

## Fiche n° 24

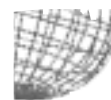
# La Norvège, à l'avant garde des pays scandinaves

Deux pays scandinaves, la Norvège et la Suède, ont pris une part décisive à la phase pilote de mise en oeuvre conjointe<sup>1</sup>. La Norvège, qui fut l'un des premiers pays à défendre cet instrument dans le cadre des négociations, s'est associée dès 1992 avec la Banque Mondiale pour promouvoir l'application conjointe à travers la mise en oeuvre de projets pilotes. La Suède, qui finançait depuis le début des années 90 des investissements visant à diminuer les émissions de polluants originaires des pays baltes, a quant à elle inscrit plus de 50 de ces projets dans la phase pilote (cf encadré en dernière page).

### Norvège / Banque Mondiale : un partenariat étroit dès 1992

En 1991, la Norvège fut avec les Etats-Unis<sup>2</sup> et les Pays-Bas<sup>3</sup> à l'origine de l'introduction de la notion d'application conjointe dans la Convention Climat alors en cours de rédaction. Parallèlement, le gouvernement norvégien négociait avec la Banque Mondiale<sup>4</sup> les termes d'un partenariat visant à promouvoir cet instrument de flexibilité Nord-Sud à travers un certain nombre d'expériences concrètes. L'évocation de l'application conjointe par la Convention Climat constitue en 1992 un premier succès. La même année, la Norvège et la Banque Mondiale signent un premier accord de collaboration : grâce à un cofinancement norvégien de 4.8 millions de dollars, des projets subventionnés par le Fonds pour l'Environnement Mondial seront mis à profit pour tester opérationnellement la notion d'application conjointe. Mis en oeuvre au Mexique, le projet *ILUMEX* vise à promouvoir la diffusion de lampes basse-consommation dans les villes de Guadalajara et Monterrey ; en 1993, un cofinancement de 3 M\$ vient s'ajouter à un budget initial de 20 millions, pris en charge pour moitié par le FEM<sup>5</sup>. Le projet *Coal to Gas Boiler Conversion*, mis en oeuvre en Pologne, est également choisi en 1993 pour évaluer la faisabilité de l'application conjointe ; le volet "norvégien" s'élève cette fois-ci à 1.1 million sur un total de plus de 48 M\$, dont 25 à la charge du FEM. La mise en oeuvre de ces deux projets débute en 1994.

La Norvège,  
qui fut l'un des  
premiers pays à  
prendre fait et cause  
pour l'application  
conjointe Nord-Sud,  
s'allie dès 1992 avec  
la Banque Mondiale  
afin de promouvoir  
cet instrument à  
travers une série  
de projets pilotes



Mais le principe de l'application conjointe rencontre alors une opposition croissante sur la scène internationale<sup>6</sup>, en particulier de la part des pays en développement et des ONG environnementales ... En 1995, les Parties à la Convention, réunies à Berlin, refusent ainsi d'entériner sans examen la notion d'application conjointe et décident de lancer une "phase pilote pour les activités mises en oeuvre conjointement", ouverte à tous les pays volontaires mais excluant toute attribution de crédits d'émission<sup>7</sup>. La Norvège et la Banque Mondiale décident alors d'accroître leur effort tout en l'inscrivant dans le cadre de la phase pilote : un *AIJ Program* de trois ans est lancé en avril 1996, et un troisième projet, le *Burkina Faso Sustainable Energy Management Project*, s'y inscrit bientôt, grâce à un apport norvégien de 2.5 M\$ (sur un total de près de 20.5 M\$).

En 1997, à l'approche de la 3<sup>ème</sup> Conférence des Parties, un quatrième et un cinquième projets sont en préparation dans le cadre du *AIJ Program*, respectivement intitulés *India Integrated Agricultural Demand-Side Management Project* et *Barbados Queen Elizabeth Hospital Fuel Cell Installation Project*. De son côté, la Norvège a initié sur une base bilatérale deux autres projets, au Costa Rica (*Reforestation and Forest Conservation*) et en Slovaquie (*Fuel Switch from Fossil Fuels to Bio-Energy*), complétant ainsi un portefeuille d'investissements géographiquement très équilibré - le projet burkinabé restera longtemps le seul projet africain de la phase pilote... Enfin, l'*AIJ Program* a rendu publique une étude<sup>8</sup> commandée à la société de conseil norvégienne ECON, faisant état d'un marché international du CO<sub>2</sub> de 30 à 40 milliards de dollars par an à l'échéance 2020...

