Séminaire International

Sur

La Gestion des Ressources Naturelles dans les Statuts d'Autonomie

Organisé par la Mission Permanente du Royaume du Maroc à Genève

Genève, le 04 Juin 2012

Préface

La gestion des ressources naturelles revêt une importance particulière dans la mise en œuvre des systèmes d'autonomie territoriale. Elle est même déterminante pour leur réussite, bien qu'ils divergent d'un contexte ou différend à l'autre. L'expérience a démontré qu'il n'existe pas de modèle standard en la matière, mais plutôt des modes variés, qui ont leur propre dynamique.

C'est afin d'apprendre de ces variations, que la Mission Permanente du Royaume du Maroc, à Genève, a organisé, le 4 juin 2012, au Palais des Nations, un Séminaire International sur "la gestion des ressources naturelles dans les Statuts d'autonomie ". Il a été animé par des professeurs et académiciens, venus de France, Danemark, Canada, Indonésie et Iraq.

L'objectif de ce Séminaire a été de favoriser une réflexion académique et comparative sur les dispositions afférentes à la gestion des ressources naturelles, dans l'Initiative marocaine d'autonomie pour le Sahara et les statuts d'autonomie à Aceh, (Indonésie), Kurdistan (Iraq), Nouvelle-Calédonie (France), Nunavik et Nunavut (Canada) et Groenland (Danemark). Le Séminaire avait également pour ambition de tirer des enseignements des bonnes pratiques, pouvant servir de grille de lecture et d'évaluation des pouvoirs dévolus à la Région,en matière de gestion des ressources naturelles, prévus par l'Initiative marocaine d'autonomie au Sahara.

Ainsi, le Pr Jean-Louis Roy, de l'Université de Montréal, a mis en exergue l'indissociabilité entre l'initiative d'autonomie marocaine et l'environnement des réformes constitutionnelles et politiques dans le Royaume. Qualifiant cet environnement de garantie nécessaire au succès des négociations politiques autour d'une solution d'autonomie favorisant le développement de la régional autonome, la réconciliation, et l'intégration économique du Maghreb.

Mme Séverine Blaise, de l'Université de la Nouvelle Calédonie, a affirmé qu'à l'instar de la Nouvelle-Calédonie, l'Initiative marocaine prévoit une autonomie économique très large, en faveur des populations du Sahara.

Le Pr. Saad Jawad, de l'University of London, a relevé l'importance accordée par l'Initiative marocaine à la question du bien-être de la population du Sahara. Alors que cet aspect n'a été pris en compte que très tardivement dans le contexte du Kurdistan.

Le Pr. Alain-G. Gagnon, de l'Université du Québec à Montréal, a notamment souligné l'importance de la négociation et du principe de subsidiarité, impliquant le strict respect de l'intérêt général de la Nation, pour le succès de toute gestion autonome des ressources naturelles.

Pour sa part, Dr Lise Lyck, Professeur à l'Ecole of Business de Copenhague, a relevé une similitude dans l'importance du développement et de la croissance enregistrés au Groenland et au Sahara, et ce grâce aux efforts des Gouvernements centraux du Danemark et du Maroc.

Enfin le Dr. Achim Wennmann, Chercheur à l'Institut supérieur des Etudes Internationales de Genève, a souligné que l'Initiative marocaine d'autonomie, prévoit des arrangements plus ambitieux en matière de gestion des ressources naturelles, que le Plan d'autonomie d'Aceh/Indonésie.

Cette lecture croisée dans les cinq expériences d'autonomie et l'Initiative marocaine d'autonomie, a démontré la pertinence du projet marocain, alors qu'il est au stade d'une offre, soumise à la négociation et partant, à son enrichissement dans le cadre d'un règlement politique négocié et mutuellement acceptable.

Omar Hilale
Ambassadeur, Représentant Permanent du Royaume du Maroc auprès de l'Office des Nations Unies à Genève

Sommaire

Introduction par le Président du Séminaire : **1**

M. Jean-Louis Roy,(modérateur): Chercheur invité, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal

La gestion des ressources naturelles en Nouvelle-Calédonie : des pistes pour l'Initiative du Maroc pour la Région du Sahara ? **12**

Par: ***Pr. Séverine Blaise,*** Maître de conférences en économie à l'Université de la Nouvelle-Calédonie; Centre des Nouvelles Etudes sur le Pacifique.

La gestion des ressources naturelles dans les statuts d'autonomie : l'expérience du Kurdistan d'Iraq **37**

Par: ***Pr. Saad Jawad,*** Professeur de sciences politiques Centre de Moyen Orient, Ecole d'économie et de sciences politiques de Londres, Université de Londres.

La place du Québec et le partage des compétences dans le système fédéral canadien et quelques constats portant sur la gestion des ressources au Nunavik et au Nunavut pour une comparaison avec l'Initiative marocaine pour l'Autonomie de la région du Sahara **51**

Par: ***Pr. Alain-G. Gagnon***, Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes Université du Québec à Montréal.

Ressources naturelles du Groenland: une expérience inspirante pour la région du Sahara **68**

Par: ***Dr. Lise Lyck,*** Directeur du Centre et Professeur agrégé à l'École des Affaires de Copenhague.

le partage des richesses provenant des ressources naturelles: un aperçu mobilières d'Aceh pour affaire du Sahara **104**

par: ***Dr. Achim Wennmann,*** Chercheur au Centre sur les conflits, le développement et la consolidation de la paix (CCDP) de l'Institut universitaire de hautes études internationales et du développement à Genève.

ANNEXE

Bibliographies des Conférenciers **119**

DISCOURS INTRODUCTIF

Mesdames et messieurs,
Chers collègues,
Chers amis,

Les travaux de notre séminaire s'inscrivent dans une séquence d'analyses et de réflexions qui, dans trois rencontres internationales précédentes tenues dans cette ville et à Dakhla, ont porté sur **l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara d'avril 2007.** Un ordre de principes constitutionnels et politiques de grande portée y ont été examiné. Il recouvre l'ensemble des droits collectifs et individuels arrêtés par les instruments internationaux : le droit à l'autodétermination, les normes démocratiques et les droits de l'homme et, enfin la gouvernance déclinée et précisée dans des institutions et mécanismes compatibles avec le statut d'autonomie pour la région du Sahara.

Les travaux de ces trois séminaires constituent comme un préalable aux nôtres. En effet, il nous est demandé aujourd'hui d'effectuer des analyses comparatives situant l'Initiative marocaine au regard d'autres modèles prévalant dans des territoires autonomes et ou régions concernant **la gestion des ressources naturelles et le partage des revenus publics que leur développement génère**.

Une vision d'ensemble :

Ce sujet est d'une importance capitale. Il porte en effet sur l'une des trois grandes richesses des sociétés à côté de celles constituées par la ressource humaine et par la capacité financière publique et privée disponible et produite. En conséquence des besoins propres de la région du Sahara, de ceux du Maroc dans son ensemble et aussi de la demande mondiale, les ressources naturelles sont un levier puissant du développement économique et social.

Notre séminaire porte sur la région du Sahara. Mais Il serait insuffisant et artificiel d'en discuter sans resituer nos travaux dans une vision d'ensemble qui lui donne sens et direction. L'Initiative marocaine nous procure cette vision enrichie de nombreuses pratiques en découlant, « ***pratiques exemplaires*** » que signale le Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport au Conseil de Sécurité du 5 avril dernier.

Parmi ces pratiques, Je retiens la mise en place de deux Commissions régionales du Conseil national des droits de l'homme, à Dakhla et à Laayoune, la venue dans le territoire du Sahara d'experts indépendants (procédures spéciales) dans les domaines des droits culturels et de la torture. Enfin, puisqu'il faut choisir, la possibilité et la capacité des-des populations du Sahara de voter, ce qu'ils ont fait à l'occasion des élections législatives de novembre 2011, « *dans des conditions pacifiques,* » selon les termes même du Secrétaire général, appartient à cette liste des pratiques exemplaires.

La nouvelle constitution du Maroc :

Même si elle la précède, L'Initiative marocaine d'autonomie est de part en part confortée par la nouvelle constitution du Royaume. En effet, les valeurs et les garanties évoquées et assurées par ce document exceptionnel, la situe en effet dans un ensemble qui l'inclut et la dépasse.

Elle l'inclut puisque les principes généraux qu'elle promeut et l'état de droit qu'elle raffermit s'étendent l'un et l'autre sur l'ensemble du territoire national et concernent tous les citoyens du Royaume. Bref, les réformes démocratiques découlant de la nouvelle constitution concernent intégralement les territoires et les populations du Sahara et réaffirment les engagements inclus dans le texte définissant le statut d'autonomie de la Région du Sahara.

Elle la dépasse aussi, ses provisions tout en étant conformes à la constitution s'en distinguant par leur portée de celles, par ailleurs importantes, énoncées dans le titre IX de la constitution concernant les régions et les collectivités territoriales. Bref, la nature de l'autonomie définit par l'Initiative répond à la fois aux exigences constitutionnelles et à la pleine reconnaissance du caractère particulier de la région du Sahara. Telle est la vision d'ensemble qui consacre la spécificité de la Région et assure son raccordement indispensable aux fondamentaux du Royaume.

Le printemps arabe :

Enfin, il importe de rappeler que l'Initiative marocaine et la nouvelle constitution du royaume ne sont pas les résultantes d'un ajustement circonstanciel consécutif à ce qui est convenu de nommer « *le printemps arabe. »*

D'une part, l'Initiative le précède de quatre années pleines. C'est assez dire son caractère propre procédant d'une chronologie historique et politique qui n'a rien à voir avec le printemps arabe.

D'autre part, le processus politique qui a conduit à l'adoption de la nouvelle constitution trouve ses origines dans des choix et orientations engagés dans la dernière décennie du précédent siècle et mis en œuvre successivement dans cette période. Ces choix et orientations ont notamment conduit à la reconnaissance des droits de l'homme dans le préambule de la constitution de 1992 et, en 1998, à l'installation d'un gouvernement d'alternance à Rabat. Suite à l'accession au trône de Sa Majesté Mohammed VI au tournant du millénaire, ce mouvement a été accéléré comme l'illustre les références suivantes.

- La création du Conseil consultatif des Droits de l'Homme et d'un ministère des Droits de l'homme et la mise en place, en 2004, de l'Instance Équité et Réconciliation. Chargée de faire la lumière sur la situation des droits de l'homme dans la longue période allant de l'indépendance à 1999, leur déni et leurs victimes, chargée aussi de leur assurer des compensations, L'Instance ouvrira des dossiers concernant 4,000 personnes.

- Annoncée dans le discours du Roi du 6 octobre 2003, La réforme du code de la famille est entrée en vigueur le 5 février 2004. Selon l'appréciation d'un collectif de magistrats français venus au Maroc en faire l'analyse, Cette réforme constitue « *une mise à niveau sur les standards juridiques internationaux. »*. Les villes sahariennes ont même enregistré le taux de participation le plus élevé au Royaume, avec 78,52 pc à Aousserd, 68,58 pc à Smara et 60,62 pc à Laâyoune, alors que la moyenne nationale a avoisiné les 52,4 pc.

- La création, en mars 2002, de « l'Agence pour la promotion et le développement économique et social des provinces du Sud du Royaume », afin de consolider et structurer les efforts de mise à niveau économique et social du Sahara par rapport aux autres provinces du Maroc. Elle a pour mission d'étudier et de proposer des stratégies de développement, de fédérer les efforts des différents départements ministériels et de rechercher les moyens de financement nécessaires en vue de favoriser la conception et la réalisation de projets à impact économique et social certain.

L'intervention de l'Agence du Sud porte sur 58% du territoire marocain (Guelmim-Es-Semara, Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, et Oued-ed-Dahab-Lagouira) et sur une multitude de secteurs d'activité économique (Villages de pêche, Infrastructure, Habitat et développement urbain, Agriculture et élevage, Tourisme et artisanat, etc.)

- La mise en place, en mars 2006, du Conseil Royal Consultatif pour les Affaires Sahariennes, constitué de notables de tribus et d'élus, les acteurs de la société civile et les forces vives de la nation, notamment parmi les femmes et les jeunes de la région du Sahara.

Il est chargé d'émettre des avis consultatifs sur les questions d'ordre général ou spécial se rapportant à la défense de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale ainsi qu'au développement humain, économique et social intégré de la région du Sahara.

Il est également habilité à faire des propositions concernant toute mesure permettant le retour et l'intégration au sein de la mère patrie de tous les Marocains originaires du Sahara.

Le Conseil peut proposer tout projet susceptible d'assurer le développement humain, économique et social des villes sahariennes, en coordination avec toute institution nationale ou locale publique ou privée et suggérer des actions visant à préserver et à promouvoir le patrimoine culturel, linguistique et artistique (Hassani) de ces villes.

Il peut aussi proposer toute action de nature à promouvoir les principes et les règles relatifs aux droits de l'Homme dans la région du Sahara et toute participation, en coordination avec les autorités compétentes, aux rencontres des institutions et organismes internationaux pouvant connaître de la question de l'intégrité territoriale ou du développement des villes sahariennes du Royaume.

Ces références démontrent, hors de tout doute, que l'évolution constitutionnelle et politique au Maroc a précédé le printemps arabe. En effet, ces références concernent des choix et des acquis qui le précèdent d'une décennie ou presque.

Une dynamique politique et sociale singulière :

La nouvelle constitution constitue l'aboutissement de cette période. Elle illustre une dynamique politique et sociale singulière et propre au système marocain. Cette dynamique conjugue le rapport de force et de négociations entre les partis politiques, les prises d'initiatives de la société civile marocaine comprenant l'impatience des nouvelles générations qui s'est manifestée dans l'environnement du printemps arabe et la capacité de l'institution royale et de ceux qui l'incarnent de prendre la juste mesure des évolutions du pays et d'y apporter des réponses fortes.

Cette dynamique explique, en partie du moins, l'annonce par le Roi, en février 2011, d'une réforme de la constitution. Elle explique aussi la mise en place de la Commission de révision constitutionnelle qui donna lieu à d'importantes concertations. Elle explique enfin la tenue d'un référendum constitutionnel en juillet 2011 qui dota le pays d'une nouvelle loi fondamentale suite à l'appui massif des citoyens du royaume.

Certes la coïncidence de calendrier n'est pas tout à fait fortuite. Cependant, il est faux d'établir un rapport de causalité entre la réforme constitutionnelle marocaine et les évènements bouleversant les systèmes politiques des pays de la grande région. Ces évènements ont certes eu un impact sur la société et le pouvoir marocains tant leur impact national, régional et international a bouleversé la géopolitique immédiate et affecté substantiellement le calendrier politique, diplomatique et militaire international. Ils ont retenu l'attention du monde entier. En ce sens, ils constituent un facteur de ce qui est advenu au Maroc. Ce dernier n'est pas une entité close hermétiquement. Lui aussi est affecté par la conjoncture qui est le temps de l'évènement.

Mais la réforme constitutionnelle s'inscrit dans le temps long, celui de l'avènement et des structures, pour emprunter aux catégories du grand historien français, Fernand Braudel. Elle s'inscrit dans une séquence qui précède le printemps arabe et qui s'étend dans la longue durée sur près d'un demi-siècle, séquence et recherche qui ont conduit le royaume à se rapprocher, par étapes successives, complexes ou aisées, d'un état de droit démocratique.

Ce rapprochement est la conséquence de volontés multiples, celles d'une partie de la classe politique, celle de la société civile et celle de l'institution royale. Chacune de ces volontés répond à des visions, des stratégies et des intérêts qui leur sont propres. Il est indéniable cependant qu'elles ont dépassé les seuils de méfiance, d'intransigeance et de pessimisme pour converger vers des aménagements constitutionnels et politiques qui ne sont certes pas achevés mais qui constituent des consensus dynamiques indéniables. Nous sommes à des années lumières du printemps arabe. Nous découvrons un paradigme qui se distingue absolument de celui qui a exacerbé la méfiance, l'intransigeance et le pessimiste dans les sociétés ou cette saison, peut-être mal nommée, a surgi et se prolonge dans l'inquiétude et l'incertitude. Leur futur est imprévisible. Tel n'est pas le cas au Maroc.

Les résultats de l'élection législative de novembre 2011 et la nomination d'Abdelilah Benkirane , le chef du parti de la Justice et du Développement (PJD) qui a obtenu la victoire en

nombre de suffrages exprimés et en nombre de sièges à la Chambre des Représentants, à la fonction de premier ministre, constituent des conséquences et des acquis majeurs de cette longue trajectoire.

Cette élection et cette nomination répondent en tout point aux normes constitutionnelles nouvelles. Elles ont produit une alternance démocratique et apaisée. Elles ont conduit à une recomposition des forces politiques chargées de la conduite des affaires de l'État, l'ancienne majorité devenant partie de la coalition gouvernementale. Enfin, cette élection et cette nomination illustrent la dynamique politique et sociale du royaume évoquée précédemment : rapport de force entre les partis politiques, prises d'initiatives de la société civile marocaine et capacité de l'institution royale et de celui qui l'incarne de prendre la juste mesure des évolutions du pays et d'y apporter des réponses fortes.

Ces forces en présence disposent désormais d'une feuille de route. En effet, la nouvelle constitution détermine les rôles spécifiques de chacun ainsi que leurs rôles complémentaires. Soumise à l'épreuve des faits pour une première fois en 2011, ces forces ont montré que le nouveau système était efficient contribuant ainsi à consolider l'état de droit démocratique qui définit aujourd'hui le système politique marocain.

Au Maroc comme dans toutes les sociétés démocratiques, ces acquis appellent une vigilance critique continue. Dans l'état du monde tel qu'il est devenu ces deux dernières décennies, ils appellent aussi une recomposition de l'ordonnancement des trois domaines complémentaires assurant la cohésion sociétale : la croissance économique, la solidarité sociale et l'affirmation culturelle. Si le donné constitutionnel est premier et déterminant, il participe cependant à une totalité du vivre ensemble qui comporte des exigences multiples.

L'Initiative d'avril 2007 :

L'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara est indissociable de ce qui advient constitutionnellement et politiquement dans le Royaume. Considérables, les évènements récents que nous venons d'évoquer constituent en quelque sorte une garantie de la volonté et de la capacité du système politique marocain et de ses composantes à tenir leurs engagements et à les conduire à termes.

Le statut d'autonomie de la région du Sahara constitue à n'en point douter l'un de ces engagement les plus exigeants, sans doute l'un des plus considérables jamais pris par le Royaume. Légitimité, faisabilité et volonté sont ici indissociables tant cette initiative considérable a besoin d'assises indiscutables et de ressources multiples pour sa mise en œuvre et son plein accomplissement.

En cause, la nature des liens que la région du Sahara devra nécessairement entretenir avec son environnement, non pas selon les formules prévalant dans la période moderne mais selon des codifications complètement transformées dans la période contemporaine et dans ce temps dit de mondialisation par le droit international public, mais aussi les entités supranationales et les régimes fédéraux qui encadrent aujourd'hui la quasi-totalité des sociétés .

Par en haut et par en bas, les souverainetés sont désormais encadrées et situées dans des hiérarchies codifiées ou les autonomies sont à la fois protégées mais situées dans des sphères d'appartenance élargies.

L'Initiative marocaine offre un lien, le définit et le propose comme une voie d'avenir conjuguant la spécificité de la Région du Sahara et son raccordement à un ensemble plus vaste qu'elle-même. Un ensemble stable et respecté qui a pris des mesures fortes au regard du respect de la diversité, qui a aussi réévalué à la hausse, depuis presqu'un demi-siècle, sa compréhension des biens publics et de la promotion et de la protection des libertés individuelles.

Cette offre, faut-il le rappeler, s'inscrit dans ce registre du droit et des droits de l'homme. Elle ne constitue pas une imposition déguisée. D'abord, le texte de l'Initiative est ouvert aux négociations des autres parties afin de détailler son contenu et de préciser ses contours. L'accord politique auquel parviendront les parties sera, par la suite soumis « *à une libre consultation référendaire des populations concernées.* » Enfin, la Constitution marocaine sera également révisée afin d'intégrer le Statut d'autonomie de la Région.

Enfin, il importe de signifier que la solution politique offerte par le Maroc est globale et précise tout à la fois. Elle n'a rien à voir avec une plaidoirie tonitruante et vide de contenus, avec une rhétorique flamboyante et creuse ou une floraison de promesses sans prises sur le réel et sans garanties vérifiables. Assortie d'une proposition de négociations, cette offre arrête la nature du régime proposé avec clarté et précision, identifie les compétences de la région autonome du Sahara et celles que conserve l'état marocain, propose les organes idoines pour leur exercices y compris la capacité de créer des Juridictions *« afin de statuer sur les litiges nés de l'application des normes édictées par les organes compétents. »* Enfin, comme nous venons de le rappeler, l'Initiative marocaine prévoit un processus d'approbation des populations du Sahara et de mise en œuvre du statut d'autonomie.

Globale et précise tout à la fois, cette solution politique a le grand mérite de l'exhaustivité, le grand mérite et la force de l'exhaustivité.

Paix, sécurité et stabilité :

Avant d'examiner chacune des rubriques énoncées, il importe de signaler une autre dimension de l'initiative marocaine, l'une des plus importantes sinon la plus importante. Compromis entre des positions extrêmes, elle est susceptible de mettre fin à l'impasse prévalant au milieu de la précédente décennie; une voie de solution politique définitive aussi de cette impasse dont les effets désastreux se font sentir dans la région du Sahara, dans les pays de la région, dans la région prise comme un ensemble et, plus largement, dans le monde.

En effet, l'état des choses prévalant dans la région du Sahara constitue un foyer de déstabilisation qui porte loin ses conséquences et absorbe une partie des ressources de la communauté internationales, ressources politiques et diplomatiques, financières et militaires.

