éolien et du solaire entraîne des variations de production en fonction des conditions météorologiques. Or, dans certains cas, la puissance produite dépasse la demande d'énergie. Pour éviter une déstabilisation du système électrique dont le fonctionnement repose sur l'équilibre constant entre production et consommation, il est nécessaire de pouvoir exporter l'électricité, à défaut de la stocker. Les écologistes militent alors activement pour le développement des interconnexions afin de servir d'échappatoire pour le futur surplus d'électricité renouvelable.

DES TENSIONS INTERNES GRANDISSANTES AUTOUR DE LA COOPÉRATION ÉNERGÉTIQUE RÉGIONALE

La coopération énergétique a eu des effets collatéraux en Suède. En repoussant les frontières du marché de l'énergie sans régler les problèmes structurels du système électrique suédois, l'intégration régionale a entraîné des inégalités au sein du pays. Cette dynamique soulève des mouvements d'opposition dont le mécontentement tend à alimenter une rhétorique plus hostile envers la coopération baltique.

Le Nord Pool : une coopération régionale qui crée de nouvelles frontières internes ?

Le Nord Pool cristallise aujourd'hui une opposition croissante aux modalités de l'intégration régionale. Le Nord Pool est une bourse d'échange d'électricité où se retrouvent des producteurs, des distributeurs, des grands consommateurs, des vendeurs et des *traders*. Il fonctionne autour d'un système d'enchères sur lequel les acheteurs annoncent leurs besoins ainsi que le prix qu'ils sont prêts à payer, tandis que les producteurs déposent les volumes disponibles. Alors que près de 80 % de l'électricité consommée dans les pays nordiques y est échangée, il est considéré comme « l'expérience d'intégration régionale des marchés de l'électricité la plus aboutie au monde »³⁴.

La formation des prix sur le Nord Pool répond à deux logiques. Premièrement, les volumes d'électricité proposés à la vente sont classés en fonction de leur coût puis sont croisés avec les enchères d'achat. Deuxièmement, le prix de vente doit refléter la réalité des capacités d'interconnexions électriques entre les pays. Celles-ci étant limitées, chaque État représente une zone de tarifications indépendante. En période de congestion des interconnexions, le prix de gros est majoré en fonction du ratio entre la production et la demande d'énergie dans chaque zone. Dans l'idéal, l'objectif du Nord Pool est de favoriser la construction d'infrastructures permettant le transfert non contraint d'électricité. Le Nord Pool permet toutefois aux opérateurs des réseaux électriques des pays membres de diviser leur propre pays en plusieurs zones de tarification si le transfert y est limité par la capacité des lignes électriques internes. Le prix de l'énergie pour le consommateur y est alors impacté par son lieu de résidence. Si la décision de diviser le pays peut être prise librement par les opérateurs de réseau, elle peut également être imposée de l'extérieur, comme ce fut le cas pour la Suède.

La Suède ne constituait qu'une seule zone de prix jusqu'en 2011. En 2006, Dansk Energi, l'association des énergéticiens danois, a déposé une plainte contre Svenska Kraftnät, l'exploitant du réseau suédois de transport d'électricité,

34 Angélique Palle, *op. cit.*

devant la Commission européenne pour abus de position dominante sur l'interconnexion de l'Öresund qui relie les deux pays. Le prix de gros de l'électricité produit au Danemark est plus cher qu'en Suède, ce qui entraîne de lourdes importations de courant suédois au travers de l'interconnexion qui relie Malmö à Copenhague. Cependant, alors que la consommation électrique suédoise est majoritairement localisée au sud, la quasi-totalité de l'hydroélectricité est produite au nord. Les importations danoises d'électricité augmentaient ainsi les transferts d'électricité nord/sud déjà existants. Or, le réseau électrique suédois est structurellement congestionné et les capacités internes de transfert sont insuffisantes pour répondre à cette demande. En période de forte consommation, ce déficit risquait d'augmenter le prix de l'électricité dans l'ensemble de la Suède. Afin d'éviter cela, Svenska Kraftnät a délibérément limité les transmissions sur l'Öresund pour diminuer les exportations.

En 2011, alors que la Commission européenne allait reconnaître les torts de Svenska Kraftnät, l'opérateur décida de diviser la Suède en quatre zones de tarification de l'électricité. L'objectif était de refléter dans le prix de vente les contraintes de la géographie de l'électricité. Les frontières entre les zones ont été tracées par Svenska Kraftnät en fonction des goulots d'étranglement présents sur le réseau de transport. Dans les périodes où les capacités de transfert sont saturées, le prix de gros dans chacune d'entre elles est déterminé par le rapport entre la demande et l'offre afin d'inciter les entreprises à construire de nouveaux moyens de production ainsi qu'à renforcer le réseau électrique. La zone 1 correspond aux régions situées au nord d'Umeå et la zone 2 s'étend de Gävle au sud à Umeå (voir carte 3, p. 75). Le profil des deux zones se ressemble. Avec peu d'habitants, mais beaucoup de production hydroélectrique, elles sont structurellement en surplus de courant. La zone 3 couvre l'ensemble de la Suède centrale et englobe les agglomérations de Stockholm et Göteborg. La zone 4, la plus au sud, s'étend sur la Scanie et les comtés limitrophes. Alors qu'elle recouvre l'agglomération de Malmö, elle ne dispose d'aucune grande centrale.

Les zones de prix : support d'un nouveau discours contre l'intégration énergétique régionale ?