### Un portefeuille de projets géographiquement équilibré

Six projets financés par la Norvège ont été enregistrés auprès du Secrétariat de la Convention<sup>[a]</sup>. Ses six projets concernent six pays d'accueils différents : la Pologne et la Slovaquie pour ce qui concerne les pays en transition, le Costa Rica, le Mexique, le Burkina Faso et l'Inde pour les pays en développement<sup>[b]</sup>. Trois opérations d'envergure représentent 95% de l'impact total du portefeuille, qui s'élève à plus de 6.3 millions de tonnes de CO<sub>2</sub><sup>[c]</sup>. Il s'agit des projets *Coal to Gas Conversion* (Pologne, près de 3 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> sur 17 ans), *Integrated Agriculture DSM Management* (Inde, près de 1.5 Mt sur 20 ans) et *Sustainable Energy Management* (Burkina Faso, 1.45 Mt sur 6 ans). Ces trois projets ont été montés par le *AIJ Program*, qui est aussi à l'origine du projet *ILUMEX* (Mexique, plus de 700000 tonnes de CO<sub>2</sub> sur 5 ans, dont environ 86000 ont été "attribués" à la Norvège). Les deux autres projets ont été développés par la Norvège sur une base bilatérale, au Costa Rica (*Reforestation and Forest Conservation*, un peu plus de 230000 tonnes sur 25 ans), et en Slovaquie (*Fuel Switch from Fossil Fuels to Bio-Energy*, 51000 tonnes sur 30 ans).

[a] Au 17 juillet 1999 - liste en accès sur le site web de la Convention, [www.unfccc.de/program/aij/aijproj.html](http://www.unfccc.de/program/aij/aijproj.html)

[b] Le projet *Queen Elizabeth Hospital Fuel Cell Installation* qui devait être mis en oeuvre à la Barbade a été abandonné.

[c] Selon Norwatch, la Norvège, qui s'est engagée à limiter à 1% la croissance de ses émissions d'ici 2010, "would have to reduce its emissions by the equivalent of 20 millions tons of CO<sub>2</sub> per annum" pour tenir son engagement.

## Un bilan politique "tout à fait satisfaisant"

Comme le rappelle un récent rapport de la Banque Mondiale sur le *AIJ Program*<sup>9</sup>, la création de ce dernier s'inscrivait dans le cadre d'un mandat politique sans équivoque :

*"Norway had a clear political ambition to win support for the JI mechanism and saw the strength, experience and outreach potential of the Bank as a powerful way of pursuing this cause, while at the same time minimising attention to perceived national motives to pursue this mechanism"*<sup>10</sup>.

Les efforts réalisés en ce sens dans le cadre du *AIJ Program* ont été tout à fait significatifs. Depuis 1996, "the programme was presented at more than 60 regional and international conferences around the world [and] more than 20,000 programme folders were distributed"<sup>11</sup>. Une partie du site internet de la Banque Mondiale est également consacrée dès 1996 au *AIJ Program*<sup>12</sup> : le récent rapport de la Banque sur le *AIJ Program* met en avant le fait qu'il s'agit du "second most requested World Bank web site"<sup>13</sup>. Autre conséquence de cet effort de communication, "the projects in Poland and Mexico have clearly been among the most quoted and discussed projects under the AIJ phase"<sup>14</sup>.

Mais le véritable enjeu était de surmonter l'opposition initiale de la plupart des pays en développement au principe d'une application conjointe Nord-Sud. 1997 sera de ce point de vue une année charnière : alors que le terme de la phase pilote est programmé pour la fin de la décennie, le calendrier du Mandat de Berlin va conduire les promoteurs de l'application conjointe à lier sans plus attendre la négociation de nouveaux engagements au débat sur les instruments de flexibilité. La Banque Mondiale intensifie donc son travail de promotion : "a main thrust of dissemination of information was initiated about half a year before the COP meeting in Kyoto and culminated during this conference where a large number of meetings [on the AIJ Programme] were held ... [and] more than 5,000 pamphlets ... were distributed"<sup>15</sup>.