L'Initiative marocaine concerne la paix, la sécurité et la stabilité régionales; le développement du territoire en cause et de ceux qui l'habitent; le redéploiement des ressources nationales et internationales de toute nature affectées à la gestion du conflit; l'apaisement et la normalisation des rapports bilatéraux entre les états partis, la reprise et le développement de leurs échanges et coopérations; la relance de la construction maghrébine et la mise en œuvre des dispositions négociées et consacrées pour que soient maximisées les échanges et les coopérations multilatérales entre les pays de la région et confortées leurs capacités enfin conjuguées de négociation dans l'espace euro-méditerranéen et dans l'espace mondial.

Voilà bien des motifs de porter une attention soutenue à l'engagement du Maroc en faveur d'une solution politique définitive et d'en comprendre les multiples dimensions. Bref de répondre à la question suivante : concrètement quelle société et quel régime sont offerts aux citoyens de la Région par l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara.

Une société démocratique :

L'Initiative marocaine s'inscrit « *dans le cadre de l'édification d'une société démocratique moderne, fondée sur l'état de droit, les libertés individuelles et collectives et le développement économique et social.*» En conséquence, elle garantit à tous les Sahraouis à l'extérieur comme à l'intérieur, toute leur place et tout leur rôle, sans discrimination, ni exclusive, dans les instances de la région.

Une Région autonome :

L'Initiative marocaine arrête les compétences de la région dans ses limites territoriales et les précise comme suit :

-Maitrise de l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région;

-Maitrise du développement économique, de la planification régionale, de l'encouragement des investissements, du commerce, de l'industrie, du tourisme et de l'agriculture;

-Maitrise des politiques sociales concernant l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et les protections sociales;

-Maitrise des infrastructures concernant l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport;

-Maitrise des politiques culturelles concernant la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani.

Cet ensemble de compétences est considérable. Il couvre sur un éventail de domaines constituant une vraie surface de responsabilité ouvrant sur la mise en œuvre de politiques publiques et sur leur complémentarité pour assurer leur déploiement et leur unité organique. Il permet d'envisager et de conduire un effort de mise à niveau dans l'ensemble des domaines

économiques, sociaux, culturels qui affectent directement la vie des citoyens et influent sur leur développement individuel et leur développement collectif. Enfin, dans ces domaines rassemblés, il permet d'apporter des réponses conformes aux traditions propres de la région et ainsi de conforter son identité. Bref, le statut d'autonomie n'est pas une coquille vide.

Enfin, l'Initiative reconnait que « *les compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées seront exercées, d'un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité.»* Cette reconnaissance du principe de subsidiarité ajoute potentiellement aux capacités de la Région au double plan des compétences et aussi de ses ressources financières propres.

Nos experts nous diront comment ce partage de compétence se compare aux expériences constitutionnelles et ou politiques conduites ailleurs dans le monde concernant cette délicate et indispensable répartition des pouvoirs entre des entités qui ont décidé de tels arrangements. Cette question est devenue quasi universelle tant les souverainetés sont devenues « *la chose du monde la mieux partagée.* »

Comme québécois et canadien donc provenant d'un pays dont le régime fédéral célèbrera, dans 5 années, son 150^{e} anniversaire, je me permets de vous dire que la question de la répartition des compétences a été sans interruption, durant toute cette longue période, l'objet de négociations, de litiges politiques et juridiques constants et, occasionnellement d'ententes. Il m'apparait que les compétences dévolues à la Région par l'Initiative marocaine sont réelles, significatives et clairement identifiées. Ces qualificatifs ne sont pas choisis au hasard. En effet, dans ce domaine, la substance, la qualité et la clarté sont des vertus cardinales!

Une Région disposant de ressources financières :

Tout ce qui précède serait de peu de réalité voire contre- productif si la Région autonome du Sahara ne disposait pas des ressources financières lui permettant un plein exercice de ses compétences et la pleine maitrise de sa fiscalité et de son budget. Bien que ne disposant pas de compétences particulières dans ces domaines complexes, il me semble que les dispositions de l'Initiative marocaine concernant ces questions majeures leur apportent une réponse forte.

La compétence de la Région sur le budget, la fiscalité, les impôts, taxes et contributions territoriales y est consacrée. **Concernant le sujet qui nous rassemble aujourd'hui, soit la gestion des ressources naturelles et le partage des revenus publics que leur développement génère, l'Initiative marocaine affirme que la Région disposera des ressources financières à son développement et qu'elles seront constituées notamment *« des revenus des ressources naturelles affectées à la Région…et à la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'état. Si ajoutent celles provenant du patrimoine de La Région et celles allouées dans le cade de la solidarité nationale.»***

Nos experts feront sans doute l'exégèse de ces dispositions dont chaque mot vaut son pesant d'or.

Une région dans le monde :

Il me faut rappeler que l'Initiative prévoit expressément que *« la responsabilité de l'État marocain dans le domaine des relations extérieures sera exercée en consultation avec la Région autonome du Sahara concernant les questions qui se rapportent directement aux attributions de cette région. »*

De plus, l'Initiative énonce clairement la capacité de la Région *« d'établir, en concertation avec le Gouvernement, des liens de coopération avec les régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération interrégionale. »*

Ces deux dispositions s'inspirent des pratiques les plus avancées dans la définition et la pratique des relations extérieures et dans la définition et le déploiement des liens de coopération entre des juridictions participant à une même entité souveraine. Elles ajoutent substantiellement et directement aux attributions de la région du Sahara. Elles enrichissent l'autonomie de la Région d'une dimension majeure rarement acceptée dans des arrangements politiques ou constitutionnels semblables.

Une région disposant d'un plein gouvernement :

Enfin, l'offre marocaine est complétée par toute une série de dispositions précisant la nature des institutions politiques, judiciaires et sociales qui forment les organes de la Région.

Le parlement et le chef du gouvernement :

Cette dernière disposera d'un Parlement composé de membres « *élus par les différentes tribus sahraouies, et de membres élus au suffrage universel direct par l'ensemble de la population de la Région. »* Il devra comprendre *« une représentation féminine appropriée. »*

Ce parlement régional élit le chef du gouvernement de la région autonome du Sahara qui est investi par le roi. Dans sa fonction de responsable du pouvoir l'exécutif, le chef du gouvernement forme le gouvernement de la Région et nomme les administrateurs nécessaires. Il est responsable devant le Parlement. Les lois et les règlements doivent être conformes au statut d'autonomie de la Région et à la constitution du Royaume.

Les instances judiciaires :

Le parlement de la Région a le pouvoir de créer des juridictions compétentes pour statuer sur les litiges nés de l'application des normes édictées par les organes de la Région. Les décisions de ces juridictions sont rendues, « *en toute indépendance, au nom du roi. »*

De plus, la Région dispose d'un Tribunal régional supérieur qui statue, en dernier ressort , sur l'interprétation de la loi de la Région, *« sans préjudice des compétences de la Cour suprême et du Conseil constitutionnel du Royaume. »*

Les décisions de justice prises dans la région doivent elles aussi être conformes au statut d'autonomie de la Région et à la constitution du Royaume.

Le Conseil économique et social :

Enfin, dernier organe de la Région, l'Initiative marocaine propose que la Région dispose d'un conseil économique et social à la composition classique : représentants des trois secteurs et personnalités « *hautement qualifiées. »*

Tel est l'offre du Royaume aux populations de la région du Sahara qu'elles sont appelées à approuver par référendum exerçant ainsi « *le libre exercice de leur droit à l'autodétermination*.»

Dans l'éventualité d'un vote favorable conduisant à un accord entre les partis*, « la constitution marocaine sera révisée, le statut d'autonomie y sera incorporé comme gage de sa stabilité et de sa place particulière dans l'ordonnancement juridique national. »*

*Dans une telle éventualité, « un conseil transitoire composé des représentants des parties apportera son concours notamment au rapatriement (*dans des conditions garantissant la dignité, la sécurité et la protection des biens des personnes rapatriées bénéficiant d'une amnistie générale de grande portée*,) aux opérations de désarmement, de démobilisation et de réinsertion des éléments armés.*

Tel est le contexte d'ensemble de la question que notre séminaire doit examiner.

L'histoire à venir dira si l'offre marocaine lèvera définitivement le traumatisme historique que prolonge la situation actuelle, si elle pourra dissoudre ce qui doit l'être. *« Le mot histoire, fait observer Octavio Paz, désigne avant tout un processus, et qui dit processus veut dire quête car il est mouvement …et tout mouvement est un aller vers. »* Telle me semble être la signification politique et symbolique de l'Initiative marocaine d'avril 2007. Elle exprime un mouvement, un mouvement qui est un aller vers…les populations de la région du Sahara.

Rien ne leur est imposé puisque la décision ultime leur appartient. Rien ne leur est exclu puisque l'offre marocaine en est une de négociation. Rien ne leur est promis puisque tout est énoncé avec précision. A la vérité, ces populations ont cessé d''être traitées comme des objets, des pions dans un jeu qui les dépasse. Elles sont traitées comme sujets des changements historiques susceptibles de leur apporter paix, sécurité et stabilité, développement et croissance aussi.

L'Initiative est de part en part éclairée par l'ensemble des droits collectifs et individuels tels qu'énoncés dans les instruments internationaux du domaine. La population est en effet conviée à penser son avenir et à l'édifier en privilégiant les valeurs démocratiques et l'état de droit.

Enfin, l'Initiative est portée par une reconnaissance de la « *place particulière* » de la région du Sahara qui, par ses compétences, ressources financières, organes, ouverture sur le monde et éventuelle reconnaissance constitutionnelle est de fait considérée et traitée d'une façon distincte de toutes les autres régions et collectivités territoriales du royaume.

Il lui est offert la maitrise d'un gouvernement propre et d'un gouvernement aux compétences étendues. En clair, une vraie capacité d'initiatives dans des domaines qui comptent. Cette place particulière de la région du Sahara est aussi circonscrite dans l'espace commun du Royaume du Maroc. Chacun appréciera cette chance ou celle limitation. Mais dans le monde tel qu'il advient, cette situation n'est-elle pas semblable à celle d'une majorité des sociétés contemporaines qui, depuis un demi- siècle ont multipliés les mises en commun de compétences et de ressources, les entreprises de participation à des ensembles plus grands qu'elles-mêmes.

Une conviction nourrit ces positionnements qui voient, dans certains cas, des sociétés hier opposées partager l'espoir que leur rapprochement organique leur permettra une meilleure défense de leurs intérêts et une meilleure affirmation de leur singularité. Tel est le paradoxe de notre temps : persévérer dans ce que nous sommes et devenir autre chose. La grande région du Sahara et le Maroc se trouveront changer l'un et l'autre à jamais si l'impasse actuelle est levée. Le mot du grand philosophe Karl Popper me vient à l'esprit : « *Ce sont surtout, parmi ceux qui proposent et résolvent les problèmes, les plus actifs qui se développent : ceux qui cherchent, qui trouvent, qui découvrent de nouveaux mondes et de nouvelles formes de vie. »*

Jean-Louis Roy

La gestion des ressources naturelles en Nouvelle-Calédonie : des pistes pour l'Initiative du Maroc pour la Région du Sahara ?

Séverine Blaise[1]

Introduction

Territoire en voie de « décolonisation négociée », la Nouvelle-Calédonie est une collectivité *sui generis* au statut unique au sein de la République française – et en particulier de l'Outre-mer – qui fait partie du Pacifique insulaire. Cet archipel[2] mélanésien au climat tropical tempéré recèle une biodiversité extraordinaire caractérisée par un fort taux d'endémisme (75 % et jusqu'à 82 % en maquis minier, IRD, 2012) favorisé par la présence de sols riches en métaux (entre 10 % et 25 % des réserves mondiales de nickel selon les estimations) et de lagons délimités par un récif-barrière de 1600 km de long qui en font le deuxième ensemble récifal du monde après l'Australie (Chrisnacht, 2004, 15). Ancienne terre de bagne et colonie de peuplement, sa population de 245 580 habitants est aujourd'hui multiculturelle, composée à 40,3 % par la communauté autochtone kanak, à 29,2 % par les Européens, suivis des Wallisiens et Futuniens (8,7 %), ainsi que des communautés tahitienne, indonésienne, vietnamienne, ni-Vanuatu et autres (7,3 %) d'après le dernier recensement de l'ISEE[3] en 2009. Si la Nouvelle-Calédonie peut se targuer d'avoir un PIB par habitant et un indice de développement humain (IDH) proche des niveaux des pays industrialisés (PIB/hab. : 25 978 €), ce territoire présente de nombreuses caractéristiques d'un pays en développement et un fort déséquilibre économique, social et culturel qui est en grande partie à l'origine des revendications indépendantistes.

De son côté, la région du Sahara, concernée par l'Initiative marocaine d'autonomie objet de cette étude, est considérée par le Maroc comme faisant partie intégrante de son territoire depuis le départ des colons espagnols en 1976. Sa population, composée principalement d'Arabes de dialecte hassaniya, d'Arabes de dialecte marocain et de Berbères, occupe un vaste territoire d'environ 266 000 km^2 au climat chaud, désertique et aride. Une partie de la population autochtone sahraouie vit depuis plus de 35 ans dans les camps de Tindouf[4] en Algérie ou à l'étranger. Les ressources minières du Sahara concernent principalement les phosphates, mais aussi d'autres minéraux rares comme le fer, l'uranium et potentiellement d'hydrocarbures (Dedenis, 2011, 44).

---

[1] Maître de conférences en Economie à l'Université de la Nouvelle-Calédonie ; Centre des Nouvelles Etudes sur le Pacifique (CNEP, EA 4242).

[2] L'archipel est composé de la Grande Terre (longue de 400 km, large de 42 km en moyenne soit une superficie de 19 000 km^2 et traversée du nord au sud par une longue chaîne montagneuse) et de trois ensembles d'îles : les îles Bélep au nord-ouest, les îles Loyauté au nord-est (Ouvéa, Tiga, Lifou et Maré) et l'île des Pins au sud-est.

[3] L'institut de la Statistique et des Etudes économiques est un établissement public créé par délibération n°121 du 25 juillet 1985 de l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances, dont la principale mission est de créer et mettre en œuvre les instruments statistiques nécessaires à la Nouvelle-Calédonie.

[4] L'Algérie, en sa qualité de pays hôte, estimait la population des camps de Tindouf à 165 000 réfugiés. En l'absence de recensement fiable, le Haut-Commissariat aux Réfugiés et le Programme Alimentaire Mondial ont décidé conjointement, en 2006, de baisser ce chiffre à 90 000 personnes. (http://www.unhcr.org)

La Nouvelle-Calédonie diffère à de nombreux égards de la région du Sahara, tant du point de vue géographique, économique que socioculturel. Si la question de la gestion des ressources naturelles et des revenus tirés de leur exploitation a occupé une place de premier rang dans le processus de négociation de la Nouvelle-Calédonie, elle a émergé beaucoup plus récemment dans l'évolution politique du différend du Sahara. C'est en 2011, à Genève, que la question des ressources naturelles a été, pour la première fois, discutée entre les parties, et ce dans le cadre de l'approche novatrice proposée par M. Christopher Ross, Envoyé personnel du Secrétaire général de l'ONU, afin de débloquer les négociations politiques de Manhasset sur le Sahara[5] entre le Maroc, l'Algérie, la Mauritanie et le Front Polisario.

L'exigence d'un développement endogène, au plus près des préoccupations et des besoins des populations autochtones et dans le respect de l'environnement, des hommes et de leur mode de vie, s'affirme de part et d'autre de la planète. Si les modes de gestion des ressources naturelles doivent s'élaborer dans le respect des spécificités de chaque territoire, le statut original dont bénéficie le « Caillou »[6] et la gouvernance des ressources naturelles qui en découle sont susceptibles de nourrir les réflexions sur l'architecture à mettre en œuvre dans le cadre des négociations de Manhasset, sous les auspices des Nations unies.

Dans un premier temps, une brève présentation du paysage institutionnel mis en œuvre au cours du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie (NC ci-après) mettra en lumière la répartition des compétences entre l'Etat français et la Nouvelle-Calédonie dans le domaine économique et plus particulièrement dans la gestion des ressources naturelles. Il s'agira d'établir quelques éléments de comparaison avec la situation de la région du Sahara et les pistes suggérées dans l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie. Dans un deuxième temps, une analyse plus sectorielle mettra en lumière l'originalité des modes de gouvernance des ressources minières, marines et terrestres qui ont émergé sur le « Caillou » tout en soulignant leurs limites. Nous conclurons en affirmant le rôle potentiellement important d'un accord sur la gestion des ressources naturelles dans la résolution du conflit au Sahara,

I – Partage des compétences et gestion des ressources naturelles

« *Lorsque la France prend possession de la Grande Terre, que James Cook avait dénommée « Nouvelle-Calédonie », le 24 septembre 1853, elle s'approprie un territoire selon les conditions du droit international alors reconnu par les nations d'Europe et d'Amérique, elle n'établit pas des relations de droit avec la population autochtone. […] Or, ce territoire n'était pas vide. La Grande Terre et les îles étaient habitées par des hommes et des femmes qui ont été dénommés kanak. Ils avaient développé une civilisation propre, avec ses traditions, ses langues, la coutume qui organisait le champ social et politique. […] L'identité kanak était fondée sur un lien particulier à la terre. Chaque individu, chaque clan se définissait par un rapport spécifique avec une vallée, une colline, la mer, une embouchure de rivière, et gardait la mémoire de l'accueil d'autres familles. Les noms que la tradition donnait à chaque élément du paysage, les tabous marquant certains d'entre eux, les chemins coutumiers structuraient l'espace et les échanges*. » (Préambule de l'Accord de Nouméa, 5 mai 1998)

[5] Rapport du SG de l'ONU au Conseil de sécurité sur le Sahara, S/2012/197 du 5 avril 2012 (para. 19).
[6] Le « Caillou » est le nom donné familièrement à la Nouvelle-Calédonie par sa population européenne.

A – L'émergence d'une architecture institutionnelle originale

Le statut de collectivité *sui generis* dont bénéficie la Nouvelle-Calédonie et l'architecture institutionnelle qui prévaut aujourd'hui sont le fruit d'une longue histoire, émaillée de luttes parfois sanglantes mais aussi de compromis, grâce notamment à deux personnages charismatiques (Jean-Marie Tjibaou, indépendantiste, et Jacques Lafleur, loyaliste[7]) et la mise en œuvre de plusieurs accords. Après des décennies de « yoyo institutionnel »[8], ces différents accords ont organisé le transfert des compétences de l'Etat français vers la Nouvelle-Calédonie de façon progressive et irréversible[9] (David, 2012, 18). Le référendum d'auto-détermination, boycotté par les indépendantistes en 1987, fut repoussé une première fois à 1998 dans le cadre des Accords de Matignon, puis à 2014-2018 dans le cadre de l'Accord de Nouméa. Cette solution satisfait à la fois les indépendantistes qui souhaitent mettre à profit cette période pour préparer l'échéance en formant les hommes, en encourageant l'exercice des responsabilités publiques locales par les kanak, en développant, diversifiant et rééquilibrant l'économie ; mais aussi les loyalistes, pour qui « ce délai permet de faire reculer la perspective de l'indépendance en s'attaquant aux causes qui avaient été à l'origine de cette revendication » (Chrisnacht, 2004, 56). Ces accords vont ainsi dans le sens d'un « destin commun » et celui du « rééquilibrage » socio-économique et culturel entre la communauté kanak et les autres communautés, mais aussi spatial entre le Sud qui concentre la plupart des activités économiques (en particulier minières) et le Nord et les Iles Loyauté :

- d'une part **les accords de Matignon - Oudinot** (mis en œuvre à la suite d'un référendum national en novembre 1988) qui prévoient une nouvelle organisation institutionnelle pour la NC après une période de 12 mois d'administration directe de l'Etat français durant laquelle ce dernier s'engage à réaliser un certain nombre de grands travaux de rééquilibrage (en particulier en termes d'infrastructures) ;
- d'autre part, **l'accord de Bercy** signé le 1er février 1998 qui satisfait le préalable minier posé par les indépendantistes, sur lequel nous reviendrons plus loin ;
- enfin **l'accord de Nouméa** signé en mai 1998, qui instaure le statut actuel en proposant de nombreuses novations (nécessitant la révision de la Constitution française). Il sera mis en œuvre par la Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999.

L'architecture institutionnelle originale qui en résulte est présentée de façon très détaillée par J.Y. Faberon (2012). Elle comprend : le **Gouvernement** de la Nouvelle-Calédonie (le Pays), élu par le Congrès, qui se veut « collégial » avec une représentation proportionnelle ; un découpage du territoire en trois **Provinces** dotées de leur propre Assemblée délibérante (Sud, Nord et Iles Loyauté) qui permet aux indépendantistes d'accéder au pouvoir là où ils sont majoritaires (i.e. en Province Nord et Province des Iles Loyauté) ; les **communes**, qui constituent le maillage administratif de base ; un **Congrès** doté d'un pouvoir législatif réunissant les trois assemblées de Province ; un certain nombre d'institutions représentatives de l'identité kanak : le **Sénat coutumier**, les **Conseils d'aire coutumière,** ou encore l'**Agence de développement de la culture kanak** (ADCK) qui accompagnent l'instauration d'un droit et d'un statut civil coutumier ; mais aussi d'autres **institutions visant le développement économique et social**. Parmi ces dernières, plusieurs organes consultatifs voient le jour comme le Conseil économique

[7] C'est-à-dire loyal à la France, donc pour le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République.
[8] Agniel G. (1997).
[9] La notion d'irréversibilité doit être toutefois nuancée : s'il est politiquement difficile d'imaginer la réversibilité de ces transferts, une telle évolution reste juridiquement possible.

et social, le Comité des finances locales, les Comités consultatifs de l'environnement et du crédit ou encore le Comité des mines. Des documents de planification contractuelle sont établis, comme les contrats pluriannuels de développement passés entre la Nouvelle-Calédonie, les Provinces, les communes et l'Etat français, le schéma d'aménagement et de développement de la NC (*Nouvelle-Calédonie 2025*), ou encore le schéma de mise en valeur des richesses minières. La création de sociétés et de syndicats mixtes, et de divers groupement d'intérêt public viennent compléter ce dispositif. Enfin, **l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier** (ADRAF, établissement public d'Etat), créé en 1988 et renforcée par l'accord de Nouméa, participe à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement rural, notamment sur terres coutumières, grâce à la réforme foncière.