La création des zones de prix n'a entraîné que des différences marginales dans les coûts de l'électricité. Depuis 2012, le prix de gros a été identique dans les quatre zones durant près de 80 % des jours. La différence entre les zones 1, 2 et 3 est restée minime. La zone 4, dans laquelle le ratio entre production et consommation est le plus défavorable, a subi les prix les plus élevés. Les conséquences sur la facture des consommateurs particuliers et industriels sont difficiles à établir, car elles dépendent du type de contrat souscrit et du profil du foyer. Toutefois, les fournisseurs ont eu tendance à augmenter le prix des contrats dans le sud afin de répercuter l'incertitude de l'évolution. Même si elle est difficile à estimer,

Carte 3 : Géographie de l'électricité en Suède

Réalisation : Teva Meyer, IFG, Paris, 2017.

l'augmentation du prix de l'électricité a soulevé une opposition dans le sud du pays. La contestation des zones de tarification est venue des industriels énergoin-tensifs et des entrepreneurs de Scanie. L'opposition s'est fédérée au sein de l'asso-ciation Elnätsupproret (Le soulèvement contre le réseau électrique). Les milieux économiques ont été rejoints par les particuliers et en premier lieu par la Villaä-garnas riksförbund qui fédère 310 000 propriétaires de logements en Suède. La division de la Suède est unanimement contestée par les élus locaux dans la zone 4 quel que soit leur parti. Tous dénoncent le risque de voir les industries préférer investir dans le nord du pays où l'incertitude sur l'évolution du prix est plus faible. L'opposition la plus virulente est venue des élus de communes jouxtant la limite de la zone, craignant les conséquences d'un effet frontière sur l'attractivité de leur commune.

L'existence des zones de prix (Elområden) est devenue un objet de débat na-tional. Le dépouillement des prises de parole sur ce sujet au Riksdag (trente-deux interventions orales, vingt et une motions et sept questions écrites) montre l'émergence de trois discours sur les solutions pour réunifier le pays. Le parti social-démocrate, les écologistes et le parti centriste défendent la construction de nouvelles lignes électriques afin d'augmenter les capacités de transfert entre les zones de consommation et les zones de production. En plus de ces travaux, les modérés, les libéraux et les chrétiens-démocrates considèrent que la réduction des différences de prix nécessite l'augmentation des moyens de production dans le sud du pays et la pérennisation des centrales nucléaires. Toutefois, le parti libéral et les Moderaterna ont également témoigné leur crainte de voir la construction d'inter-connexions électriques supplémentaires accentuer les différences entre zones de prix. Toutes situées dans le sud du pays, au sein de la zone 4, ces infrastructures augmenteraient les transferts d'électricité depuis les barrages hydroélectriques du nord au risque de renforcer la congestion sur le réseau suédois. Ces questions ont été soulevées lors des débats sur le *NordBalt* et participent aujourd'hui au scepticisme de certains députés sur la construction du Hansa Power Bridge qui doit relier le Sud de la Suède à Güstrow en Allemagne. Cet argument a depuis été intégré par l'association Elnätsupproret.

Enfin, les Démocrates de Suède utilisent la mise en place des zones de prix pour contester le principe d'une coopération autre que celle engagée avec les pays nor-diques. D'une part, le parti considère la division du pays comme un abandon de souveraineté au profit de l'Union européenne, la création des zones de prix étant entraînée par une plainte déposée, auprès de la Commission européenne, suite à une infraction aux principes de libre concurrence. D'autre part, les Sverigedemokraterna dénoncent la création des zones de prix comme une conséquence de l'intégration grandissante du pays avec le reste de l'Union européenne. Le parti

considère en effet que la construction de nouvelles interconnexions internationales retarde le développement du réseau électrique en Suède qui permettrait de diminuer les congestions internes. D'un outil de coopération, le Nord Pool est devenu le support d'un discours hostile à l'intégration régionale.

CONCLUSION

Dans son étude historique de l'approvisionnement énergétique de la Suède, Arne Kaijser souligne que les politiques suédoises ont été influencées par des préoccupations d'ordre géopolitique depuis l'introduction de la machine à vapeur dans le pays³⁵. En analysant la coopération énergétique baltique, cet article confirme l'actualité de cette clé de lecture. L'engagement suédois en faveur de l'intégration énergétique régionale dans la Baltique repose autant sur des considérations environnementales que géopolitiques. Si l'objectif est d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables dans la région, il est également d'y minimiser l'influence de la Russie tout en augmentant celle de la Suède. Trois éléments permettent à la Suède de conserver sa place de moteur dans la coopération énergétique baltique. Premièrement, sa localisation dans la région lui confère le statut de *hub* naturel pour les échanges électriques. Deuxièmement, l'assentiment de la quasi-totalité des partis limite les obstacles politiques à cet engagement. Troisièmement, l'existence d'un flou sur les modalités concrètes de cette coopération en Suède permet à chaque parti de la soutenir en l'intégrant à son propre programme de politique énergétique.

Toutefois, les contrecoups non anticipés de l'intégration énergétique régionale mettent aujourd'hui à mal cette dynamique. Outre la division du pays en zones de prix, d'autres éléments tendent à devenir des supports à un discours s'opposant à la coopération baltique. Ainsi, l'absence d'uniformisation des politiques énergétiques au sein du marché de l'électricité soulève un débat en Suède quant au risque de délocalisation des futurs investissements dans les moyens de production vers des pays du Nord Pool où les normes environnementales et les régimes fiscaux seraient plus accommodants.

35 Arne Kaijser, Maja Fjæstad, Per Högselius, Anna Åberg, « Under the Damocles Sword : Managing Swedish Energy Dependence », communication présentée lors du colloque *Energy Resources. Europe and its Colonies*, 2012, Rachel Carson Center, Munich.