**Financés par la Norvège, le *AIJ Program* de la Banque Mondiale et ses quatre projets serviront de support à une stratégie active de "communication" sur l'application conjointe**



Malgré cela, l'expression "application conjointe" reste bannie du texte en cours de négociation. Fruit d'un compromis de dernière heure, "*forged in the hot crucible of a small contact group and never debated in the Committee of the Whole*"<sup>16</sup>, un nouvel instrument de coopération Nord-Sud, intitulé "*mécanisme de développement propre*", est néanmoins créé, qui se substitue à l'application conjointe<sup>17</sup>. Pour les promoteurs de la flexibilité Nord-Sud, l'essentiel est sauf : le MDP "*eliminate the need for a JI regime involving developing countries*"<sup>18</sup>, soulignera deux ans plus tard Robert Dixon, qui était au moment du sommet de Kyoto à la tête de la *U.S. Initiative for Joint Implementation*<sup>19</sup>...

La Banque Mondiale et la Norvège n'ont donc pas œuvré en vain : mis en place "*at a time when the issue of JI was controversial among many country Parties and NGOs*"<sup>20</sup>, leur programme, "*with its high profile of activities in several leading developing countries, has resulted in a more favourable impression of the AIJ concept*"<sup>21</sup>. Le bilan récemment diffusé par la Banque Mondiale accorde donc la mention "*highly satisfactory*" au "*political outcome of the programme*", soulignant que celui-ci "*[has] proved its value at the COP 3 as the Kyoto Protocol was signed*"<sup>22</sup>.

## CO2lonialisme ?

Deux sociétés norvégiennes, Tree Farm et le Norwegian Afforestation Group, se sont récemment engagées dans des projets de séquestration en Afrique de l'Est. Une ONG norvégienne, NorWatch, a publié récemment un rapport très critique sur ces projets<sup>[a]</sup>. Ce rapport s'appuie sur une enquête de terrain conduite en Ouganda, où les deux sociétés sont présentes. Un accent particulier est mis sur le projet *Bukaleba Forest* de la société Tree Farm, dont la mise en œuvre a débuté en 1996.

Norwatch analyse d'abord les contrats d'affermage passés par le Norwegian Afforestation Group et Tree Farm avec le gouvernement ougandais. Fruits d'un rapport de force très inégal, ces contrats font la part belle aux deux sociétés norvégiennes : pour Norwatch, "*the entire lease agreement resembles neo-colonialism*". Les conditions financières, en particulier, sont tout à fait léonines : les deux sociétés norvégiennes "*have leased their lands from Uganda at a bargain price*", les autorités locales n'étant pas en mesure "*to assess what value the companies plan to generate through carbon trading*". Tree Farm, par exemple, pour s'assurer pendant 50 ans la jouissance d'une surface de plus de 5 000 hectares, "*will need to pay a rent of little more than USD 300,000*", alors même qu'elle peut escompter des "*carbon profits of USD 28.7 million*"<sup>[b]</sup> grâce à son investissement...

Le projet de Tree Farm, par ailleurs, exacerberait les tensions relatives à l'usage des terres : sa mise en œuvre complète n'est pas envisageable "*without some 8,000 people, mainly farmers and fishermen, being evicted from the company's areas and thus deprived of their livelihoods*". En attendant, la société norvégienne "*is exploiting farmers by using them as a free labour to clear and prepare the land which is to be planted with forest*" : selon une étude financée par l'Union Européenne<sup>[c]</sup>, citée par Norwatch, le projet "*resembles a Middle Age feudal system ... with the farmers paying for the bulk of the investment cost of the plantation establishment*".

Au terme de son enquête, Norwatch exprime donc une réelle inquiétude : si la Conférence des Parties autorisait de telles opérations dans le cadre du MDP<sup>[d]</sup>, "*countries such as Uganda may experience a Klondyke situation with cut-throat competition between foreign companies for cheap land*", au détriment des populations locales. Pour Trygve Refsdal, conseiller auprès des autorités forestières ougandaises, "*this may lead to a new form of colonialism*" : en effet, "*experience from similiar initiatives show that local interests, local needs, and traditional land rights are easily pushed aside, and that land conflicts arise, when outside commercial interests enter*".