Pour des raisons politiques évidentes, l'une des principales caractéristiques du paysage institutionnel néo-calédonien réside dans l'importance accordée aux Provinces et dans la compétence de principe qui leur est attribuée : « *Chaque Province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* » (Article 20 de la Loi organique du 19 mars 1999). En outre, l'autonomie accordée au Territoire se construit pas à pas grâce à la progressivité des transferts de compétence, dont il convient de préciser la nature.

Auparavant, une première remarque s'impose à ce stade : les différents accords, s'ils ont organisé l'autonomisation progressive du Territoire, ont permis de conserver la perspective d'un référendum d'auto-détermination, donc d'une éventuelle indépendance. La question du Sahara se pose quant à elle en des termes différents dans l'Initiative du Maroc pour la négociation d'un statut d'autonomie de la Région, puisqu'il s'agit de parachever l'intégrité territoriale et la souveraineté nationale marocaine en considérant le statut d'autonomie comme définitif. Pour résoudre le différend régional suscité au sujet du Sahara, l'ONU et les parties avaient convenu, en 1990, d'un Plan de règlement qui prévoyait la tenue d'un référendum d'autodétermination. Cependant, en raison de divergences profondes sur des aspects fondamentaux du Plan, en particulier sur la composition du corps électoral, le Secrétaire général et le Conseil de sécurité des Nations unies ont conclu à l'inapplicabilité du Plan de règlement[10]. Malgré les recommandations de l'ONU et les diverses tentatives de négociation engagées dans le cadre des Plans Baker I et II, le différend reste dans l'impasse. C'est dans ce contexte que le Royaume du Maroc proposa le 11 avril 2007 au Secrétaire général, « l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara. ». Celle-ci prévoit que les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatif, exécutif et judiciaire dotés de compétences exclusives. Elles doivent en particulier disposer des ressources financières nécessaires au développement de la région dans tous les domaines et participer, de manière active, à la vie économique, sociale et culturelle du Royaume.

Pour le Maroc, cette initiative satisfait au principe de l'autodétermination à travers une expression libre, démocratique et moderne sur le statut d'autonomie. Depuis sa nomination le 1er janvier 2009, le nouvel Envoyé personnel du Secrétaire général des Nations unies, M. Christopher Ross, a tenu neuf réunions informelles en préparation du 5ème cycle formel du processus de négociations de Manhasset. Ces réunions ont permis à la délégation marocaine de présenter en détail les dispositions, la portée et la finalité de l'Initiative marocaine d'autonomie pour la région du Sahara. La question de la gestion des ressources naturelles a été pour la

[10] Rapport du Secrétaire général de l'ONU S/2000/131 du 23 février 2000.

première fois discutée les 7 et 8 novembre 2011 dans le cadre d'une réunion d'experts, à Genève, en présence du Maroc, de l'Algérie, de la Mauritanie et du Polisario[11]. Durant cette réunion, la délégation marocaine a mis l'accent sur les efforts soutenus du Maroc en faveur de la promotion et la mise en valeur des ressources naturelles de la région du Sahara, au bénéfice de la population locale. L'impact de ces politiques sur l'amélioration du bien-être de la population autochtone devrait être évalué de façon plus approfondie, ce qui permettrait d'élaborer des modalités de répartition des compétences dans la gestion des ressources naturelles entre la région autonome et l'Etat marocain.

B - Le partage des compétences et la gestion des ressources

<u>Situation de la Nouvelle-Calédonie</u> :

La répartition des compétences entre l'Etat français, la Nouvelle-Calédonie, les Provinces et les communes est évolutive, fort complexe, peu lisible (notamment pour la population) et l'articulation avec la gouvernance coutumière s'avère parfois délicate. Nous tenterons d'en dresser ici un portrait aussi compréhensible que possible en se concentrant sur les aspects économiques.

Les compétences dévolues à l'Etat français, représenté par le Haut-Commissaire de la République, sont de trois ordres (Chrisnacht, 2004, 70) :

(1)*Les compétences exercées par l'Etat seul durant toute la durée d'application du statut :* outre la nationalité, la garantie des libertés publiques, les droits civiques, le régime électoral, la justice et la défense, l'Etat conserve la monnaie, le crédit, les changes, les relations financières avec l'étranger et le Trésor, la desserte maritime et aérienne internationale, la réglementation relative aux substances utiles aux recherches et réalisations concernant l'énergie atomique, la fonction publique de l'Etat, la réglementation des marchés publics et celle des délégations de service public de l'Etat, les règles d'administration et le contrôle budgétaire des collectivités de Nouvelle-Calédonie, le recensement général de la population, la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux, ou encore la lutte contre le financement du terrorisme ;

(2)*Les compétences exercées de façon « partagée » avec la Nouvelle-Calédonie :* il s'agit principalement des relations extérieures, des conditions d'entrée et de séjour des étrangers, de l'ordre public interne ou encore de certains services publics (communication audiovisuelle, enseignement supérieur et recherche,…) ;

(3)*Les compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie selon un échéancier fixé par une loi de* pays : la police, l'enseignement du second degré, l'enseignement primaire privé, le droit civil, l'état civil, le droit commercial et la sécurité civile.

De son côté, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de fiscalité, dans le secteur social (notamment la protection sociale) et la santé, certains services publics, le secteur coutumier, les communications (desserte maritime, aérienne, transport et réseaux routiers) et en particulier en matière de commerce, d'économie, de réglementation des ressources et domaines (Faberon, 2012, 183). Plus précisément, le Pays dispose d'une très large autonomie sur le plan économique et se voit notamment confier les compétences suivantes :

[11] Rapport du Secrétaire général de l'ONU S/2012/197 du 12 avril 2012.

- « Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création ou affectations d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissement publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes au bénéfice des Provinces, des communes, des établissement publics de coopération intercommunale, réglementation relative au recouvrement, au contrôle et aux sanctions ;
- Droit du travail et droit syndical ; formation professionnelle, sans préjudice des actions des Provinces dans ce domaine, et attribution de diplômes à ce titre, inspection du travail ;
- Accès au travail des étrangers ;
- Commerce extérieur à l'exception des prohibitions à l'importation et à l'exportation relative à des matières relevant de la compétence de l'Etat
- Réglementation des professions libérales et commerciales et des officiers publics ou ministériels ;
- Droit des assurances ;
- Règles relatives à la commande publique dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics ;
- Réglementation des poids et mesures, consommation, concurrence et répression des fraudes, droit de la concentration économique ;
- Réglementation des prix et de l'organisation des marchés, sous réserve de la compétence des Provinces en matière d'urbanisme commercial ;
- Statistiques intéressant la Nouvelle-Calédonie ;
- Production et transport d'énergie électrique, la réglementation de la distribution d'énergie, équipements portuaires et aéroportuaires du domaine de la NC ;
- Commerce des tabacs ; appareils à pression ;
- Droit domanial de la NC et des Provinces ; droit de la coopération et de la mutualité » (extraits de l'article 22 de la Loi organique du 19 mars 1999).

La question de **l'emploi local** et de l'accès au travail des étrangers constitue une des pierres angulaires de l'accord de Nouméa. Eu égard à la petite taille du marché du travail, aux déséquilibres socio-économiques et face aux stratégies de peuplement menées notamment vis-à-vis de la population métropolitaine, le principe de mise en œuvre de mesures de protection de l'emploi local est posé. Celui-ci renvoie à la question de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie et au corps électoral « gelé » qui stipule que seules les personnes arrivées sur le territoire avant 1998 ont le droit de vote au futur scrutin d'autodétermination, aux assemblées de Province et au Congrès. Ainsi, la Loi du pays du 27 juillet 2010 relative à la protection, à la promotion et au soutien de l'emploi local dispose que, pour l'application de ses dispositions, « à conditions de qualification et de compétences égales, l'employeur est tenu de donner la priorité au citoyen de la Nouvelle-Calédonie » (cité dans Faberon, 2012, 80).

Concernant les compétences de **réglementation et l'exercice des droits d'exploration, d'exploitation et de gestion et de conservation des ressources naturelles**, biologiques et non biologiques, la Nouvelle-Calédonie est compétente seulement dans la zone économique exclusive (ZEE). Ce sont les Provinces qui réglementent et exercent ces droits dans les eaux intérieures (rades, lagons, sol et sous-sol), au niveau du sol, du sous-sol et des eaux sur-jacentes de la mer territoriale. De même, si la réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt relève du Pays, ce sont les assemblées de Province qui délibèrent sur la mise en application de cette réglementation et leur président qui est responsable de la police des mines. Chaque

Province accorde notamment les autorisations minières et installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sur son territoire.

En pratique, il est ainsi de nombreux domaines dans lesquels la Nouvelle-Calédonie est reconnue compétente mais délègue, *de facto*, ses compétences aux Provinces : soit parce que cette délégation est expressément prévue par la Loi organique (via une décision du Congrès)[12], soit parce que la compétence n'y est pas clairement définie. De même, les communes peuvent décider de déléguer leur compétence aux Provinces en matière de concession de distribution électrique. Au final, les trois Provinces sont considérées comme compétentes en matière de développement, d'environnement et d'aménagement, ce qui constitue un très large spectre.

Pour finir, il est acté que « [l]'Etat participera pendant cette période à la prise en charge financière des compétences transférées. Cette **compensation financière** sera garantie par la loi constitutionnelle. » (Article 3 de l'Accord de Nouméa). En outre, afin de compenser le retard de développement économique, une **clé de répartition** des ressources financières de l'Etat et du Territoire en faveur des Provinces Nord et Iles Loyauté est arrêtée : l'article 181 de la Loi organique dispose que « la dotation de fonctionnement est répartie à raison de 50 % pour la Province Sud, 32 % pour la Province Nord et 18 % pour la Province des Iles Loyauté. […] La dotation d'équipement est répartie à raison de 40 % pour la Province Sud, 40 % pour la Province Nord et 20 % pour la Province des Iles Loyauté » et dans les deux cas : « A partir du mandat du Congrès commençant en 2004, cette répartition peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes ». Rappelons que les Provinces Sud, Nord et des Iles Loyauté représentaient respectivement 68,4 %, 21 % et 10,6 % de la population en 1996, et 74,5 %, 18,4 % et 7,1 % au dernier recensement de 2009 (ISEE, 2011a).

<u>Situation de la Région du Sahara</u> :

Il apparaît que l'autonomie économique accordée au Territoire de Nouvelle-Calédonie, que ce soit au niveau du gouvernement ou des Provinces est très large. Cela semble également être le cas dans l'Initiative marocaine pour la Région du Sahara. L'article 12 dispose en effet que : *«* Dans le respect des principes et des procédures démocratiques, les populations de la Région autonome du Sahara, agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines :

- de l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région;
- économique : le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme et l'agriculture;
- du budget et de la fiscalité de la Région; des infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport;
- social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales;
- culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani;
- de l'environnement. *»*

[12] Il s'agit en particulier des réglementations de l'hygiène publique, de la santé et de la protection sociale, des transports routiers, du placement des demandeurs d'emploi, de la gestion de la ressource en eau, du transport routier de la NC, du transport maritime ou encore de l'approbation des documents d'urbanisme des communes.

Toutefois, il conviendrait de préciser davantage la répartition des compétences dans le domaine de la réglementation, l'exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, et en particulier des ressources minières. L'article suivant de la proposition d'autonomie précise que « [l]a Région autonome du Sahara disposera des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines. Ces ressources seront notamment constituées par :

- les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la Région ;
- *les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région* ;
- *la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État*[13]*;*
- les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale ;
- les revenus provenant du patrimoine de la Région » (article 13).

Dans ce contexte, la région continuera à bénéficier des ressources allouées par l'Etat dans le cadre de la solidarité nationale qui ont représenté d'importants investissements depuis 1975, notamment en termes de développement des infrastructures. Le rapport de l'Agence pour la Promotion et le développement économique et social des Provinces du Sud du Royaume estimait en 2008 que, sous bien des aspects liés à l'Indice de développement humain, certaines Provinces du Sahara étaient en avance par rapport aux autres régions du Maroc, notamment pour ce qui est de l'éducation et de la santé (Dierckx de Casterlé, 2008). Le rapport met également en évidence « le phénomène d'afflux d'habitants d'autres régions en direction des Provinces du Sud » qui « profite à la croissance économique et soutient les processus de création de richesse au niveau local » mais est aussi « de nature à exercer une pression sur les infrastructures locales, les équipements disponibles et les prestations de services sociaux dans les Provinces du Sud » (Ibid., 39).

II – La gouvernance des ressources minières

La question de la répartition de la rente issue de l'exploitation des ressources minières a constitué un des fondements des revendications indépendantistes en Nouvelle-Calédonie, au regard notamment du « lien à la terre » particulier de la population autochtone. Posée comme un préalable lors des négociations sur le statut, elle a permis une évolution progressive vers une gouvernance partagée de ces ressources.

A – La mine, un préalable aux négociations sur le statut transitoire néo-calédonien

Suite à la découverte de l'« or vert » par l'ingénieur français Jules Garnier en 1864, l'exploitation du nickel oxydé (souvent associé au fer, au chrome et au cobalt) va durablement marquer l'histoire et la culture de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci donne lieu à deux types d'activité : l'exploitation du minerai (mine, à faible valeur ajoutée) et sa transformation (métallurgie, à forte valeur -ajoutée). Le premier opérateur à exploiter les ressources de nickel sur le territoire est la société Le Nickel, créée en 1880 par fusion entre la société métropolitaine de Jules Garnier et Henry Marbeau et la société nouméenne de l'Australien John Higginson. En

[13] Italiques ajoutés par l'auteur.

1910, la société fusionne avec l'entreprise du Bordelais Ballande qui détient une fonderie à Doniambo (Nouméa) et devient la Société Le Nickel (SLN ci-après), opérateur historique qui fêtait il y a peu ses 130 ans d'existence (SLN, 2012). L'extraction du nickel est assurée par les « petits mineurs », dont le nombre a considérablement varié au cours du temps au gré des périodes de boom (1968-72 et 2006-2007), et la SLN elle-même. Malgré l'expression consacrée, ces « petits mineurs » sont devenus des sociétés dont la taille peut être relativement importante et les activités très diversifiées (la Société Minière du Pacifique Sud (SMSP), la Société des Mines de Tontouta (SMT), le groupe Ballande, la Société Minière Georges-Montagnat (SMGM), la société Maï-Kouaoua, etc.) et souvent des entreprises aux mains des grandes familles « caldoches »[14] du territoire. La SLN était la seule, jusqu'à aujourd'hui, à assurer la transformation du nickel à Nouméa grâce à un procédé pyro-métallurgique[15]. Longtemps aux mains de la famille Rothschild, la structure en capital de la SLN a sensiblement évolué en 1974, puis en 1983 avec d'importantes prises de participation publique de l'Etat français (jusqu'à 70 %). En 1985, l'entreprise devient filiale de la société Eramet, un groupe minier et métallurgique français de dimension mondiale opérant dans trois branches : le nickel, le manganèse et les alliages, dont l'introduction en bourse en 1994 résulta en une diminution significative de la participation publique.

C'est dans ce contexte que, à l'issue des accords de Matignon, un **préalable minier** est posé par le Front de Libération National Kanak Socialiste (FLNKS) à la poursuite des négociations politiques : dans une optique de « rééquilibrage », il s'agit de garantir la création d'une usine de traitement du nickel en Province Nord, en octroyant à la Société Minière du Pacifique Sud (rachetée en 1990 à 85% par la société mixte de la Province Nord, la SOFINOR), des ressources suffisantes pour développer cette activité en partenariat avec la société canadienne Falconbridge. Il s'agit là d'un projet fort ancien que le général de Gaulle évoquait déjà en 1966. **L'accord de Bercy**, signé le 1er février 1998, entérine l'échange du gisement de la SMSP à Poum avec celui de la SLN à Koniambo (d'une valeur nettement supérieure du fait d'une forte teneur en nickel), sous certaines conditions. Le préambule du protocole rappelle les objectifs de l'accord :

- « que la SMSP soit placée en situation d'assurer l'approvisionnement minier d'une usine pyro-métallurgique dans le Nord dans l'hypothèse où la décision irrévocable de réaliser un tel investissement industriel est prise avant le 1er janvier 2006 ;
- que SLN, filiale d'Eramet, conserve une ressource minière suffisante pour pérenniser et développer sur le moyen-long terme l'usine de Doniambo et que soient préservés au même horizon les emplois directs et indirects attachés ;
- que, dans tous les cas de figure, l'allocation des ressources néo-calédoniennes en minerais garniéritiques et latéritiques soit orientée dans un sens privilégiant la création de valeur ajoutée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie à l'horizon le plus rapproché possible ».

En guise de compensation, l'Etat français versera à la SLN quelque 152 millions d'euros auxquels s'ajoutent 220 millions de dollars de dépenses de défiscalisation et 450 millions de dollars de garantie (Torre, 2005, 56). Ce préalable levé, les négociations sur l'accord de Nouméa pouvaient commencer et la volonté d'un **rééquilibrage du partage de la rente minière** au profit de la Nouvelle-Calédonie fut rapidement sur le devant de la table. « Ces discussions conduisent, en février 1999, à des prises de participation de la Nouvelle-Calédonie dans le capital de la SLN à

[14] Les « Caldoches » sont les descendants européens des colons et bagnards établis de longue date sur le « Caillou ».
[15] Procédé traditionnel d'extraction du nickel par le feu qui nécessite un minerai riche.

hauteur de 30 % et dans celui d'Eramet à hauteur d'environ 6 %, dans le cadre d'une opération capitalistique complexe […]. Ces prises de participation sont effectivement réalisées en juillet 2000, au profit des trois Provinces de la Nouvelle-Calédonie, dont les sociétés de développement – Sofinor, Sodil et Promosud – sont regroupées à cette fin dans une structure *ad hoc*, la STCPI (Société territoriale calédonienne de participation industrielle). » (Ibid., 94). Cette dernière portera sa participation au capital de la SLN à 34 % en novembre 2006. De même, lors de la réunion du comité des signataires de l'accord de Nouméa de janvier 2002, la volonté de voir les intérêts de la Nouvelle-Calédonie représentés au sein du capital du projet de l'usine du Sud (Goro-Nickel) annoncé en 2001 par Inco Ltd[16] a été réaffirmée. A l'instar de la STCPI, la Société de Participations Minières du Sud Calédonien (SPMSC), détenue à 50 % par la Province Sud et à 25 % pour chacune des deux autres, fut créée pour prendre part au capital de la société, à hauteur de seulement 5 %.

La Loi organique, qui organise le **transfert de la compétence minière** de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie, prévoit en outre dans son article 39 que : « [d]'ici 2004, la Nouvelle-Calédonie arrête, par une délibération du Congrès prise après avis du comité consultatif des mines et du conseil des mines, un **schéma de mise en valeur des richesses minières**[17], qui comporte notamment :

(1) l'inventaire minier ;
(2) les perspectives de mise en exploitation des gisements ;
(3) les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements ;
(4) le recensement des zones soumises à une police spéciale ;
(5) les orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable ;
(6) les principes régissant la politique d'exportation des produits miniers.

Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières. »

Le **Conseil consultatif des mines** (article 41) est composé de représentants de l'Etat, du gouvernement, du Congrès, du Sénat coutumier, des Provinces, des communes, des organisations professionnelles et syndicales et des associations de protection de l'environnement. Le **Conseil des mines**, quant à lui, comprend le président du gouvernement, les présidents des assemblées de Province ou leurs représentants et le Haut-Commissaire, qui préside le Conseil sans toutefois disposer d'une voix délibérative (article 42). Plus récemment, le **Code minier de la Nouvelle-Calédonie** a été adopté (pour sa partie législative) par la Loi du pays n°2009-6 du 16 avril 2009. La crise économique mondiale a également conduit à la création la même année d'un **Fonds Nickel**, chargé de garantir l'essor et la consolidation de l'industrie en cas de crise du secteur.

Comme le souligne le schéma de mise en valeur des richesses minières, la répartition complexe des compétences et la superposition des réglementations applicables (tableau n°1) ne

[16] Le groupe canadien Inco Ltd a été racheté en 2006 par le groupe brésilien CVRD, devenu depuis Vale.

[17] Voir la délibération n° 466 du 18 mars 2009 arrêtant les dispositions du schéma de mise en valeur des richesses minières (JONC du 2 avril 2009, page 2278).

paraissent pas bien adaptées à l'association physique des substances si bien que leur mise en œuvre sur site minier s'avère délicate.

Tableau n°1 : Les différentes réglementations minières et leur domaine d'application

N°	Substances	Réglementation	Application	Localisation géographique
1	Radioactives	Etat	Etat	Ensemble de la NC et de la ZEE
2	Toutes substances	NC	NC	ZEE avec les îles non provinciales
3	Ni, Co, Cr, hydrocarbures	NC	Provinces	Territoire des Provinces
4, 5,	Autres substances	Provinces	Provinces	Territoire des Provinces

Source : Gouvernement de la NC (2009).

Le rapport met également en lumière le manque d'outils pour une plus grande participation des collectivités dans la gestion de leur domaine minier : « Les collectivités n'ont pas aujourd'hui les moyens réglementaires de rejeter des demandes d'autorisation pour des projets de développement minier ou métallurgique, afin de réserver ces éventuelles ressources minières pour des projets de valorisation autres que ceux qui sont proposés, et s'inscrire dans une démarche cohérente de développement durable de l'activité minière et métallurgique en Nouvelle-Calédonie » (Gouvernement de la NC, 2009, 160). C'est donc dans un cadre réglementaire encore largement en construction que se développent actuellement les trois grands projets de métallurgie du territoire.

B – Une stratégie de prise de participation publique en Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est le premier exportateur mondial de ferronickels. Le secteur des mines et de la métallurgie occupent près de 4 000 emplois directs sur le Territoire – soit environ 3,5 % de sa population active – et sa contribution au PIB est d'environ 10 %[18] (ISEE, 2011b). Ses institutions ont fortement encouragé le développement des projets d'investissement dans le domaine de la métallurgie du nickel, qui concentre environ 75 % de la valeur ajoutée de la branche (Torre, 2005, 25). Trois projets d'envergure sont menés sur le Territoire :

1) le **projet Doniambo - SLN** (société actuellement détenue à 34 % par la STCPI, 56 % par Eramet et 10 % par Nisshin Steel, son principal client japonais), qui vise l'extension des capacités de production de l'usine de pyro-métallurgie à 75 000 tonnes (un objectif, semble-t-il, revu à la baisse avec la crise à 65 000 tonnes) grâce au renforcement de l'unité de traitement de minerai de Tiebaghi (en Province Nord) et au remplacement d'un four de l'usine à Nouméa. La garniérite exploitée est issue de cinq mines réparties sur le Territoire et de deux unités de traitement. La Province Sud lui a également attribué récemment des droits miniers pour exploiter les latérites du Grand Sud (minerai à faible teneur en nickel mais plus riche en cobalt) qui seraient exploitées dans le cadre d'une nouvelle usine hydro-métallurgique[19].
2) le **projet Koniambo - Nickel SAS** de création d'une usine de pyro-métallurgie en Province Nord (détenu à 51 % par la SMSP – elle-même filiale à 87 % de la Sofinor – à 49 % par

[18] Avec un pic à 16 % en 2007 en raison du niveau record du cours du nickel cette année-là.
[19] L'hydro-métallurgie est une technologie développée dans les années 1950 qui permet d'exploiter du minerai à faible teneur : le nickel est extrait au moyen de réactifs chimiques, dans un milieu à haute température et sous pression.

Xstrata Nickel[20] suite à son offre publique d'achat –OPA– sur Falconbridge en 2006). Sa capacité de production devrait être équivalente à celle de la SLN, autour de 60 000 tonnes sur 50 ans. L'exploitation de la garniérite issue du massif de Koniambo et la mise en production devraient commencer en 2012.

3) Le **projet Vale - INCO Nouvelle-Calédonie SAS** de création de la première usine hydro-métallurgique en Province Sud (détenu à 74 % par Vale, à 21 % par le consortium japonais Sumic et à 5 % par la SPMSC[21]). Les latérites du plateau de Goro seront traitées par un procédé de quatrième génération par lixiviation[22] à l'acide sous pression (*Pressure Acid Leaching*) pour une production estimée à 60 000 tonnes de nickel et de 5 100 tonnes de cobalt sur 20 ans minimum. La phase de production, initialement prévue en septembre 2007, n'a toujours pas commencé pour de multiples raisons liées notamment au caractère novateur du procédé de production, au rachat de l'entreprise à l'origine du projet par Vale, à d'importants surcoûts mais aussi à d'importantes contestations de la part de la population locale (nous y reviendrons).

Enfin, un dernier projet est annoncé en 2006 : il vise la création d'une usine métallurgique en Corée du Sud à Gwang Yang, et d'une société minière calédonienne (Nickel Mining Company), détenues à 51 % par la SMSP et à 49 % par l'aciériste coréen POSCO. Il apparaît clairement ici une **stratégie de prise de participation des collectivités** de la Nouvelle-Calédonie dans ces projets miniers, une stratégie qui s'inscrit dans les orientations des différents accords et se trouve au cœur des enjeux politiques du Territoire sous le thème de la « richesse volée » des terres kanak. La structure en capital varie toutefois sensiblement d'un projet à l'autre : l'investissement de la Province Nord, via la Sofinor dans la SMSP, témoigne tout particulièrement de la volonté de « rééquilibrer » le partage de la rente minière en faveur du Territoire, et du Nord notamment.

En outre, les investisseurs ont pu également bénéficier d'importants avantages fiscaux ou de garanties publiques d'emprunt. La question de la **fiscalité minière** ne va d'ailleurs pas sans révéler une certaine contradiction : d'un côté la plupart des projets miniers, intensifs en capital, nécessitent un régime fiscal propre à encourager l'investissement ; et d'un autre côté, la négociation du régime fiscal se traduit presque toujours par une diminution des impôts perçus et une augmentation des dépenses publiques (en particulier les dépenses d'infrastructure : énergie, transport, etc.), réduisant significativement la part de la rente minière qui revient au pays hôte (Clark, 1999). Ainsi les principaux opérateurs bénéficient de considérables exemptions fiscales (Torre, 2005 et Doligé, 2011) :

- le dispositif d'Etat de défiscalisation des investissements productifs en Outre-Mer qui équivaut à une subvention de l'ordre de 30 % du montant de l'investissement ;
- une exonération de taxe générale à l'importation ;
- la déduction des résultats des sociétés de leurs « provisions pour reconstitution de gisement » ;
- la possibilité d'imputer un déficit sur les bénéfices des trois exercices précédents (en plus de la possibilité de les imputer sur les cinq exercices suivants) ;

[20] Filiale canadienne du groupe suisse Xstrata.
[21] Cette participation devrait remonter à 10 % après la mise en service mais reste limitée dans tous les cas à 20 %.
[22] Technique d'extraction de produits solubles par un solvant, et notamment par l'eau circulant dans le sol.

- la possibilité de déduire de leur résultat fiscal 95 % (100 % moins une quote-part forfaire de 5 %) des produits de participation au capital de sociétés filiales (dans le secteur métallurgique) ;
- la possibilité de stabilisation fiscale liée à un programme d'investissement ;
- pour le secteur métallurgique, les exonérations supplémentaires pendant la phase d'édification et d'amortissement de l'outil de production et des installations annexes jusqu'à ce que le seuil de rentabilité soit atteint (au plus tard 15 ans après) :
    - phase de construction : exonération de pratiquement tous les impôts traditionnels ;
    - phase d'exploitation : quasiment le même type d'exonération ;
- dans ce même secteur, La loi de pays n°2002-19 précise :
    - un impôt sur les revenus des valeurs mobilières (dividendes) à hauteur de 5 % pour une filiale calédonienne et 10 % pour une société métropolitaine, avec une exonération partielle et temporaire de l'assiette de l'impôt de 50 %
    - pour la période de construction : une exonération de l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières et les intérêts versés à un prêteur étranger sont également exonérés de la taxe sur les services (TSS) ;
- d'autres avantages peuvent être ajoutés : les droits sur les demandes d'autorisations personnelles minières et de titres miniers ; les redevances superficiaires annuelles liées aux surfaces exploitées ou gelées ; la taxe de subvention industrielle liée au roulage sur des routes classées ; le versement volontaire, ou non, à des fonds de réhabilitation des sites miniers ; un crédit d'impôt formation, etc.
- enfin, un taux d'imposition sur les sociétés (IS) à hauteur de 35 % (contre 30 % pour les autres sociétés) afin de tenir compte de ces nombreux avantages, notamment en matière douanière. Les modalités particulières de paiement qui y sont attachées permettent néanmoins l'obtention d'un abattement de 10 % (plafonné à 200 000 euros) si des dons sont faits aux communes pour la réhabilitation des sites miniers.

Il en résulte que la contribution du secteur minier aux recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie se fait essentiellement à travers l'IS prélevé sur les bénéfices des sociétés, les droits afférents aux autorisations minières et aux redevances supplémentaires ainsi que les dividendes versés à la Société Territoriale Calédonienne de Participation Industrielle (STCPI). Elle oscille en moyenne selon les années entre 2 et 4 % du total des recettes. De plus, cette contribution reste fortement dépendante de l'évolution du cours du nickel (DME, 2005, 36 ; CEROM, 2005 et 2008) et, par suite, erratique. La mise en place d'une redevance minière (notamment d'une redevance d'extraction), préconisée à de nombreuses reprises afin d'assurer aux collectivités les moyens financiers nécessaires aux investissements publics qu'elles doivent mettre en œuvre (Torre, 2005, 84), n'a toujours pas vu le jour. D'autres solutions ont été envisagées pour associer le plus étroitement possible la population aux retombées économiques de ces projets.

C – Vers une gouvernance partagée ?

<u>Cas de la Nouvelle-Calédonie</u> :

Les préoccupations de la population locale vis-à-vis de ces grands projets miniers sont de deux ordres : elles concernent d'une part, les faibles retombées économiques des projets pour la population locale que ce soit en termes d'emplois (des craintes renforcées par l'utilisation d'une main-d'œuvre étrangère, philippine ou chinoise, pendant les phases de construction) ou d'effets d'entraînement sur le reste de l'économie, et d'autre part, les dégradations environnementales

liées à l'activité minière qui ont été particulièrement importantes dans les années 1950 et 1960 sur le « Caillou »[23]. En réponse aux préoccupations environnementales, le régime de défiscalisation de l'Etat a été subordonné au respect de normes environnementales très strictes (normes européennes en termes de rejet ou de dangerosité, bien qu'elles ne s'appliquent pas formellement en NC). La publication régulière de données fiables par des organismes *indépendants* est ici un enjeu majeur.

Parallèlement, plusieurs structures institutionnelles ont vu le jour autour des deux grands projets pour favoriser les effets de liaison avec le tissu économique local. Concernant le **projet du Nord** (Koniambo), l'Etat français a demandé en 2000-2001 la création de deux structures : le ***Syndicat intercommunal à vocation unique*** regroupant les trois communes Koné, Voh et Pouembout qui se situent à proximité de l'usine, en charge du schéma directeur d'aménagement et de développement ; et le ***comité Koniambo*** composé de l'Etat (Haut-Commissaire et Commissaire délégué du Nord), du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, de la Province Nord, du syndicat intercommunal Koné / Pouembout / Voh, du Sénat Coutumier, de SMSP / Xstrata et de la SOFINOR, qui doit assurer le lien entre l'industriel et ses partenaires institutionnels. Il s'agit notamment d'informer les collectivités locales afin qu'elles puissent « anticiper au mieux l'accompagnement nécessaire dans les domaines :

- de la fiscalité (Nouvelle-Calédonie) ;

- de la formation (Etat – Nouvelle-Calédonie – Province) ;

- de l'environnement (Nouvelle-Calédonie – Province) ;

- de l'habitat (Province – communes – opérateurs) ;

- des infrastructures routières, sanitaires, scolaires (Etat – Nouvelle-Calédonie – Province – communes)

- des équipements sportifs, sociaux, culturels (Province –communes) ;

- des réseaux d'eau, d'assainissements, d'électricité, de télécommunications ;

- de la maîtrise du foncier et de l'urbanisme » (Torre, 2005, 45).

Enfin, la ***Société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) Grand projet de Voh Koné Pouembout***, créée en 2006, est en charge de l'ensemble du processus de développement et d'aménagement de la région en assurant la coordination technique de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement pour le compte des élus locaux. Elle met également en œuvre des programmes d'investissement et réalise des opérations pour le compte de partenaires publics ou privés (Doligé, 2011, 35).

[23] Le cas de la ville de Thio, sur la côte est de la Grande Terre est souvent mis en avant pour illustrer les ravages de l'exploitation minière sur l'environnement. Après une exploitation minière intensive pendant le boom du nickel des années 1970, les installations ont été abandonnées sans réhabilitation des sites et il ne reste aujourd'hui que le paysage de désolation d'une ville sinistrée et de montagnes « saignées ».

De façon équivalente, le **projet du Sud** (Vale Inco) a donné naissance en 2004 au ***Comité de pilotage de Goro***, similaire au comité Koniambo, par délibération de l'Assemblée de la Province Sud. Ce comité est composé de cinq sous-comités en charge de l'emploi et de la formation ; de l'aménagement et de l'urbanisme ; de l'impact socio-culturel du projet, des projets économiques induits ou encore de la participation des entreprises locales à la construction de l'usine. Le projet soulève de vives inquiétudes tant sur le plan des retombées économiques pour le Territoire (avec une prise de participation publique et une contribution fiscale très modestes) que sur le plan environnemental face aux rejets d'air pollué et d'effluents chargés de métaux lourds dans le lagon – non loin d'une zone inscrite au Patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO où viennent se reproduire les baleines – et la présence d'importants risques technologiques (liés par exemple à la construction d'une usine de production d'acide sulfurique). En réponse à ces inquiétudes, un Observatoire de l'environnement (l'OEIL) a été créé en 2009.

Toutefois, aux yeux d'une partie de la population kanak, ces différents dispositifs institutionnels ne paraissent pas apporter la garantie d'un partage équitable de la rente minière en faveur des autochtones, dans le respect de l'environnement et de leur mode de vie. Les retombées économiques des deux principaux projets restent relativement modestes en termes d'emploi (tableau n°2), comme le suggère la théorie économique sur les économies rentières en se fondant sur la notion de « dualisme d'enclave » (Higgins, 1956 et Myint, 1964).

Tableau n°2 Retombées économiques des deux projets d'usine métallurgique

	Projet Goro-Nickel (Vale)	**Projet Koniambo (SMSP / Xstrata)**
Investissement initialement prévu	1,45 milliard de dollars E-U	1,45 milliard de dollars E-U
Investissement ré-estimé*	4,3 milliards de dollars E-U	3,8 milliards de dollars E-U
Emplois directs créés**	800	750
Emplois induits ou indirects estimés par les industriels	2 600	2 750

Sources : *Doligé (2011), **ISEE (2011b).

Ainsi, la stratégie menée par les indépendantistes au pouvoir, consistant à impliquer les collectivités publiques dans le capital des multinationales, se trouve remise en cause par le **Comité autochtone de gestion des ressources naturelles** (CAUGERN, association Loi 1901 créée en juillet 2005). Leurs revendications, qui se fondent sur le droit des peuples autochtones, sont de deux ordres (Demmer, 2007) :

1) « La création d'un Fonds Patrimoine […] alimenté par les bénéfices des entreprises qui extraient et transforment le nickel […] ; les sommes dégagées devraient servir en priorité à prévenir la dégradation de la biodiversité et à reconstituer en partie l'environnement naturel après exploitation dans les communes kanakes concernées par l'ouverture d'une mine ; elles devraient également contribuer au développement local et à la sauvegarde du patrimoine culturel kanak.
2) Rendre leur souveraineté aux Kanaks passe également, dans la logique de l'autochtonie, par une valorisation des autorités politiques traditionnelles. […] Plus encore qu'accusées d'exclure un projet de société différent ou des usages propres, les institutions politiques néo-calédoniennes sont perçues comme une négation de l'autorité des « coutumiers » — les personnes de haut rang dans le système politique kanak des chefferies. Le Comité

regrette que ces chefferies ne soient reconnues qu'au travers des communes où elles s'inscrivent et que le Sénat coutumier soit limité à un rôle consultatif. De surcroît, il déplore que la Loi organique issue de l'accord de 1998 cantonne le pouvoir "coutumier" aux seules terres dites "coutumières" : celles créées du temps du cantonnement et celles qui ont été récupérées depuis les années 1970 ».

Cette association a émergé peu après la formation de **l'association kanak Rhéébu Nùù** qui, dès 2002, a porté les revendications des chefferies de Yaté face au projet du sud Goro-Nickel. Il s'agissait « de contraindre Inco Ltd à revoir son projet : assignation au tribunal pour insuffisance d'étude d'impact, blocage du chantier, manifestations ont fait connaître son combat. Le CAUGERN — dont une partie des leaders provient de Rhéébu Nùù — élargit cette lutte » (Ibid.). Ces blocages ont abouti en 2007 à la signature d'un « Pacte de Développement Durable du Grand Sud de la Nouvelle-Calédonie » qui associe les populations voisines identifiées comme « parties prenantes » à la surveillance environnementale du projet et à un schéma de développement local durable. Même dans le cas du projet du Nord, le CAUGERN considère que le contrôle de la Sofinor par les kanak n'est pas garanti à long terme et réclame qu'un principe de dédommagement financier des autochtones soit inscrit dans la loi. Comme le relève Demmer, « ce faisant, il admet laisser dans l'ombre la question de l'emploi kanak, assumant le choix de réclamer en priorité des droits sur les ressources naturelles ». En conclusion, le transfert de la compétence minière de l'Etat aux institutions de la Nouvelle-Calédonie a donné lieu à des stratégies différenciées de prise de participation publique des différentes collectivités dans les projets miniers du Territoire. Mais les retombées fiscales sont relativement faibles, les retombées économiques en termes d'emploi restent modestes, ce qui ne permet pas de satisfaire complètement les revendications de la population kanak, en particulier des autorités coutumières.

Cas de la Région du Sahara :

La question de la gestion des ressources minières dans la région du Sahara fait l'objet de divergences non négligeables entre les parties quant aux estimations des gisements et de leur teneur en anhydride de phosphate, au coût de leur exploitation ou encore aux retombées économiques pour la population autochtone. Les gisements de phosphate de Bou Craa sont exploités depuis 1976 par PhosBoucraa, une entreprise fondée en 1962 par une entreprise publique espagnole et acheté à 65% par l'Office Chérifien des Phosphates (OCP, société publique marocaine). Depuis 2002, PhosBoucraa est une société anonyme détenue à 100 % par l'OCP et gérée par des dirigeants issus de la population locale. En 2010, son chiffre d'affaires (300 millions de dollars E-U) représente 6,5 % du chiffre d'affaires d'OCP (4,6 milliards de dollars E-U) et la production de phosphate environ 10% de la production totale du groupe (OCP, 2011). Selon l'OCP, toutes les recettes de PhosBoucraa sont réinvesties dans le maintien de l'exploitation de la mine de Boucraa et dans la région du Sahara.

S'agissant de l'emploi, le secteur du phosphate est le premier employeur privé de l'économie du Sahara avec 2 168 employés dont plus de la moitié (1 200 employés soit 55 % en 2011 contre 39 % en 1975) sont originaires de la région du Sahara. L'OCP estime par ailleurs que de 2001 à 2011 PhosBoucraâ a recruté 1 043 employés dont 810 originaires de la région, soit 78 % du total des recrutements. Il conviendrait toutefois d'affiner l'analyse en évaluant la répartition de l'emploi par communauté ethnique. De plus, 1 233 familles de retraités et ayants droit de PhosBoucrâa bénéficient d'avantages socio-économiques qui contribuent à une augmentation du pouvoir d'achat de ces familles. Enfin, Phosboucraâ contribue également au

développement de l'entreprenariat local pour la création d'emplois locaux (50 entreprises travaillent en sous-traitance générant 450 emplois indirects).

Comme indiqué précédemment, d'autres ressources minières telles le fer, l'or, le lithium ou encore l'uranium ont été identifiées et pourraient contribuer significativement à la création de valeur-ajoutée. De nombreux permis d'exploration des réserves d'hydrocarbures ont été attribués à des entreprises marocaines et étrangères et la question du partage des bénéfices d'une future exploitation de ces ressources mérite également une attention toute particulière dans le cadre des négociations.

III – La gestion des autres ressources naturelles

Avant de présenter plus en détail la gestion des ressources marines et des autres ressources terrestres du « Caillou », il convient de rappeler brièvement l'enjeu de la réforme foncière qui a été lancée bien avant l'instauration du statut transitoire.

A – La réforme foncière : un enjeu identitaire fondamental

Dans la région du Sahara, la question foncière se pose sans doute de façon différente par rapport à la Nouvelle-Calédonie, compte tenu de la nature tribale et surtout nomade de la population locale. L'organisation foncière y a pris de la valeur et une importance particulière avec le développement urbanistique. La région de Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra a atteint un taux d'urbanisation moyen de 90 % et est structurée autour de quatre aires urbaines à structure linéaire. Avec un taux d'urbanisation de 84,7 %, la région d'Oued Eddahab-Lagouira enregistre quant à elle une très forte concentration au niveau de la ville de Dakhla qui accueille à elle seule environ 80 % de la population de la région.

En Nouvelle-Calédonie, où la colonisation a résulté en de vastes programmes de spoliation des terres, la question foncière constitue la pierre angulaire des revendications indépendantistes. En effet, comme le rappelle l'Accord de Nouméa « l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre » qui lui donne son nom, son totem et l'inscrit dans un groupe de filiation. En conséquence, les différents accords ont réaffirmé la nécessité de poursuivre et d'accélérer la réforme foncière sous l'égide de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF). Cette institution, du statut territorial jusqu'aux Accords de Matignon, était vivement critiquée pour sa « politique clientéliste au bénéfice de la droite locale » i.e. des loyalistes à qui elle attribuait des terres de droit privé (Naepels, 1998, 293). L'Accord de Nouméa entend renforcer son rôle et son indépendance en lui conférant le statut d'administration publique de l'Etat français, en précisant le statut des terres coutumières tout en prévoyant, à terme, un transfert de la réforme foncière aux institutions locales.