[a] "*CO2lonialism - Norwegian Tree Plantations, Carbon Credits and Land Conflicts in Uganda*", Harald Eraker, Norwatch, April 11, 2000, 21 pages - <http://www.fivh.no/norwatch/english/uganda.html>

[b] Cash Flow estimé sur la base des données fournies par Tree Farm et d'un prix de 13.5 dollars par tonne de CO<sub>2</sub>, correspondant aux projections médianes de l'institut norvégien de recherche CICERO (Center for International Climate and Environment Research - Oslo).

[c] "*Social Impact Assessment of the Proposed Natural Forest Resources Management and Conservation Program*", B. Koppers, K Consult, octobre 1999.

[d] Se reporter sur ce point à la fiche n° 13 : "La question des "puits" dans le cadre du MDP".

**L'adoption fin 1997 du Protocole de Kyoto et de son mécanisme de développement propre est un succès pour la Norvège et la Banque Mondiale**

**Un rapport de l'ONG NorWatch met en cause deux projets norvégiens de séquestration, dont la mise en place en Ouganda peut être qualifiée de "néo-coloniale"**



## La Suède et les pays baltes : une coopération prolifique

Au cours des années 80, la Suède a pris conscience de l'impact sur son propre environnement de la pollution originaire des pays de l'Est, et en particulier des pays baltes. Après l'indépendance de ces derniers, elle a donc mis en place un programme de coopération avec les pays en transition, le programme *Environmentally Adapted Energy System in the Baltic region and Eastern Europe* (EAES). Entre 1992 et 1998, 36 millions de dollars ont été affectés à ce programme. Ces fonds ont servi à financer des projets d'efficacité énergétique et de substitution énergétique, en particulier dans le secteur du chauffage résidentiel et urbain. Les projets retenus ont bénéficié de prêts couvrant les coûts d'investissements, l'assistance technique étant prise en charge par la Suède. Le programme a d'abord été géré par le *Swedish National Board for Industrial and Technical Development* (NUTEK). Depuis le 1er janvier 1998, il relève d'une nouvelle agence, la *National Energy Administration* (NEA), constituée à partir du département énergie du NUTEK.

Comme le soulignait *Joint Implementation Quarterly*, le programme EAES "was entirely justified for Sweden on environmental grounds since it shares the same environment with the Baltic region"<sup>[a]</sup>. La Suède n'en a pas moins envisagé assez rapidement de rattacher une partie des projets ainsi mis en oeuvre à la phase pilote de mise en oeuvre conjointe. On trouve ainsi deux projets du programme EAES<sup>[c]</sup> sur les dix projets analysés entre 1995 et 1997 dans le cadre de l'étude "Criteria and Perspectives for Joint Implementation - Ten Nordic Projects in Eastern Europe"<sup>[b]</sup>, dont l'objectif était d'analyser les perspectives offertes aux pays nordiques dans les pays en transition. Selon cette étude, financée par le *Nordic Council of Minister*<sup>[d]</sup>, ces deux projets suédois "are economically profitable and at the same time cause considerable reductions in CO<sub>2</sub> emissions" : leur coût unitaire de réduction est donc négatif<sup>[e]</sup>. Une approche économique de l'additionalité environnementale<sup>[f]</sup> conduirait dès lors à leur refuser le statut d'opération conjointe, ce qui n'a pas empêché la Suède de les enregistrer en tant que tel auprès du Secrétariat de la Convention...

Au total, 51 projets ont ainsi été inscrits par la Suède dans le cadre de la phase pilote<sup>[g]</sup>. Tous sont mis en oeuvre dans les pays baltes : la Lettonie accueille 22 projets suédois, l'Estonie 20, et la Lituanie 9. Le bilan total de ce portefeuille s'élève à près de 3.3 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>. Les projets portant sur les énergies renouvelables (biomasse) entrent pour plus des deux-tiers dans ce bilan, le reste est dû à des opérations d'efficacité énergétique. Les 15 projets les plus importants présentent un impact cumulé d'environ 2.35 millions de tonnes, soit plus de 70% de l'impact total du portefeuille.