Ainsi, la Loi organique du 19 mars 1999 précise dans son article 18 relatif au régime des terres coutumières que « (…)[l]es terres coutumières sont constituées des réserves[24], des terres attribuées au groupement de droit particulier local [GDPL] et des terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers, pour répondre

[24] Les réserves ont été créées par l'administration coloniale au cours de la deuxième moitié du 19e siècle dans un objectif de cantonnement des tribus de la Grande Terre. La quasi-totalité des Iles Loyauté a été déclarée réserve autochtone à la fin du 19e siècle puis l'Ile des Pins au début du 20e siècle (www.adraf.nc).

aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Elles incluent les immeubles domaniaux cédés aux propriétaires coutumiers. Les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables ». Le GDPL est une structure originale créée dès 1982, à la fois coutumière et de droit commun (avec une personnalité morale), qui regroupe principalement des individus de statut civil coutumier. Ces structures, gérées par le droit coutumier, ont une vocation multiple : permettre le développement d'activités économiques ou encore l'attribution de terre dans la cadre de la réforme foncière. Les baux sont définis par le Congrès, en accord avec le Sénat coutumier, pour préciser les relations entre le propriétaire coutumier et l'exploitant sur les terres coutumières. Toutefois, cette restitution des terres ne va pas sans poser de difficultés : avec le déplacement des populations pendant la colonisation, la propriété coutumière est souvent difficile à définir et de nombreux conflits fonciers existent. A ce jour, « l'ensemble des terres coutumières sur la Grande Terre (y compris, Bélep et l'Ile des Pins) couvre 298 500 hectares et représente 18 % de la superficie totale à comparer aux 19 % des terres de droit commun et aux 63 des terres des collectivités » *(*ADRAF[25]) contre seulement 8 % à l'issue du cantonnement dans les années 1910 (Demmer, 2006, 4). Cette spécificité a imposé la mise en œuvre de modes de gestion originaux des ressources naturelles.

B – La gestion de la Biodiversité

Comme souligné précédemment, la Nouvelle-Calédonie dispose d'un patrimoine naturel exceptionnel. Toutefois, elle est aussi l'un des 34 « points chauds » de la planète et détient la triste place de 12^{e} pays dans lequel les milieux naturels sont les plus menacés au monde (destruction des habitats naturels, surexploitation, pollution, prolifération d'espèces invasives). Le développement des activités économiques, en particulier de l'industrialisation minière, et de l'urbanisation fait peser de lourdes menaces sur l'environnement, qui seront rapidement aggravées par les effets du changement climatique.

Pourtant, bien que l'article 213 de la Loi organique prévoie la création d'un **Comité consultatif de l'environnement** comprenant notamment des représentants de l'Etat, du Gouvernement, des Provinces et des communes, il faudra attendre la délibération n°155 du Congrès de la Nouvelle-Calédonie du 9 janvier 2006 pour que ce Comité voie enfin le jour. Ce manque d'empressement témoigne d'une prise en compte très tardive des questions environnementales dans les référentiels politiques locaux. Outre les membres institutionnels précités, ce comité comprend le président du Sénat coutumier, le président de l'Association française des maires et le président de l'Association des maires de Nouvelle-Calédonie, cinq représentants d'une association déclarée ayant pour objet la protection de l'environnement, un représentant d'une association ayant pour objet la défense ou la protection des consommateurs, le représentant de l'Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Ce manque d'empressement tient aussi sans doute au caractère purement consultatif du Comité et au fait que ce sont les trois Provinces qui sont considérées comme compétentes en matière d'environnement. Il en résulte des politiques environnementales différenciées d'une Province à l'autre, comme en témoigne l'adoption d'un Code de l'environnement différent en

[25] La moitié des terres coutumières de Nouvelle-Calédonie (238 000 ha) se trouvent en Province Nord et représentent 25 % du territoire de cette province ; 38 % du foncier coutumier (188 900 ha) se trouvent en Province des Iles Loyauté, qui est constituée à 97 % de terres coutumières. La Province Sud regroupe 12 % du foncier coutumier (60 500 ha), qui couvre 9 % de sa superficie ; 7 200 hectares de terres coutumières sont situés dans les communes de l'agglomération de Nouméa (www.adraf.nc).

Province Nord (en 2008) et en Province Sud (en 2009). David (2007) estime qu'un tel partage des compétences « repose sur une interprétation erronée de la loi organique […] qui trouve sa source dans une méconnaissance du champ d'application du droit de l'environnement et de sa dimension transversale » (p. 35). Et cela ne va pas sans poser de difficultés : le cas de la gestion des déchets montre qu'il est difficile d'organiser cette gestion au niveau provincial, en l'absence d'une véritable politique de « pays ». Quoiqu'il en soit, voyons à présent quels modes de gestion des ressources halieutiques et terrestres ont été élaborés dans ce contexte.

Dans l'initiative du Maroc pour la négociation d'un statut au Sahara, la gestion de la biodiversité et de l'environnement est attribuée aux organes compétents de la Région (article 12 précité). A la différence de la Nouvelle Calédonie, les écosystèmes du Sahara associent un domaine saharien montagneux, une zone saharienne très aride à l'est et un désert côtier plus tempéré et humide à l'ouest. A l'ouest, le relief est constitué d'un plateau traversé par des oueds asséchés, des dunes et des falaises. Bien que peu abondantes, les ressources en eau permettent d'alimenter quelques oasis et des terres cultivées. Le sol sablonneux est couvert d'une savane désertique (composée d'acacias, de tamarix, de thuya, de genévrier, etc.) qui sert de pâture au cheptel. L'économie repose essentiellement sur la pêche maritime qui représente le principal secteur à effet d'entraînement sur les activités connexes (industrie de transformation, commerce) et la création d'emplois stables[26].

B – 1 Les ressources halieutiques

De nombreuses études ont mis en lumière la richesse des écosystèmes marins néo-calédoniens mais aussi leur vulnérabilité face aux pressions anthropiques (impacts de l'activité minière : métaux lourds et sédimentation ; augmentation des prélèvements, etc.). Les ressources de pêche sont très importantes – que ce soit dans le lagon ou dans la zone économique exclusive – et l'aquaculture est en plein développement le long du littoral. Mais surtout, la variété exceptionnelle d'espèces de coraux et de poissons présents a conduit à l'inscription de 60 % des récifs et lagons calédoniens au **Patrimoine mondial de l'UNESCO** en 2008, soit six aires marines d'une superficie totale de près de 15 000 km^2. Il s'agit donc à la fois de préserver et de valoriser durablement ces richesses.

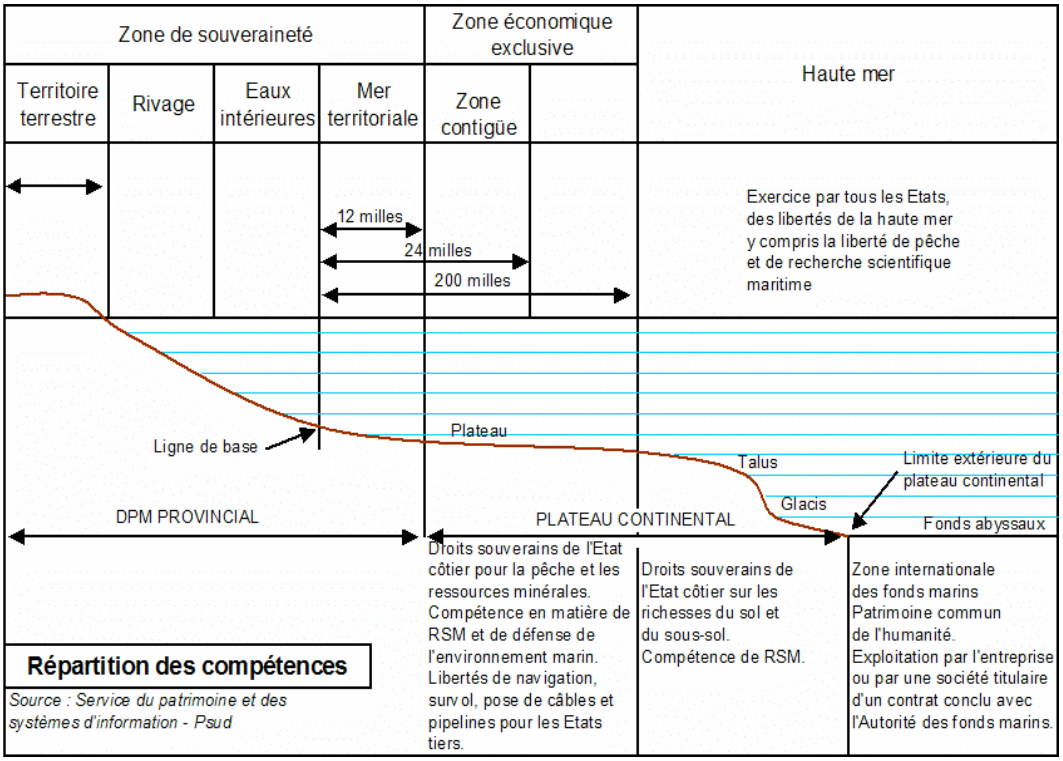
L'article 45 de la Loi organique définit les territoires du domaine public maritime sur lesquelles s'exercent les droits de chaque collectivité, entre Etat, Pays (NC) et Provinces : « Le domaine public maritime des Provinces comprend, à l'exception des emprises affectées à la date de la publication de la présente loi à l'exercice des compétences de l'Etat et sous réserve des droits des tiers, la zone dite des cinquante pas géométriques, les rivages de la mer, les terrains gagnés sur la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, dont ceux des rades et lagons, telles que définies par les conventions internationales, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales. Les îles qui ne sont pas comprises dans le territoire d'une Province ainsi que le sol et sous-sol du plan d'eau du port autonome de la Nouvelle-Calédonie font partie du domaine public de la Nouvelle-Calédonie » (Tableau n°3 ci-après). La règlementation relative à l'eau de mer relève de la compétence de la Nouvelle-Calédonie, mais les mesures de gestion du domaine public maritime (DPM) relèvent majoritairement de la compétence provinciale. Chrisnacht (2004) précise en outre que « pour que des navires de pêche étrangers puissent pêcher dans la ZEE de la Nouvelle-Calédonie, un accord de pêche doit avoir été signé avec le pays du pavillon

[26] http://www.lagencedusud.gov.ma/provinces.php#l1.

et renouvelé chaque année. Il doit prévoir des contreparties offertes par le pays autorisé – redevances, assistance technique aux pêcheurs de NC. » (p. 88).

Au 31 décembre 2010, 317 navires étaient autorisés à pratiquer la pêche professionnelle (Affaires maritimes). Cette dernière comprend la pêche lagonaire (bateaux de moins de 10 m) à destination de la consommation intérieure mais aussi à l'exportation (trocas ou holothuries) ; la pêche côtière effectuée dans la limite des eaux territoriales (bateaux d'environ 12 m), qui porte sur les poissons profonds du tombant récifal et les poissons de haute mer ; et enfin la pêche hauturière qui concerne essentiellement les thonidés et s'effectue dans la ZEE avec des navires palangriers. Parallèlement, une importante pêche vivrière est pratiquée par les plaisanciers (22 896 navires) et les tribus côtières (Chrisnacht, 2004, 88). On dénombre par ailleurs 5 écloseries et 18 fermes aquacoles dans la filière crevette du Territoire, qui reste au premier rang des exportations de produits de la mer malgré la baisse significative des volumes exportés ces dernières années. En dépit des nombreux soutiens apportés à la filière (IFREMER[27], dispositif de défiscalisation de l'Etat français, collectivités locales) la contribution de ce secteur au PIB de la NC plafonne à moins de 1 % pour environ 500 salariés (ISEE, 2011b)

Tableau n°3: Répartition des compétences sur le Domaine public maritime (DPM)



Au niveau des Provinces, plusieurs types d'outils réglementaires sont mobilisés pour préserver et gérer les ressources marines:

- les réserves naturelles intégrales, où aucune activité n'est autorisée ;
- les réserves naturelles, qui sont accessibles au public mais réglementées

[27] Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer.

- les réserves spéciales marines ou de faune, où la pêche et les activités sont soumises à réglementation.
- les aires de gestion durable des ressources qui concernent les îlots et littoraux avec un statut de réserve et présentant un bail de location pour des activités touristiques.
- les parcs marins provinciaux, qui peuvent regrouper plusieurs catégories d'aires protégées.

Mazzéo (2007) note qu'« en fonction de l'Aire Marine Protégée (AMP) considérée, une réglementation appropriée et spécifique (zonage, réserve tournante, etc.) est en vigueur. Ce sont les services provinciaux en charge de l'environnement qui gèrent donc les AMP de Nouvelle-Calédonie. » (p. 1). A ce jour, le Pays possède 19 AMP (pour la plupart créées en 2007), dont la répartition sur le Territoire est assez inégale : 15 se situent en Province Sud et 4 en Province Nord. La plupart du temps, les parties terrestres sont des zones tampons qui englobent la totalité du bassin versant.

La création des **Comités de gestion** a été lancée par la Province Nord en partenariat avec le WWF[28] et Conservation International (CI) pour trois de ses AMP. Ainsi le Comité de gestion de l'AMP de Pouebo (association Loi 1901 créée en 2009) rassemble la Province Nord, la Mairie de Pouébo, la tribu de *Yambé*, le district coutumier de *Lé Jao* et les tribus adjacentes de *Tchamboene* et de *Wévia* (Faninoz, 2009, 5). De même, le Comité de gestion des deux AMP de Hienghène rassemble la Province Nord, la Mairie de Hienghène, le Centre de plongée (*Babou*), l'Association des pêcheurs professionnels (*Mangalia*) et les tribus de *Lindéralique*, de *Koulnoué*, de *Pindache* (à proximité des AMP), complétées par les Chefferies de *Poyes* et *Goa*, ainsi que les tribus de *Ganem*, *Lewarap*, *Ouare* et *Poindjap* (Faninoz, 2009, 7-8). Ces Comités de gestion encadrent notamment les projets éco-touristiques associés à ces AMP et associent étroitement les populations locales afin de prendre en compte la gestion coutumière de ces ressources. Car il s'agit bien ici d'un patrimoine culturel pour les Kanak, auquel on associe un certain nombre d'usages à la fois idéels et matériels (Dodmer, 2010). C'est également dans le même esprit de démarche participative qu'a été élaborée la **réglementation des pêches** de la Province Nord dès 2006.

Le dossier de présentation en vue de l'inscription des lagons de Nouvelle-Calédonie sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO rappelait à juste titre que « du point de vue de son appropriation, la mer fonctionne comme les espaces terrestres. Ce sont les premiers occupants maîtres du sol qui sont les véritables propriétaires de l'ensemble du territoire et par conséquent de la mer qui en fait partie (Boudeele, 1999) ».

Dans le cas de la région du Sahara, les ressources halieutiques sont très variées et abondantes. Selon l'Agence pour la Promotion et le Développement économique des Provinces du Sud du Royaume, « les capacités de production de la pêche avoisinent un million de tonnes chaque année, dont une bonne partie est destinée à l'industrie. En 10 ans, la pêche maritime dans ces régions a connu un rythme de croissance exceptionnel grâce, notamment, à la construction de quatre ports à Tan Tan, à Tarfaya, à Lâayoune El Marsa et à Dakhla » [29]. L'agence estime que les prises débarquées aux différents ports ont connu un rythme de croissance très soutenu (242% en tonnage et 653% en valeur sur dix ans) pour atteindre plus de 700 000 tonnes en 2002, soit 80 %

[28] *World Wildlife Fund*.
[29] http://www.lagencedusud.gov.ma/provinces.php#l1.

de la production nationale marocaine des flottilles côtière et artisanale. La pêche artisanale se développe essentiellement autour de l'exploitation du poulpe et du poisson blanc, avec quelques 8000 barques recensées. Comme indiqué précédemment, cette activité est considérée comme un secteur stratégique contribuant à la résorption du chômage dont le développement est encouragé par la mise en œuvre d'une armature urbaine côtière et l'implantation de village de pêche. Notons également qu'afin de mieux préserver les ressources halieutiques des côtes nationales, le Maroc a instauré un repos biologique annuel de deux mois, du premier septembre au 31 octobre. A partir du cas de la région de Dakhla, les travaux de Veguilla Del Moral (2011) font apparaître des enjeux importants dans la gestion de ces ressources et ses retombées économiques pour la population autochtone. L'initiative du Maroc pour la négociation d'un statut d'autonomie pourrait également préciser la répartition des compétences envisagées entre la région autonome et l'Etat Marocain quant aux droits d'exploration, de gestion et d'exploitation de ces ressources marines.

B – 2 La gestion des autres ressources terrestres

Pour finir ce tour d'horizon (bien que non exhaustif), il est intéressant de donner quelques éléments sur la gestion des ressources terrestres autres que les ressources minières. Avec la tertiarisation de l'économie, notons tout d'abord que le secteur agricole connaît un déclin avec une production agricole commercialisée qui ne couvre en 2010 que 42 % des besoins du Territoire et contribue au PIB à hauteur de 1,5 % seulement (ISEE, 21011b). En raison notamment de la topographie du Territoire, la surface agricole ne représente que 13,3 % de la superficie de la NC et relève à 65 % d'un régime foncier de droit privé. Les principales filières sont les fruits et légumes (32 %), les bovins (15 %) et l'aviculture (15 %). L'agriculture vivrière reste importante et joue un rôle de filet de sécurité sociale pour les populations les plus défavorisées : l'ISEE estime ainsi que 18 % des ressources totales dans le Nord et les Iles Loyauté sont des ressources non monétaires, dont 80 % sont des produits alimentaires. Les unités agricoles déclarées sont principalement constituées de très petites exploitations et 11 % des plus grandes exploitations détiennent 88 % de la surface agricole utilisée totale. La plupart de ces grandes exploitations pratiquent une agriculture intensive, avec une utilisation peu raisonnée d'engrais et de pesticides toxiques (interdits en France et en Europe), même si la législation est en train de changer et que des labels « bio » ont été créés très récemment. Dans le cadre de la réforme foncière, l'ADRAF réalise toutes les opérations d'acquisition et d'attribution en matière agricole : entre 1989 et 2009, 106 600 ha ont été attribués, à des Groupements de Droit Particulier Local (GDPL) dans la quasi-totalité des cas (DAVAR, 2011)

Parallèlement, les ressources terrestres identifiées comme étant les plus directement menacées d'extinction font l'objet de programme de conservation. Il s'agit principalement des ressources de la forêt sèche (WWF, « Global 200 »), dont la préservation est assurée par les Provinces avec de nombreux partenaires : l'Etat français (via les contrats de développement), la Nouvelle-Calédonie, les institutions de recherche du territoire, le Centre d'initiation à l'environnement, le WWF et Conservation International. L'objectif est de conserver durablement ces forêts à l'intérieur, mais surtout hors des aires protégées en menant des actions de conservation mais aussi de gestion durable de ces ressources (www.foretseche.nc). Ces aires protégées prennent la forme de parcs provinciaux. De façon concomitante, les organismes de recherche du territoire (notamment l'Institut de Recherche pour le Développement, l'Institut agronomique néo-calédonien, l'Université de la Nouvelle-Calédonie, etc.) ont engagé depuis de nombreuses années des programmes de valorisation des espèces endémiques de la NC : huiles essentielles, plantes ornementales, plantes tinctoriales, nouveaux médicaments, etc.

Quelques mots enfin sur la gestion de l'eau et de la qualité de l'air. La compétence en matière de réglementation de la qualité de l'eau, en tant qu'enjeu de santé publique, relève de la Nouvelle-Calédonie. L'enjeu est pour l'instant très localisé (sur Nouméa et autour des installations industrielles), mais particulièrement important étant donné le niveau de pollution d'origine industrielle. Un réseau de stations est développé sur Nouméa par l'Association de Surveillance Calédonienne de la Qualité de l'Air (Scal-Air) qui regroupe les collectivités locales, l'Etat (via l'ADEME), les industriels et des associations et personnalités qualifiées. Par contre, les choses sont plus ambiguës en ce qui concerne la gestion de l'eau : outre le cas de l'eau de mer déjà évoqué, la gestion de l'eau douce est une compétence de la Nouvelle-Calédonie qui a été transférée aux Provinces par délibération du Congrès dès 1997. Dans les faits, cette délégation impose de lourdes responsabilités aux Provinces qui prennent en charge non seulement la gestion des prélèvements (qui sont aujourd'hui encore très mal connus), mais aussi les aménagements hydrauliques et l'ensemble des services publics de l'eau (assistance financière, appui technique, assainissement, etc.).

Conclusion

Comme nous le voyons, la solution statutaire retenue en Nouvelle-Calédonie présente l'avantage de permettre l'apprentissage de l'autonomie à court terme, en transférant une grande partie des compétences de l'Etat et des moyens permettant leur exercice, indépendamment de la solution sur le statut final de la Nouvelle-Calédonie. La gestion des ressources naturelles relève essentiellement d'un partage des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les Provinces, l'Etat ne conservant que de rares attributions jusqu'à l'issue du statut transitoire. Des modes de gestion participatifs originaux ont été mis en œuvre par les Provinces avec le souci d'intégrer au mieux les spécificités de la société kanak et de faire bénéficier la population locale des revenus tirés de l'exploitation de ces ressources. Il s'agit ainsi de satisfaire à l'un des fondements du principe d'autodétermination qui est le contrôle et la gestion de ses ressources par la population du territoire, comme en témoigne l'accord sur le préalable minier.

Dans la Région du Sahara, la question de la gestion des ressources naturelles peut constituer une façon d'avancer dans la gestion du conflit. L'expérience montre toutefois que les avancées sur le plan économique se heurtent souvent inexorablement, à un moment ou à un autre, aux fondements politiques des réformes économiques. Le représentant spécial du Secrétaire général, Christopher Ross, estimait que l'attention devait se porter en priorité sur la gestion des ressources naturelles et le déminage du territoire. Incontestablement, l'Initiative marocaine pour la région du Sahara - qualifiée par le Conseil de sécurité de l'ONU de « sérieuse et crédible » - constitue une base idoine pour engager les négociations sur ces questions. Il s'agit de mettre fin à l'impasse actuelle et de progresser vers une solution politique négociée mutuellement acceptable pour chaque partie.

Toutefois, le caractère définitif du statut envisagé est susceptible de freiner les avancées indéniables de l'initiative en termes d'autonomie de la région. Les efforts des autorités marocaines pour promouvoir le développement de la région du Sahara ont été considérables ces dernières décennies, notamment en termes de moyens financiers. L'impact de ces politiques sur l'amélioration du bien-être de la population autochtone devrait pouvoir être évalué de façon plus approfondie, ce qui permettrait d'élaborer des modalités de répartition des compétences dans la gestion des ressources naturelles entre la région autonome et l'Etat marocain conformes au principe de « primauté des intérêts des habitants du territoire ».

Bibliographie

- Agniel G. (1997), « L'expérience statutaire de la Nouvelle-Calédonie ou de l'étude du mouvement du yo-yo au service de l'évolution institutionnelle d'un territoire d'outre-mer », in *L'avenir statutaire de la Nouvelle-Calédonie. L'évolution des liens de la France avec ses collectivités périphériques*, Les Études de la Documentation française, p. 41, cité dans David (2012).
- Bodmer D. (2010), « Entre préservation et/ou mise en valeur de la ressource, quel avenir pour les Aires Marines Protégées en Province Nord de la Nouvelle-Calédonie ? », *Etudes Caribéennes*, 15, avril 2010.
- Boudeele C. (1999), *La formation d'un droit de l'environnement spécifique en Nouvelle-Calédonie*, mémoire de DESS 1998-1999, direction de Jean-Yves Faberon, 90 p.
- Caratini S. (2007), « La prison du temps. Les mutations sociales à l'œuvre dans les camps de réfugiés sahraouis », Deuxième partie : l'impasse, *Afrique contemporaine*, 2007/2 n° 222, p. 181-197.
- Chrisnacht A. (2004), *La Nouvelle-Calédonie*, Les Etudes de la Documentation française.
- Clark A.L. (1999). "Government Decentralization and Resource Rent Revenue Sharing: Issues and Policy", *East-West Center Occasional Papers, Economic Series*, n°1, November.
- CEROM (2005). *L'économie calédonienne en mouvement.* Publication commune à l'Institut de la Statistique et des Enquêtes économiques, l'Agence française de Développement et à l'Institut d'Emission d'Outre-mer.
- CEROM (2008). *Les défis de la croissance calédonienne*. Publication commune à l'Institut de la Statistique et des Enquêtes économiques, l'Agence française de Développement et à l'Institut d'Emission d'Outre-mer.
- Cordell, D. (2008), "8 reasons why we need to rethink the management of phosphorus resources in the global food system", *The Story of P Information Sheet 1*, Global Phosphorus Research Initiative, Institute for Sustainable Futures, University of Technology, Sydney (UTS) Australia and Department of Water and Environmental Studies, Linköping University (LiU), Sweden. www.phosphorusfutures.net.
- Direction des Affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR) (2011), *L'agriculture calédonienne de 2000 à 2009*, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Nouméa.
- David C. (2007), « Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie ». In : *Le Droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, Etat des lieux et perspectives*, Revue Juridique de l'Environnement, spécial 2007.
- David C. (2012), « L'initiative marocaine pour la région du Sahara vue par le prisme du statut d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », communication au séminaire international de recherche sur « La gouvernance dans les statuts d'autonomie : institutions et mécanismes », Genève, 22 mars 2012.
- Dedenis J. (2011), « Le Sahara occidental : un territoire revendiqué... des territoires imaginés ? », *L'Information géographique*, 2011/3 Vol. 75.
- Demmer C. (2006), « Quand la définition de la propriété était un enjeu fort de la définition de Kanaky : retour sur les perspectives nationalistes kanakes des années 1980 », communication au Colloque international "Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues", Montpellier, 2006.
- Demmer C. (2007), « Autochtonie, nickel et environnement : une nouvelle stratégie kanake », *Vacarme* 39.

- Didacticiels et modélisation économique (DME) (2005), *Croissance et développement d'une économie insulaire – une étude des dynamiques de l'économie calédonienne*, Rapport final pour l'AFD et l'IEOM, mai, 50 pages.
- Dierckx de Casterlé E. (2008), *Rapport sur le développement humain dans les Provinces du Sud du Royaume,* [en ligne], Agence pour la Promotion et le Développement économique et social des Provinces du Sud du Royaume, http://www.portailsudmaroc.com/documents/300610_191232-rdhsud-version-finale-27-8.pdf .
- Doligé E. (2011), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie*, N°368, Sénat, Paris.
- Faberon J.Y. (2012), *Des institutions pour un pays : La Nouvelle-Calédonie en devenir*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- Faninoz S., WWF, Province Nord, ADECAL et al. (2009). *Aires Marines Protégées Nord-est Nouvelle-Calédonie,* Nouméa, CRISP.
- France Libertés et AFAPSA (2002), *Mission internationale d'enquête au Sahara Occidental*, *Etat des droits civils, politiques, socio-économiques et culturels des Sahraouis, Etat de l'exploitation économique de ce territoire non autonome,* 28 octobre 2002, Paris.
- Gouvernement de la Nouvelle-Calédo*nie (2009), Le Schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie*, adopté par le Congrès le 18 mars 2009, Nouméa.
- *Higgins B. (1956), "The 'Dualistic Theory' of Underdeveloped Areas," Economic Development and Cultural Change*, 4(2), p. 99-115.
- Hodges T. (1991), *Historical Dictionary of Western Sahara*, 2nd edition, The Scarecrow Press Inc., London.
- Institut de Recherche pour le Développement (IRD) (2012), *La Nouvelle-Calédonie, terre d'endémisme [en ligne]*, Institut de Recherche pour le Développement, Nouméa.
- Institut de la Statistique et des études économiques (2011a), « Recensement de la population 2009 », *Synthèse n°19*, Nouméa.
- Institut de la Statistique et des études économiques (2011b), « Tableaux de l'économie calédonienne », Nouméa.
- Khadija Mohsen-Finan (1997), *Sahara occidental : les enjeux d'un conflit régional*, CNRS Edition, Paris, p.74, cité dans Veguilla Del Moral (2001).
- Myint H. (1964)*, The Economics of the Developing Countries*. New York: Praeger.
- Naepels M. (1998), *Histoire de terres kanakes*, Paris, Belin.
- Quarante O. (2012), "Résistance obstinée des Sahraouis", *Le Monde Diplomatique,* 2012/2.
- Rios J.M. (1989), *!SAHARA !SAHARA ! La aventura de los fosfatos, un episodio inedito*, Fundacion Gomez Pardo, Madrid.
- Société Le Nickel (2012), *Historique : de Jules Garnier à aujourd'hui* [*en ligne*], url : http://www.sln.nc/content/view/64/42/lang,french/.
- Torre P. (2005), *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel*, N°7, Sénat, Paris.
- Troin J.F. (2002), *Maroc Régions, Pays, Territoires*, Maisonneuve et Larose, Paris.
- Nations unies (2007), Lettre datée du 11 avril 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Maroc auprès de l'Organisation des Nations unies, document S/2007/206 du 13 avril 2007.
- Veguilla Del Moral V. (2001), *Politiques du poulpe à Dakhla. Action publique, ressources naturelles et dynamiques sociales*, thèse pour le doctorat en science politique soutenue le 4/02/2011 à l'Institut d'Etudes politiques d'Aix-en-Provence, Université Paul-Cézanne.

Lecture comparée de l'expérience du Kurdistan irakien et de l'Initiative marocaine pour la région du Sahara

Prof. Saad Jawad,
London School of Economics and Political Science

Introduction

La question kurde, restée de loin la plus longtemps sans réponse en Irak, est au cœur de la politique irakienne depuis l'établissement de l'Etat irakien moderne en 1921. En 1914 les forces britanniques entraient en Irak par le port de Basra, au sud du pays. En 1917, ces forces entraient à Bagdad et en 1918 elles occupaient les trois *willayas* irakiens de Bagdad, Mosul et Basra.[30] Ces willayas furent ensuite divisés en 14 provinces (*Liwas*), et le Roi Faysal 1er fut mis sur le trône suite à l'organisation d'une parodie de référendum.[31] Dès son arrivée au pouvoir, le Roi se heurte à bien des problèmes. Le premier, et le plus épineux, concerne le *willaya* de Mosul. Deux menaces planent sur l'avenir de ce *willaya*: la première est turque, le nouveau Gouvernement de la Turquie affirmant que le *willaya* fait partie de l'État turc; la seconde est interne et constituée par la population kurde (tribus) qui y réside. Le règlement du premier problème est confié à la Société des Nations, mais le second relève de la responsabilité du nouvel État irakien. Alors que le second problème évolue, les tribus prennent les armes et le Gouvernement irakien, se sentant impuissant à faire face, s'en remet à l'armée d'occupation britannique pour le gérer. En 1925, la Société des Nations décide que ce *willaya* fait partie de l'État irakien mais à deux conditions. Premièrement, que l'Irak reste sous mandat vingt-cinq ans durant, et deuxièmement, que l'État irakien reconnaisse le caractère distinctif des régions kurdes en permettant aux Kurdes de s'auto-administrer et de développer leur identité culturelle par le biais de leurs propres institutions.[32] Un dédommagement financier est accordé à la Turquie. Dans l'intervalle, les Britanniques divisent le *willaya* de Mosul en quatre provinces: Mosul, Erbil, Sulaimaniya et Kirkuk. La majorité de la population des provinces d'Erbil et de Sulaimaniya est kurde; ils sont présents en nombre à Kirkuk mais moins à Mosul. Les premières exigences des chefs tribaux kurdes étaient une entité indépendante semblable à l'Irak puis, par crainte de devoir vivre sous l'autorité turque qui exerçait une forte répression sur les Kurdes, ils acceptent de faire partie de l'Irak à condition que leur identité nationale et leur culture soient préservées. Certains chefs tribaux continuent de défier, arme à la main, le nouveau Gouvernement irakien et le pouvoir britannique. Entre 1918 et 1930, les forces britanniques réussissent à écraser chaque rébellion kurde, parfois au prix de lourds combats. Il convient toutefois de noter que l'administration coloniale britannique en Irak a, à plusieurs reprises, essayé d'attiser et d'utiliser le mécontentement kurde pour contraindre le Gouvernement irakien à accepter des accords et des traités contraignants et inégaux avec la Grande-Bretagne. En 1930, lorsque la Grande-Bretagne réussit à convaincre le Gouvernement irakien de signer un traité à long terme à l'avantage

---

[30] Pour une analyse historique du rôle de Bagdad dans l'administration des trois autres willayas sous l'empire ottoman et la nature de l'État irakien avant 1914, voir Reidar Visser, "Historical Myths of a Divided Irak", *Survival*, Vol 50 n°2 avril-mai 2008, pp. 95-106.

[31] Charles Tripp, *A History of Iraq*, Cambridge University Press, 3ème édition 2007, p. 47.

[32] *Ibid.,* p.57.

exclusif de la Grande-Bretagne, elle envoie ses troupes et la Royal Air Force pour réprimer tout mouvement armé kurde.[33]

Le problème sous la monarchie irakienne

En 1932, l'Irak obtient son indépendance et devient membre de la Société des Nations. Pour calmer les inquiétudes identitaires kurdes, l'État irakien s'engage à respecter l'identité distinctive des Kurdes, à respecter leur langue et leur culture, ainsi qu'à les traiter comme des citoyens à part entière. Dans le cadre de la création d'un nouvel État-nation, le premier roi de l'Iraq, Faisal I, s'avère être un homme d'État avisé. Il s'efforce de bâtir un Irak moderne dont tous les citoyens doivent être égaux. Il conseille à son gouvernement de faire en sorte que les Kurdes se sentent Irakiens à part entière. Toutefois, la région kurde, tout comme les autres régions de l'Irak, est pauvre. Féodalisme et tribalisme dominent dans toutes les provinces du pays. Le gisement de pétrole découvert en 1927 à Kirkuk puis à Mosul n'a profité aux citoyens qu'à partir du milieu des années 50. Ce n'est qu'à ce moment là qu'un Conseil de développement a été créé qui a commencé à réaliser des études pour voir comment développer l'État irakien. Bien que cette richesse naturelle ait été contrôlée par les Britanniques, elle offrait indéniablement à l'Irak des perspectives d'enrichissement dont ne disposaient pas le reste de la région.

Entre 1930 et 1947 la situation politique au Kurdistan irakien reste instable et alarmante. La région est le théâtre de nombreuses rébellions et révoltes qui, bien qu'alors réprimées par l'armée irakienne, maintiennent le pays dans un état d'agitation continue, entraînant la destruction des infrastructures rudimentaires.

Il est intéressant de noter que, sous la monarchie et en dépit de la création de quelques partis politiques kurdes, la grande majorité des intellectuels et des étudiants kurdes sont membres de partis politiques irakiens et non kurdes. L'objectif premier de l'opposition kurde est de changer le régime royal plutôt que d'imposer des exigences propres. D'autre part, un nombre significatif de personnalités kurdes sont alors des figures de proue et de fervents partisans du régime royal.

En bref, le problème kurde en Irak reste à l'époque un problème politique. Sous la monarchie, les considérations économiques sont peu claires. Cependant, suite à la défaite de la dernière rébellion kurde en 1947, le Gouvernement royal a pris des mesures pour améliorer la situation économique au Kurdistan irakien en soutenant la production agricole dans la région. Il a aussi pris des mesures pour améliorer les stations touristiques dans cette partie du pays. En fait, le Kurdistan irakien devient alors la principale destination estivale de la famille royale et du reste du gouvernement.

Le problème sous le régime républicain irakien

En juillet 1958, la monarchie irakienne est renversée et remplacée par un régime républicain. Les partis politiques et les politiciens kurdes se réjouissent de ce changement et de la nouvelle Constitution provisoire qui les reconnait nommément en tant que partenaires des

[33] Pour plus de détails, voir Saad Jawad, *Iraq and the Kurdish Question*, Ithaca Press, 1981, pp. 11-13.

Arabes au sein de l'État irakien. Le principal parti politique kurde, le Parti démocrate kurde (PDK), commence immédiatement à agir librement avant d'être légalisé en tant que premier parti politique kurde en 1960. On peut dire qu'à l'époque la population kurde est divisée en deux factions. Les politiques, les étudiants, les travailleurs et les masses éduquées qui soutiennent le nouveau régime, alors que les propriétaires terriens étaient contre. L'attitude de ces derniers est principalement due à la promulgation en juillet 1958 de la nouvelle Loi sur la réforme agraire destinée à dépouiller les seigneurs féodaux de la quasi totalité de leurs terres, ne leur laissant que 1000 acres chacun. On peut dire que cette nouvelle loi fait du problème un problème également économique, menaçant la paix fragile au Kurdistan irakien. Malheureusement, le nouveau régime républicain ne tient pas compte de ces signes et met en œuvre la Loi sur la réforme agraire au Kurdistan irakien.[34] Lorsque la loi a été mise en œuvre dans la région kurde, les seigneurs tribaux féodaux prennent les armes et décident de défier l'autorité du Gouvernement central. Il est à la fois intéressant et ironique de constater que ces seigneurs tribaux ont réussi à s'attacher le soutien de leurs vassaux qui ont accepté de rejoindre la rébellion à leur côté contre la mise en œuvre de la réforme agraire, la loi même qui était censée leur être bénéfique. Au début de la rébellion tribale, les politiques kurdes ont condamné les mouvements armés des chefs tribaux féodaux et en ont appelé au gouvernement afin qu'il y mette un terme. Malheureusement, le gouvernement n'a pas pris la situation au sérieux et a décidé de les réprimer comme il l'avait fait avec les activités tribales. Pour finir, toutes les franges de la société kurde ont joint leurs forces pour défier le gouvernement central et l'ensemble du pays s'est trouvé plongé dans une guerre inutile et sans fin.[35]

Les objectifs déclarés de la révolte kurde étaient: "l'autonomie du Kurdistan et la démocratie pour l'Iraq". Les Gouvernements irakiens de 1961 à 1970 rejetèrent entièrement l'idée de l'autonomie, y voyant une porte ouverte sur la sécession.

Autonomie pour le Kurdistan irakien

En 1970, le parti Baath, au pouvoir pour la seconde fois depuis 1968, accorde l'autonomie à la région kurde. De toute évidence, les dirigeants du Baath, tirant les enseignements de leur courte expérience au gouvernement en 1963, étaient déterminés à trouver une solution au problème kurde. Ils étaient conscients du fait que la poursuite du problème ne ferait qu'affaiblir leur régime, accroître les ingérences extérieures hostiles dans les affaires irakiennes, et encourager leurs opposants à fomenter contre eux un contre-coup d'État. Allant totalement à contresens de l'idéologie Baath purement arabe et nationaliste, la direction du parti surprend tout le monde en déclarant qu'elle accepte l'idée de l'autonomie pour régler le problème kurde. Plus surprenant encore, le Gouvernement Baath commence à prendre des mesures en faveur du nationalisme kurde avant même qu'un accord soit signé entre les deux parties en mars 1970. En août 1968, un décret est promulgué qui stipule que la langue kurde doit être enseignée à tous les niveaux et dans toutes les écoles irakiennes. Une Académie culturelle kurde est créée, de même qu'une université kurde à Sulaimaniya. Quelques jours plus tard un autre décret est promulgué accordant l'amnistie aux Kurdes ayant pris part à la guerre, de même qu'une ordonnance à l'intention de tous les ministères, leur demandant de les réintégrer dans leurs précédentes fonctions. Ces décrets sont suivis d'un autre qui reconnait les droits des Kurdes fait de leurs

[34] *Ibid*, p. 65.

[35] *Ibid*, pp. 66-76.

jours de fête des jours fériés nationaux applicables à l'ensemble de pays. Les deux derniers décrets promulgués sont censés reconnaître le droit des Kurdes de conserver leur nationalité et d'ouvrir un bureau spécial attaché au Conseil du commandement de la Révolution, l'autorité suprême en Irak, pour suivre la question kurde.[36]

La mesure prise par le quotidien *al-Thawra* est tout aussi importante. Porte-voix du parti Baath et de l'État, il décide d'entamer un dialogue indirect avec le Parti démocratique du Kurdistan, le fer de lance de la révolte kurde, sur les divergences qui opposent les deux parties. Ces décisions devaient ouvrir la voie vers des pourparlers directs entre les deux parties. Début 1970, il est annoncé qu'un accord est à portée de main entre le Gouvernement Baath et la direction du Parti démocratique du Kurdistan.

Le principal accord en 15 points signé entre les deux parties reposait sur l'octroi de l'autonomie à la région kurde en Irak. Outre un long préambule qui se félicitait de la politique Baath et, pour la première fois, de la lutte des Kurdes pour obtenir leurs droits nationaux, l'accord : a) décrétait la langue kurde langue officielle avec l'arabe; b) garantissait la participation des Kurdes au gouvernement; c) nommait des Kurdes dans les régions kurdes; d) donnait aux Kurdes le droit de créer leurs propres partis politiques, associations et syndicats; e) corrigeait la configuration démographique de la région kurde en renvoyant les tribus arabes installées dans la région vers leurs anciennes installations; f) amendait la constitution provisoire pour y intégrer l'ensemble des nouveaux principes visés dans l'accord; g) garantissait la participation du peuple kurde au pouvoir législatif en proportion de leur pourcentage dans la population; h) considérait les trois provinces kurdes (Erbil, Sulaimaniya et Dehouk)[37] comme un organe administratif qui serait doté de l'autonomie quatre ans après la signature de l'accord.[38]

Le gouvernement accepte aussi a) de nommer un Kurde désigné par le PDK Vice-président de la République; b) de nommer cinq ministres kurdes issus du PDK au gouvernement, contre un ou deux opposants kurdes au PDK dans les précédents; c) d'intégrer les combattants et miliciens du PDK aux forces armées irakiennes à des postes de garde-frontière.[39]

En 1974, lorsque l'heure arrive de mettre en œuvre l'autonomie, les deux parties sont en désaccord sur les modalités d'application de ce principe. En surface, les Kurdes affirment vouloir une autonomie beaucoup plus vaste, et le gouvernement central y voit uniquement une tentative de créer un État dans l'État. En réalité, chacune des deux parties a gagné en confiance, après quatre années de paix, et pense pouvoir forcer l'autre partie à se rallier à son point de vue. Le plan d'autonomie présenté par le Gouvernement irakien est en fait très limité et reflète la nature totalitaire et centralisée du gouvernement du parti Baath. Il n'accorde pas d'autorité réelle au gouvernement régional et aux institutions régionales. Même si l'organe législatif doit être élu et peut désigner l'exécutif, la décision et l'approbation finales reviennent au président de la République irakienne. Le chef de l'État irakien peut librement démettre les fonctionnaires de leurs fonctions et remplacer l'ensemble des institutions et des organes. Tous les ministères

---

[36] *Ibid*, pp. 242-243.

[37] En 1968 le gouvernement a créé une nouvelle province kurde appelée Dehouk qui consistait en la région kurde de la province de Nineveh (Mosul). Il s'agissait d'une revendication kurde de longue date.

[38] Biyan Athar a-Tarikhi, *The Historical March Manifesto*, al-Thawra Press, Bagdad 1970.

[39] Saad Jawad, *op.cit.,* pp. 260-267.

(administrations) de la région autonome sont responsables devant un ministre d'État du gouvernement central qui doit être désigné ministre chargé des affaires de la région autonome. Ce ministre a le droit de rejeter les décisions de l'autorité autonome en saisissant la Cour centrale de l'Irak. Le ministre de l'intérieur du gouvernement central a l'autorité sur les forces de police et de sécurité de la région autonome.[40] Ce n'est toutefois pas la seule raison pour laquelle les Kurdes ont rejeté le plan. Ils auraient pu négocier la question avec le gouvernement et parvenir à une réconciliation. En fait à l'époque (1974) les dirigeants kurdes étaient sous l'influence du Shah d'Iran qui leur conseillait de ne pas signer l'accord. Son objectif était d'utiliser la révolte kurde pour faire pression sur le Gouvernement irakien afin qu'il accède à ses exigences de partage du fleuve Shatt al-Arab. Et pourtant le Gouvernement irakien, après quatre ans de stabilité, était davantage confiant en sa capacité d'écraser la révolte kurde dans laquelle il voyait une menace pour le régime. Les deux parties finirent par se livrer une guerre acharnée qui dura un an et demi et s'acheva par la défaite totale des forces kurdes. Cette victoire ne fut possible que parce que l'Iraq accepta de signer un accord avec le Shah d'Iran accédant à toutes ses demandes. Ce dernier cessa tout soutien militaire, politique et financier au mouvement kurde et l'abandonna à son triste sort. En d'autres termes, les deux parties, les dirigeants kurdes et le Gouvernement irakien, étaient prêtes à accorder des concessions à un élément étranger plutôt que de s'accorder l'une l'autre des concessions pour le bien de l'Irak.