[a] *Joint Implementation Quarterly*, Vol. 4 N° 1, April 1998, page 11.

[b] "Criteria and Perspectives for Joint Implementation - Ten Nordic Projects in Eastern Europe", Nordic Council of Minister, TemaNord 1997:564, 1997, 139 pages.

[c] Le premier, mis en oeuvre dans la ville de Türi en Estonie, est un projet de substitution biomasse / fioul dans une centrale de chauffage urbain. Le second, mis en oeuvre dans la ville de Balvi, en Lettonie, est de type similaire.

[d] Danemark + Finlande + Islande + Norvège + Suède.

[e] "Criteria and Perspectives for Joint Implementation", op. cit., pages 35 et 55.

[f] Cf fiche n° 3 : "Contrôler l'additionalité environnementale : l'approche financière".

[g] Au 17 juillet 1999 - liste en accès sur le site web de la Convention, [www.unfccc.de/program/aij/aijproj.html](http://www.unfccc.de/program/aij/aijproj.html)

**Menacée par la pollution originaire des trois pays baltes, la Suède, depuis 1992, finance dans ces pays des investissements visant à diminuer les émissions de polluants, ce qui lui a permis, à partir de 1995, d'inscrire plus de 50 projets conjoints dans le cadre de la phase pilote...**

**Mise à jour :**  
16 novembre 2000

### Notes :

1 Sur la phase pilote, se reporter à la fiche n° 2 : "La phase pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans".

2 Sur les Etats-Unis, voir la fiche n° 21 : "La U.S. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote".

3 Sur les Pays-Bas, voir la fiche n° 23 : "L'Amérique Latine, terre d'élection des "puits" de carbone".

4 Sur la Banque Mondiale, se reporter à la fiche n° 18 : "Application conjointe, mécanisme de développement propre : le rôle moteur de la Banque Mondiale".

5 Pour une analyse détaillée de ce projet pilote, se reporter aux études de cas en annexe du rapport "Articulations et complémentarités entre le mécanisme de développement propre et les Fonds pour l'environnement mondial : une première mise en perspective", P. Cornut, Conseil Scientifique et Technique du FFEM, décembre 1998, 102 pages.

6 Cf fiche n° 1, "De l'application conjointe au mécanisme de développement propre".

7 Décision 5 de COP1 (FCCC/CP/1995/7/Add.1).

8 "Joint Implementation : Theoretical Considerations with Perspectives from Industrial and Land Use Sectors", ECON, Report n° 1/97.

9 "Evaluation Report of the Norway-World Bank AIJ Programme : Lessons Learned from the Pilot Phase under the UNFCCC", R. Selrod et P. Karani, World Bank, Environment Department, July 2000, 48 pages. Ci-après "Evaluation Report of the Norway-World Bank AIJ Programme".

10 "Evaluation Report of the Norway-World Bank AIJ Programme", op. cit., page 9.

11 Idem, page 12.

12 AIJ Home Page : <http://www.esd.worldbank.org/aij>

13-14-15 "Evaluation Report of the Norway-World Bank AIJ Programme", op. cit., page 12.

16 "Implications of AIJ for CDM", I. Mintzer & R. Dixon, page 410, in "The U.N. Framework Convention on Climate Change Activities Implemented Jointly Pilot : Experiences and Lessons learned", éditeur R. Dixon, Kluwer Academic Publishers, 1999, 422 pages.

17 Sur cette transition, lire la fiche n° 1, "De l'application conjointe au mécanisme de développement propre".

18 "Implications of AIJ for CDM", I. Mintzer & R. Dixon, op. cit., page 410.

19 Sur ce programme, voir la fiche n° 21 : "La U.S. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote".

20 "Evaluation Report of the Norway-World Bank AIJ Programme", op. cit., page 24.

21 Idem, page 15.

22 Idem, page 24.

### Rédaction :

**Pierre Cornut**, économiste, est l'auteur de plusieurs rapports sur le FEM, l'application conjointe Nord-Sud et le mécanisme de développement propre