Au lieu de saisir cette occasion d'élaborer un plan de développement de la région et de traiter le mouvement kurde comme un partenaire à part entière, comme le prévoyait le plan de paix de 1970, le Gouvernement irakien adopte une politique de répression, d'intimidation et de placement. Le danger tient au fait que la région et la population kurdes ne bénéficient nullement du boom pétrolier qui devait permettre à l'Irak de devenir un des pays les plus riches de la région. Le problème continue donc de couver dans les régions kurdes, notamment les plus éloignées, où des échauffourées continuent d'avoir lieu. L'occasion de défier à nouveau le Gouvernement central irakien se présente à nouveau lorsqu'éclate la guerre Iran-Iraq en 1980 après la révolution iranienne. Les deux principaux partis kurdes, le Parti démocratique du Kurdistan (PDK) et l'Union patriotique du Kurdistan (UPK) étaient alors soutenus par l'Iran pour organiser des attaques contre l'armée irakienne depuis le sol iranien. Une autre occasion plus grande s'est encore offerte aux deux partis kurdes pendant et après la guerre de 1991 menée par la communauté internationale contre l'Iraq pour libérer le Koweït. Craignant que ce qu'il reste alors de la puissance militaire irakienne et de ses ressources économiques ne soient réduit à néant par la guerre d'usure menée par des milices kurdes soutenues par la coalition internationale, le Gouvernement irakien décide en 1991 de retirer ses troupes et son administration civile du Kurdistan irakien, abandonnant la région aux deux principaux partis kurdes, le PDK et l'UPK. Depuis lors, ces deux partis se partagent l'autorité au Kurdistan irakien. Les relations entre les deux partis ne sont toutefois pas pacifiques, de lourds combats ayant lieu entre eux. En 1996, l'UPK, avec l'aide de l'Iran, lance une vive offensive contre le PDK et réussit à la repousser jusqu'aux frontières turques. À ce moment précis, le PDK demande l'aide du Gouvernement central irakien. L'armée irakienne intervient, repousse les forces de l'UPK en Iran avant de se retirer immédiatement. Plus tard, les forces de l'UPK sont revenues dans la région. Cette action a profondément divisé la région kurde irakienne en deux parties, la région de Sulaimaniya contrôlée par l'UPK, et la région d'Erbil-Dehouk dirigée par le PDK. Cette division perdure aujourd'hui encore.

---

[40] Voir le détail de la loi d'autonomie de 1974 à l'adresse http://www.mogatel.com/openshare/Behoth/Siasia21/Akrad/mo103.doc_cvt.htm.

Entre 1991 et 2001, les deux partis kurdes sont a maintes reprises tentés de dialoguer avec le Gouvernement Baath et, à un moment donné (1991-1992), les partis kurdes et le gouvernement déclarent qu'un accord a été trouvé qui accorde une plus large autonomie à la région kurde.[41] Toutes ces tentatives sont cependant mises en échec par l'intervention et l'opposition des États-Unis.

L'invasion de 2003 et ses conséquences sur le Kurdistan irakien et ses relations avec le Gouvernement central irakien

Les deux partis kurdes commencent à coopérer avec la coalition dirigée par les États-Unis dès que les Américains prennent la décision d'envahir l'Irak fin 2001. Cette coopération implique de fournir aux États-Unis des installations pour implanter des centres d'observation au Kurdistan irakien et à autoriser les mouvements de troupes américaines. Les deux partis politiques kurdes se félicitent de l'invasion en 2003, et ce en dépit du fait qu'ils avaient précédemment déclaré être contre toute invasion étrangère. L'administration américaine occupante récompense alors généreusement les deux partis en les favorisant dans ses contrats. Un grand nombre de représentants des deux partis sont intégrés au Conseil de gouvernement nouvellement créé, une somme d'argent considérable confisquée au palais présidentiel irakien leur est remise, leurs milices sont autorisées à prendre le contrôle de zones situées en dehors du Kurdistan irakien et, plus important, la Loi d'administration pour la période transitoire (TAL)[42] – adoptée en remplacement de la Constitution irakienne – leur accorde davantage de pouvoir et de privilèges qu'à toute autre entité ou parti du pays. L'Iraq est déclaré État fédéral et le Kurdistan irakien région fédérale, comme le demandaient les deux partis kurdes. De fait, les pouvoirs accordés à la région étaient plus vastes encore que ceux du gouvernement central. Et pourtant, la décision d'accorder au Kurdistan le statut de région fédérale n'était pas une décision irakienne mais purement américaine. De plus, cette décision fut prise alors qu'il n'y avait pour ainsi dire pas de gouvernement irakien et que le pays avait été déclaré occupé par les États-Unis et l'ONU. Aucun référendum n'avait par ailleurs été organisé sur la question.

Tel qu'indiqué plus haut, la TAL dont on disait qu'elle avait été élaborée aux États-Unis, favorisait tout particulièrement la région kurde. Cette même loi fut intégrée à la constitution permanente qui fut rédigée, soumise à référendum en l'espace d'à peine trois mois, et approuvée en 2005.[43] La TAL reconnaissait non seulement le caractère distinctif du Kurdistan irakien mais lui accordait aussi des privilèges sans précédent. Elle donnait à la région le droit de revendiquer d'autres territoires situés en dehors de la région et qui étaient considérés comme des territoires contestés. "Une exigence kurde clé s'est glissée à l'article 61c à la toute fin des travaux du comité de rédaction. Elle donnait aux Kurdes la possibilité de rejeter toute constitution permanente dans le cadre d'un référendum, pour autant que deux-tiers des votants de trois provinces en décident ainsi. Les Kurdes dominaient les trois provinces au sein du Gouvernement régional kurde."[44] Ce paragraphe, conjugué à tous les paragraphes qui accordaient avantages et privilèges aux partis kurdes, a été intégré à la Constitution permanente.

---

[41] Pour plus de détails sur le plan d'autonomie négocié entre les deux parties en 1991, voir: http://www.zagorah.41.com/kurd1.htm.

[42] Pour le texte intégral de la LAT, voir: http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html.

[43] Dastur Jamhouriat al-Iraq, *The Constitution of the Republic of Iraq*, publié par le Parlement irakien, 4ème edition, Bagdad, 2010.

[44] Ali Allawi, *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace,* Yale University Press, 2007, p. 222.

Le référendum sur la Constitution a eu lieu en octobre 2005. Des accusations de fraude et de manipulation sont alors formulées. Deux provinces, Anbar et Salahudin, ont totalement rejeté la Constitution. Le vote de la troisième province, celle de Nineveh, est aussi négatif, mais le gouvernement annonce que les votes contre ne représentent pas deux tiers de la population. Toutes ces tentatives visaient à faire adopter la Constitution et à accélérer le retrait des forces américaines enlisées dans le bourbier irakien. Ceux qui s'opposaient à la Constitution affirmaient aussi que les votes contre étaient bien plus nombreux mais que le gouvernement et ses alliés kurdes avaient manipulé les résultats pour que soit approuvé le document.[45] D'autres opposants firent valoir que les votes avaient aussi été trafiqués dans les provinces de Diyala, Muthana et Qadissiya, qui avaient aussi voté contre la Constitution.[46] En plus des nombreuses lacunes de la Constitution permanente, son principal danger tenait au fait qu'elle encourageait la création de régions fortes face à un gouvernement central faible. Avec l'appui de la Constitution approuvée, la région fédérale kurde fut officiellement reconnue, empêchant toute contestation de ses pouvoirs et privilèges.

Gestion des ressources naturelles au Kurdistan irakien

La question de la gestion des ressources naturelles au Kurdistan irakien n'a pas été le principal problème auquel ait initialement été confronté le gouvernement central. La richesse de l'Irak n'est devenue évidente qu'en 1927 lorsque du pétrole a été découvert à Kirkuk, une région qui n'était pas entièrement dominée par les Kurdes. Bien entendu, lorsque cette découverte s'est avérée être une source réelle de richesse, surtout dans les années 60 et 70, les partis politiques kurdes ont commencé à revendiquer Kirkuk et à vouloir son intégration dans la région autonome kurde. Le problème a réellement éclaté dans les années 70 avec le boom pétrolier et la nationalisation du pétrole irakien par le gouvernement Baath. Cette mesure assurait à l'Iraq un revenu financier considérable. Ironie du sort, l'ancien dirigeant kurde, Mulla Mustafa al-Barzani, estimant qu'il ne percevait pas une part suffisante des recettes du pétrole, avait demandé aux États-Unis, une des parties affectées par la nationalisation, de l'aider à écarter le Gouvernement Baath du pouvoir, en retour de quoi il accorderait aux États-Unis des concessions pétrolières sur les gisements du nord. Les précédents Gouvernements irakiens, totalitaires et fortement centralisés, ne s'étaient pas préoccupés du développement comme ils l'auraient dû. Même les petits projets mis en œuvre avaient été rapidement détruits pendant les combats qui suivaient immanquablement les trêves déclarées. Aucune des précédentes Constitutions irakiennes, que ce soit la monarchique de 1925 ou les quatre Constitutions républicaines provisoires, n'abordait clairement la question de la prospection ou de la gestion des ressources naturelles au Kurdistan irakien.

Suite à l'occupation de l'Irak en 2003 et à l'approbation de la Constitution permanente en 2005, les choses changèrent du tout au tout. Dans le domaine de la prospection et de l'exploitation des richesses naturelles, en particulier du pétrole, la Constitution restait vague et s'en remettait davantage au Gouvernement régional kurde (GRK).[47] Et pourtant, selon la Constitution, la région kurde devait percevoir 17 pour cent du budget national en plus d'être habilitée à exploiter le pétrole dans la région. Dès que cette Constitution fut adoptée, le GRK

---

[45] Ibid., p. 417.

[46] *http://www.iraqiparty.com/news_item/567/.* Voir aussi: Jonathan Morrow, *Iraq's Constitutional Process II: An opportunity lost. USIP,* n° 155, novembre 2005, p.3

[47] Article 112.

signa 40 accords différents avec des entreprises étrangères pour prospecter et exploiter le pétrole, sans passer par le gouvernement central. De plus, le GRK adopta sa propre loi relative à l'exploitation des minéraux. Toutes les tentatives du gouvernement central d'interdire ou de surveiller ces accords furent mises en échec par la Constitution elle-même qui accordait la préséance aux lois locales par rapport aux lois centrales.[48] Les paragraphes et les dispositions de la Constitution consacrés aux zones contestées sont plus alarmants encore. Ces zones contestées se situent dans des provinces qui ne sont pas sous le contrôle direct du GRK. Dans ces zones, et avant de déterminer leur destin, le GRK signa aussi des accords avec des entreprises internationales pour prospecter et exploiter les ressources sans en référer au gouvernement central. Au final, lorsque le gouvernement central émettait une objection, le Gouvernement régional kurde menaçait de faire sécession. En d'autres termes, la nouvelle Constitution permanente devint un facteur de division plutôt que d'unité dans le pays. Tous les pourparlers portant sur l'amendement de la Constitution furent entravés par la Constitution elle-même qui stipulait que tout amendement refusé par les populations de trois provinces serait considéré comme nul et non avenu. Si l'on songe que la région fédérale kurde consiste en trois provinces – Erbil, Sulaimaniya et Dehouk – on comprendra peut-être pourquoi le processus d'amendement de la Constitution n'est pas valable. En outre, un des derniers paragraphes de la Constitution stipule que la Constitution ne peut être amendée si l'amendement en question retire des compétences à la région.[49]

Nul n'est besoin de préciser que ces articles faisaient de la richesse de la nation, en particulier du pétrole, une pomme de discorde plus qu'une source d'unité et de prospérité. En fait, si la crise politique perdure encore en Irak, c'est notamment pour cette raison.[50] Qui plus est, cette réglementation floue était la principale raison du haut niveau de corruption en Irak.

Comparaison entre le Kurdistan irakien et l'Initiative marocaine pour la région du Sahara

Avant que de se lancer dans une comparaison entre le cas du Kurdistan irakien et la proposition du Maroc pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, et afin de mieux comprendre les similitudes et les différences entre ces deux cas de figure, il est important de commencer par brièvement passer en revue l'histoire du Sahara.

Le Maroc considère que la région du Sahara a toujours fait partie intégrante du Royaume.[51] Lorsqu'a commencé la colonisation européenne au Maroc au début du 19ème siècle, le pays a été divisé en plusieurs zones d'influence et d'occupation: une zone centrale occupée

---

[48] Articles 121 et 115; ce dernier stipule: *"En ce qui concerne les autres compétences partagées entre le gouvernement fédéral et le gouvernement régional, priorité est accordée à la législation des régions et des gouvernorats non organisés en région en cas de différend."* Il s'agit là d'une disposition sans précédent dans une Constitution.

[49] Article 126, 4ème alinéa.

[50] Pour des informations plus détaillées sur le conflit entre le gouvernement central et le Gouvernement régional kurde, voir: International Crisis Group, "Iraq and the Kurds: The High Stakes Hydrocarbons Gambit", *ME Report* n° 120, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iraq/120-iraq-and-the-kurds-the-high-stakes-hydrocarbons-gambit.aspx.

[51] Dr Hussein Ben Kirat, "Why is Western Sahara Moroccan?", Morocco Board News Service (http://www.moroccoboard.com/viewpoint/122-dr-hussein-ben-kirat-/1100-why-is-western-sahara-moroccan- (consulté le 28 mai 2012).

par la France; une zone septentrionale et une autre australe sous occupation espagnole; la ville de Tanger (au nord) étant administrée par un Conseil de douze puissances étrangères.

Ce passé colonial particulier a eu des conséquences importantes sur le processus d'indépendance du Maroc, processus qui lui a permis de retrouver son indépendance en plusieurs phases et au travers d'accords internationaux négociés. Un premier accord a été signé avec la France le 2 mars 1956 concernant la zone centrale, puis un second avec l'Espagne le 7 avril 1956 concernant la zone septentrionale. En 1958, le statut de "ville indépendante" instauré par les puissances coloniales sur la ville de Tanger fut abrogé. La même année, la province de Tarfaya, qui faisait partie de la zone du sud sous occupation espagnole, était rétrocédée au Maroc. De la même manière, en 1969, un autre accord fut signé avec l'Espagne concernant Sidi Ifni, qui faisait aussi partie de la zone sud. Ensuite, le 14 novembre 1975, les Accords de Madrid ont été signés, qui marquaient la fin de la présence espagnole au Sahara et pour finir, la réintégration de toutes les provinces du Sahara au Maroc à partir de 1979. Les Accords de Madrid furent conclus entre l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie suite à l'Avis consultatif rendu le 16 octobre 1975 par la Cour internationale de justice (CIJ) sur le Sahara occidental. L'Assemblée générale des Nations Unies prit plus tard note de cet accord dans sa résolution 3458 du 10 décembre 1975.

Ce bref rappel historique montre que la question du Sahara est considérée par le peuple Marocain comme une question d'intégrité territoriale du Maroc. Elle devait cependant devenir par la suite un différend régional alimenté par la Guerre froide. Pour régler ce différend, les Nations Unies et les parties sont convenues pour commencer en 1990 d'organiser un référendum classique sur l'intégration ou sur l'indépendance. Au terme de plusieurs tentatives, le référendum envisagé a été déclaré inapplicable en 2000 par les Nations Unies qui, depuis lors, n'ont cessé de plaider en faveur d'une solution politique mutuellement acceptable. En février 2000, le Secrétaire général des Nations Unies concluait que *"[après près de neuf ans], il n'a pas été possible pendant toute cette période d'appliquer dans son intégralité quelque disposition principale du Plan de règlement des Nations Unies que ce soit, à l'exception de la surveillance du cessez-le-feu, en vigueur depuis le 6 septembre 1991. Comme je le rappelle dans le présent rapport, l'application de ce plan, y compris le démarrage de la période de transition, a été entravée par les divergences fondamentales de vues entre les parties au sujet de l'interprétation à donner à ses dispositions principales."*[52]

Pour sortir de l'impasse politique créée par le Plan de règlement, James Baker soumettait en 2011 une première proposition: "L'Accord cadre". Ce plan était appuyé par le Royaume-Uni, les États-Unis et la France, mais il était rejeté par les autres parties qui, en 2002, présentèrent une solution alternative basée sur la division du territoire. La seconde proposition de James Baker date de 2003. Dénommée "Plan de paix", elle fut objectivement rejetée par l'ensemble de la classe politique marocaine car elle réintroduisait les mêmes options radicales qui avaient causé l'échec du Plan de règlement.

Depuis 2004, le Conseil de sécurité n'a cessé d'en appeler aux parties et aux États de la région, leur demandant de coopérer pleinement avec l'ONU pour mettre fin à l'impasse et progresser vers une solution politique mutuellement acceptable au différend régional sur le Sahara. En réponse à ces appels, le 11 avril 2007 le Maroc a présenté à l'ONU l'"Initiative

[52] Rapport du Secrétaire général des Nations Unies S/2000/131 du 17 février 2000, para.32.

marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara", décrite par le Conseil de sécurité comme "sérieuse et crédible".[53] Par le biais de cette Initiative, le Maroc garantit aux populations de la région la possibilité de gérer leurs affaires de manière démocratique, au travers d'organes législatifs, exécutifs et judiciaires. Elles disposeront des ressources financières nécessaires au développement de la région, dans tous les domaines, et pourront participer activement à la vie économique, sociale et culturelle de la nation.

Cette proposition a été présentée par le Maroc en tant que solution de compromis conforme au Droit international, à la Charte des Nations Unies, aux résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, ainsi qu'au droit à l'autodétermination. En fait, selon l'article 27 de l'Initiative marocaine, "Le statut d'autonomie de la Région fera l'objet de négociations et sera soumis à une libre consultation référendaire des populations concernées. Ce référendum constitue, conformément à la légalité internationale, à la Charte des Nations Unies et aux résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, le libre exercice, par ces populations, de leur droit à l'autodétermination."

Après quatre cycles de négociations formelles organisées suite à la présentation par le Maroc de son Initiative d'autonomie, l'ancien Envoyé personnel du Secrétaire général, l'Ambassadeur Van Walsum, conclue dans son rapport au Conseil de sécurité du 21 avril 2008 que "l'indépendance du Sahara n'est pas une option réaliste". Au terme du mandat de M. Van Walsum, le Secrétaire général des Nations Unies désigne M. Christopher Ross comme son nouvel Envoyé personnel. Son mandat consiste à travailler avec les parties et les États voisins sur la base de la résolution 1813, en tenant compte des progrès réalisés à ce jour pour parvenir à une solution politique négociée mutuellement acceptable.

Après neuf réunions restreintes informelles sous l'égide de Christopher Ross, aucun progrès n'est enregistré quant à la dimension politique du processus de négociation. Pire encore, les négociations s'essoufflent, et ce en dépit des efforts déployés par le Maroc pour trouver une solution politique consensuelle. Le Gouvernement marocain a récemment retiré sa confiance à M. Christopher Ross et demandé au Secrétaire général de le remplacer. Retour à la case départ. Certains chercheurs marocains ont jugé cette décision hâtive et irréfléchie. Ils ont également estimé que le gouvernement aurait dû blâmer M. Ross et lui montrer en quoi il s'était fourvoyé.

Lorsque l'on compare la situation du Kurdistan irakien et celle de la région du Sahara, on constate de grandes similitudes entre ce que le Gouvernement irakien avait proposé en 1970 et dans le Plan d'autonomie de 1974 et ce que le Gouvernement marocain offre dans son propre plan.

Les deux situations présentent toutefois aussi des différences. Premièrement, le précédent Gouvernement irakien, ou plutôt les précédents, n'ont jamais associé les Nations Unies à leurs tentatives de régler le problème. En plus de penser que cette Organisation internationale n'était pas aussi neutre qu'elle en avait l'air et qu'elle était en fait dominée par des puissances nourrissant de mauvaises intentions à leur égard, les autorités irakiennes étaient convaincues que le problème était un problème interne qui devrait être réglé en interne. Que ce sentiment soit ou non justifié est question d'interprétation personnelle, mais si l'on tient compte des

[53] Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies 1754 (2007), 1783 (2007), 1871 (2009), 1920 (2010), 1979 (2011) et 2044 (2012).

conséquences de l'occupation de l'Irak par les États-Unis, on ne peut que comprendre l'attitude du précédent gouvernement. Cependant, dans le cas du Sahara, le Maroc a toujours crû en la capacité des Nations Unies de l'aider à régler ce problème. C'est la raison pour laquelle le Maroc a été le premier à porter l'affaire du Sahara devant les Nations Unies en 1964, demandant la réintégration de la région à son territoire. Le Maroc a aussi répondu positivement et de manière constructive aux appels du Conseil de sécurité, depuis 2004, demandant aux parties d'œuvrer pour trouver une solution politique au conflit du Sahara, et ce en soumettant en 2007 une initiative pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara dans le cadre de la souveraineté du Royaume et de son unité nationale.

La seconde différence tient au fait que le précédent Gouvernement irakien et le précédent accord ne se préoccupaient guère de la gestion des ressources naturelles et des minéraux au Kurdistan irakien. Les richesses de la nation étaient considérées comme nationales et l'on estimait que l'État était la seule partie concernée par la prospection et l'exploitation des ressources naturelles. À l'étude de la proposition présentée par le Gouvernement marocain au Conseil de sécurité dans un document intitulé "Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara", on a le sentiment que le Gouvernement marocain essaie de voir les choses différemment en intégrant des dispositions concernant la gestion des ressources naturelles de même que des informations détaillées sur les ressources financières de la région du Sahara. Cette proposition stipule que la région disposera des: "revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région"; de " la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État"; des "revenus provenant du patrimoine de la Région"; ainsi que des "ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale". Ces dispositions garantiront à la Région autonome les ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines.

Le fait est que l'idée d'organiser une campagne pour gérer les ressources naturelles dans une région autonome est un aspect du problème. Ces considérations économiques et d'autres plus importantes encore, en particulier politiques, ne peuvent être satisfaites sans régler le problème de façon permanente. Pour cela, seule la négociation directe avec les parties concernées est possible, comme le propose l'Initiative marocaine.

Il serait faux de penser qu'en se concentrant sur le développement et l'exploitation des ressources naturelles il sera automatiquement possible de combler le fossé entre les deux parties. Comme nous l'avons vu dans le cas du Kurdistan irakien après 2003, bien que le Gouvernement régional kurde ait, conformément à la nouvelle Constitution approuvée par le gouvernement, tous les droits de prospecter et d'exploiter les ressources naturelles, le problème est aujourd'hui plus aigu et plus alarmant qu'avant parce que d'autres problèmes politiques se posent.

Dans le cas du Sahara, les informations disponibles sur les ressources naturelles montrent que la somme de ces ressources n'est pas aussi importante qu'au Kurdistan irakien. En fait, une étude réalisée en 2010 par le "Centre international de développement des engrais" et financée par USAID a révélé que les réserves de phosphate de la région du Sahara, unique minerai et principale ressource naturelle présente sur le territoire, ne représentaient que 1,6% des réserves

de phosphate du Maroc.[54] Qui plus est, la question des ressources naturelles de la région du Sahara a aussi fait l'objet d'une réunion organisée à Genève les 7 et 8 novembre 2011 sous l'égide de l'Envoyé personnel du Secrétaire général des Nations Unies au Sahara, Christopher Ross, et qui a rassemblé toutes les parties au conflit à savoir le Maroc, l'Algérie, la Mauritanie et le *Frente Polisario.*[55] La réunion, dont se sont félicités le Secrétaire général et le Conseil de sécurité de l'ONU, a permis aux parties de procéder à une discussion approfondie de la question des ressources naturelles. Elle a en particulier donné au Maroc l'occasion de présenter des informations détaillées sur les ressources naturelles disponibles dans la région du Sahara, leur exploitation et les investissements réalisés pour assurer le développement et le bien-être de la région.

L'autre différence tient peut-être au fait que contrairement au document du Maroc, les gouvernements irakiens successifs ont pris le mouvement national irakien de haut, estimant que le problème ne pourrait être réglé que par des moyens militaires. Ce sentiment dominait même lorsque la paix régnait. C'est cette façon de penser qui devait ouvrir la porte aux ingérences étrangères dans les affaires irakiennes. Dans le même ordre d'idées, les dirigeants kurdes ont toujours estimé que leur pouvoir de négociation serait plus grand s'ils dépendaient d'une puissance étrangère. Pour finir, tous les éléments extérieurs, y compris l'ONU qui était fortement manipulée par les États-Unis, et les États-Unis eux-mêmes, lorsque l'occasion leur a été donnée de s'immiscer dans les affaires irakiennes, ont donné naissance à une situation préjudiciables aux intérêts de l'Irak et à son unité.

S'agissant du Sahara, la proposition du Maroc établit clairement que la population de la région aura "toute leur place et tout leur rôle, sans discrimination ni exclusive, dans les instances et institutions de la région". Qui plus est, le Plan d'autonomie du Maroc garantit aux populations de la région qu'elles géreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatif, exécutif et judiciaire dotés de compétences exclusives. De plus, le Gouvernement marocain affirme avoir beaucoup investi dans les infrastructures de la région du Sahara considérée comme partie intégrante de son territoire. Les statistiques disponibles montrent que depuis 1975, plus de $E.-U. 740 millions ont été investis dans la construction de routes, $E.-U. 370 millions dans les ports, $E.-U. 110 millions dans les aéroports, $E.-U. 800 millions dans l'eau et l'assainissement, $E.-U. 570 millions dans l'électricité et les énergies renouvelables, et $E.-U. 110 millions dans les villages de pêcheurs. Ces chiffres dépassent de loin les revenus qui pourraient être tirés de l'exploitation des ressources naturelles par la région du Sahara.[56]

En Irak, le problème a découlé de l'établissement du nouvel État créé en 1921; avant cela, le problème des exigences kurdes et arabes en Irak concernait l'Empire ottoman auquel appartenait l'Irak. La grande majorité des kurdes appartenaient au mouvement national irakien, et nombreux sont ceux qui y appartiennent toujours. Cependant, les politiques erronées des

---

[54] IFDC, Centre international de développement des engrais. 2010. *World Phosphate Rock Reserves and Resources*, Technical Bulletins, n° 75, disponible à l'adresse: http://www.ifdc.org/getdoc/56358fb1-fc9b-49ba-92fe-187dc08e9586/T-75_World_Phosphate_Rock_Reserves_and_Resources

[55] Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur la situation concernant le Sahara occidental, S/2012/197, 5 avril 2012, para.19 (http://daccess-dds-nv.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/277/11/PDF/N1227711.pdf?OpenElement).

[56] Agence pour la Promotion et le Développement économique et social des Provinces du Sud, "Ressources naturelles et Développement humain dans la Région du Sahara 1975-2011", 9 novembre 2011, (http://www.lagencedusud.gov.ma/download/Synoptique/14%20Synoptique%20Fr.pdf)

gouvernements successifs ont poussé la majorité à s'opposer au gouvernement central. Dans le cas du Maroc, du fait du passé colonial du pays, un certain temps s'est écoulé entre l'indépendance des premières régions du pays et le retrait de la puissance coloniale espagnole du Sahara.

Conclusion

Développer une région autonome après une longue période de blocage politique lié à des problèmes internes, des différends régionaux, ou à un manque de volonté politique, n'est pas chose facile. Une combinaison de solutions politiques, sociales, culturelles et économiques est indispensable. La solution politique est, à n'en pas douter, prioritaire. Le gouvernement central doit prouver aux populations des régions mécontentes qu'elles sont l'égal de leurs concitoyens des autres régions et qu'elles ont les mêmes droits. En fait, le gouvernement central devrait sortir des sentiers battus pour mettre en avant les populations mécontentes et les convaincre qu'elles sont spéciales pour l'État. Des lois et des règlements devraient être introduits pour préserver les libertés et les droits de ces populations. Une démocratie réelle devrait être instaurée et garantie par une Constitution claire. Les populations mécontentes devraient aussi être prioritaires dans les postes à pourvoir, notamment alors même que l'on essaye de trouver une solution. À titre d'exemple, le chef de l'État des pays républicains et les premiers ministres d'autres, de même qu'un bon nombre de ministres, devraient initialement être choisis dans les zones troublées. Tout cela devrait être fait en sachant qu'il est très important d'instaurer une confiance mutuelle réelle ainsi qu'en donnant à ces populations le sentiment qu'elles sont indispensables au pays. En d'autres termes, le gouvernement central devrait gagner la confiance de la population régionale, faire en sorte qu'elle se sente importante pour l'État, et attendre pour agir qu'un accord soit conclu. Quant à la police locale de la région en question, le gouvernement central devrait s'abstenir de toute ingérence. Hormis les trois secteurs souverains que sont la défense, les affaires étrangères et les finances, la région devrait être totalement libre de gérer ses propres affaires. L'établissement d'un gouvernement réellement local devrait faire l'objet de toutes les attentions. Toute région précédemment troublée ne devrait pas avoir le sentiment que le gouvernement central interfère dans les élections ou les activités politiques, à moins que ces activités ne soient préjudiciables à la sécurité nationale. Toutes ces mesures devraient bien entendu être consacrées dans une Constitution à l'élaboration de laquelle toutes les parties devraient être associées et qu'elles devraient approuver. Un document contraignant pourrait toujours être une soupape de sécurité en cas de problème futur.

En matière d'éducation, il doit être tenu compte du fait que les zones troublées ont beaucoup souffert et manqué de nombreuses possibilités d'éduquer leur population. Davantage d'écoles devraient donc être construites dans ces régions, de même qu'un plus grand nombre de bourses devraient être accordées à leurs étudiants. Un plan précis devrait être établi à cet effet. À titre d'exemple, si l'État a l'intention d'accorder 1000 bourses d'étude par an, alors 50% devraient être accordés à la région troublée pendant les deux premières années. Ce pourcentage pourrait ensuite être réduit de 5% par an jusqu'à ce que le pourcentage de personnes qualifiées dans la région soit le même que dans le reste du pays.

Dans le domaine de l'économie, le gouvernement central devrait commencer par allouer les budgets nécessaires au développement de la région. Le secteur des services devrait être sa préoccupation première. Les populations de la région ne devraient à aucun moment avoir le sentiment que le gouvernement central les domine uniquement pour garder la mainmise sur les

richesses de leur région. Plus important, le gouvernement central devrait réinvestir les recettes de la région dans la région à proprement parler les premières années et devrait faire en sorte que cela se sache. Si un projet devait être attribué à une entreprise étrangère, il devrait être stipulé dans l'accord que les employés devraient être recrutés dans la région, tout comme il devrait être indiqué que cette main-d'œuvre devrait être éduquée et bien formée.

Nul n'est besoin de préciser que toutes ces suggestions et ces solutions n'ont de sens que dans la mesure où une confiance mutuelle est instaurée entre le gouvernement central et la population, les parties ou les organisations qui représentent la région. Il convient d'ajouter que cette tâche incombe essentiellement au gouvernement central, en particulier au début de tout accord. Dans l'intervalle, le gouvernement central devrait apprendre à s'adresser directement aux populations de ces régions et à les rallier à sa cause. Des avantages et des privilèges concrets devraient être accordés aux populations qui devraient les ressentir au quotidien, et pas aux organisations ou aux négociateurs qui les représentent.

Si le problème persiste et que tout indique que des éléments régionaux ou externes essaient de l'exploiter pour servir leurs propres intérêts, rien n'empêche de contacter ces éléments, mais pas au point de sacrifier l'intérêt national ou la population de la région pour parvenir à un accord.

Le problème du Sahara, tout comme tout autre problème similaire, ne peut être réglé que par la négociation et des pourparlers directs entre les parties concernées. L'autonomie pleine et entière, si elle est acceptée par les différentes parties, pourrait être une bonne occasion d'entamer des négociations. Tout obstacle pourrait être surmonté au travers de pourparlers directs. Les divergences de vues pourraient aussi être surmontées par le biais de concessions et en promouvant un climat de confiance entre les parties pour parvenir à une solution politique mutuellement bénéfique.

La place du Québec et le partage des compétences dans le système fédérale canadien et quelques constats portant sur la gestion des ressources au Nunavik et au Nunavut pour une comparaison avec l'Initiative Marocaine sur l'Autonomie de la Région du Sahara[57]

Alain-G. Gagnon[58]

Une mise en contexte :

La fédération canadienne est composée de dix provinces et de trois territoires (Yukon, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut), chacun ayant son propre Premier ministre et sa propre assemblée législative. Le Québec est l'une des quatre provinces à l'origine du Pacte fédéral de 1867. Le gouvernement du Québec exerce de façon relativement autonome d'importantes responsabilités, entre autres dans les champs de la santé, de l'éducation, des transports, de l'immigration, de l'économie et de la culture. Ces pouvoirs sont parfois limités par le pouvoir de dépenser du gouvernement central qui s'est arrogé à travers le temps cette capacité non constitutionnelle en affirmant agir ainsi au nom de l'intérêt national[59].

Sur le plan sociologique, le Canada forme une fédération multinationale où cohabitent plusieurs nations : la nation canadienne-anglaise, la nation québécoise, la nation acadienne et les nations autochtones. Cette réalité sociologique a été souvent passée sous silence par les acteurs politiques à Ottawa et dans les diverses capitales provinciales, mais elle revient à l'avant-scène aux moments de grandes tensions politiques (Gagnon, 2010). Cela fut le cas au début des années 1960 au moment de la création de la Commission Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme mettant en présence les deux principales communautés linguistiques au Canada. Ce fut aussi le cas en 1991 lors de l'établissement de la Commission Erasmus-Dussault sur les Peuples autochtones, alors que les nations autochtones se faisaient de plus en plus insistantes quant au respect de leurs droits historiques inhérents. Certains de ces droits ont été reconnus, puis enchâssés, dans l'Acte constitutionnel de 1982. La tenue de la première commission a fait ressortir l'existence d'un dualisme culturel et identitaire au Canada. Quant à la Commission Erasmus-Dussault, elle a contribué à mettre en évidence d'une part d'importantes tensions entre les premiers occupants du territoire canadien (les nations autochtones) et les colonisateurs (les Français, les Anglais) et d'autre part une situation de grandes iniquités prévalant entre la qualité de vie des Premières nations et de la population canadienne en général.

---

[57] Ne pas citer sans permission de l'auteur.

[58] Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, Université du Québec à Montréal, www.creqc.uqam.ca.

[59] Pour une analyse en profondeur du système fédéral canadien, on consultera : Alain-G. Gagnon, dir. *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, institutions, traditions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006 et en version anglaise *Contemporary Canadian Federalism : Foundations, Institutions, Traditions*, Toronto, University of Toronto Press, 2009.

Parmi les principaux enjeux dont les Canadiens doivent débattre aujourd'hui, il y a bien sûr la question de la reconnaissance des Premières nations au sein des institutions politiques relevant du gouvernement central et des gouvernements provinciaux. Il y a aussi la question de l'habilitation (empowerment) des Premières nations qui ont été spoliées de leurs ressources et campées sur des réserves lors des diverses vagues colonisatrices. De même, il y a la question des tensions existant entre le gouvernement du Québec qui n'a toujours pas apposé sa signature au bas de la nouvelle entente constitutionnelle de 1982 qui a pris le relais de l'Acte constitutionnel de 1867.

L'existence d'un système fédéral au Canada a contribué à rendre la vie plus difficile, sinon plus complexe, aux autochtones qui ont souvent été ignorés dans les conflits de compétence entre le gouvernement central et les États membres de la fédération. Par ailleurs, ce même système fédéral, à travers les batailles politiques que se sont entre autres livrées le gouvernement du Québec et le gouvernement central, a pu fournir des occasions permettant de faire avancer les revendications autochtones comme ce fut le cas lors des négociations entourant la signature de l'entente entre le gouvernement du Québec et la nation crie[60] au moment de la signature de la Paix des Braves en 2002 et, subséquemment, de l'établissement par étapes du Nunavik en tant que territoire autonome autochtone dans la région la plus septentrionale du Québec.

Dans le contexte du Royaume du Maroc, l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la région du Sahara[61] s'inscrit non dans un système fédéral mais dans un État unitaire. Le Maroc a été parmi les rares pays en développement qui a opté, dès les premières années de son indépendance en 1956, pour un système de décentralisation et de régionalisation moderne, conforme à la structure segmentaire de la société plurielle du pays. L'Initiative marocaine d'autonomie pour la Région du Sahara est une autonomie politique et non simplement administrative. Elle prévoit une Région avec un Gouvernement, un Parlement et un pouvoir judiciaire, qui permettront aux populations locales de gérer leurs propres affaires, tout en respectant l'unité et la souveraineté du Royaume. Le Maroc a présenté cette Initiative aux Nations unies, le 11 avril 2011, afin de contribuer, de manière constructive, aux efforts visant à trouver une solution politique concrète et mutuellement acceptable au différend régional sur le Sahara. Cette Initiative a été qualifiée par le Conseil de sécurité de « sérieuse et crédible » et ce, dans toutes ses résolutions depuis 2007. Il s'agit d'une initiative de compromis, cherchant à permettre une sortie de crise au problème, dans le cadre des travaux de l'ONU, tout en favorisant la réconciliation, la paix et la stabilité durables dans la région. L'Initiative marocaine n'est pas un texte figé ou unilatéral. Elle est ouverte à la négociation des autres parties, afin de détailler ses dispositions et préciser ses contours et l'étendue des compétences dévolues à la région du Sahara.

---

[60] Les Cris (en anglais *Cree* ou *Crees*) sont une nation autochtone d'Amérique du Nord, appartenant à la grande famille linguistique et culturelle algonquine, et habitant des Montagnes Rocheuses à l'océan Atlantique à la fois au Canada et aux États-Unis. La langue crie est l'une des langues amérindiennes les plus parlées de l'Amérique du Nord.

[61] Mission permanente du Maroc auprès de l'Office des Nations unies et des autres organisations internationales à Genève, « Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara » (http://www.mission-maroc.ch/fr/pages/308.html).

Le partage de compétences entre le gouvernement central et le gouvernement du Québec :

Pour l'essentiel, le partage des pouvoirs entre le gouvernement central (Ottawa) et le gouvernement du Québec (et les autres gouvernements provinciaux) est inscrit dans la Loi constitutionnelle de 1867. Le gouvernement central contrôle exclusivement des domaines aussi vastes que ceux de la réglementation des échanges et du commerce entre les provinces et au niveau international, de la banque centrale, de la politique monétaire, de la défense, du divorce, des faillites, etc. Les gouvernements provinciaux ont, selon le partage des pouvoirs de jure convenus à l'origine du pacte fédéral, des compétences exclusives dans les domaines de la santé et des services sociaux, de l'éducation, du droit à la propriété et des droits civils, des infrastructures et des routes provinciales, de l'administration de la justice, etc. (voir Tableau 1). Il existe des compétences dites partagées, mentionnons l'agriculture et l'immigration. Puis, il y a des domaines où on a pu constater dans la pratique (de facto) l'existence d'une responsabilité partagée. Les domaines des pensions, de la gestion des ressources naturelles, de l'environnement et de l'éducation universitaire en sont des exemples. En d'autres termes, les deux ordres de gouvernement se disputent ces champs de responsabilité.

Tableau 1 : Les champs de compétences provinciales et fédérales

Compétences fédérales	Compétences provinciales	Compétences partagées
• Taxes • Postes • Milice et défense • Monnaie et banques • Politique indienne • Droit criminel • Pouvoirs résiduaires (champs non définis dans la Loi constitutionnelle de 1867) • Mariage et divorce	• Commerce intraprovincial • Terres publiques et forêts • Système de santé • Institutions municipales • Célébration du mariage • Propriété et droits civils • Éducation • Licences commerciales • Constitution provinciale	• Agriculture • Les compagnies et le développement économiques • Les prisons et la justice • La pêche • Les travaux publics • Les transports et communications • L'immigration

Source: «Acte de l'Amérique du Nord britannique», dans Gérald-A. Beaudoin, La Constitution du Canada, Montréal, Wilson et Lafleur, 1990, pp. 849-902.

Il arrive occasionnellement que les tribunaux soient appelés à se prononcer sur la constitutionnalité des actions posées par l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement dans les domaines de compétence faisant l'objet de disputes. Or, dans les cas où il y a conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale, c'est généralement la prépondérance fédérale qui s'applique. Avec le temps, cette interprétation a évolué quelque peu et, de nos jours, les juges

sont moins enclins à déclarer inopérante une loi provinciale qui, bien que chevauchant la compétence centrale, ne serait pas en conflit avec une loi fédérale.

Les pouvoirs non attribués expressément aux gouvernements provinciaux par la Constitution relèvent du gouvernement central : il s'agit du pouvoir résiduel.

Il importe de mentionner que le gouvernement central a depuis 1982 l'obligation constitutionnelle de fournir des revenus suffisants aux provinces pour leur permettre d'«assurer des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables» (cf. Loi constitutionnelle de 1982, paragraphe 36(2)). Ce programme dit de péréquation du gouvernement central consiste à percevoir des revenus en provenance de l'ensemble des provinces en fonction de diverses sources de revenus et de redistribuer ces fonds en les faisant transiter des provinces riches vers les provinces moins bien nanties. L'implantation de la première formule de péréquation remonte à 1957 et elle a été modifiée à plusieurs occasions, au gré surtout des réalignements des forces politiques à Ottawa, afin de tenir compte de la fluctuation des sources de revenus au niveau provincial. Les diverses révisions de la formule de péréquation ont donné lieu à d'importants bras-de-fer entre, d'une part, les États membres de la fédération canadienne entre eux et, d'autre part, entre les États membres et le gouvernement central.

Précisons que le gouvernement central dispose de tous les modes de taxation et qu'il est libre d'investir de nouveaux champs grâce au pouvoir de dépenser l'argent ainsi recueilli comme bon lui semble. Cela peut à l'occasion mener à des tensions fédérales-provinciales. Il peut aussi emprunter ou prêter des fonds sur les marchés sans devoir rendre des comptes auprès des provinces ou des territoires.

Les ressources des provinces se limitent à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, la taxe de vente et la tarification pour divers services. Comme il nous a été donné de le mentionner, les provinces par ailleurs ont accès exclusif aux recettes générées par l'exploitation des ressources naturelles. Cela fait en sorte que les revenus disponibles pour les provinces varient de façon importante d'une région à l'autre du pays selon les ressources naturelles dont elles sont dotées (voir Tableau 2).

Les municipalités, quant à elles, relèvent des provinces. Elles sont vues comme étant la création des gouvernements provinciaux. Elles ont des responsabilités locales et plus immédiates comme l'entretien des routes, la police municipale, la collecte et la gestion des déchets, l'alimentation en eau. Les municipalités peuvent à l'occasion faire l'objet de pressions importantes lorsque le gouvernement central utilise son pouvoir de dépenser pour faire des intrusions dans les champs de compétences provinciales.

Tableau 2 : Affectation de l'impôt, fédéral, provincial, municipal/
Tax Assignment: Federal, Provincial, Municipal

	Fédéral	**Provincial**	**Municipal**
Fédéral/*Federal*			
Impôt sur le revenu (Income Tax)	64,7%	35,3%	0%
Taxe à la consommation (*Consumer Tax*)	45,3%	54,75%	0%
Retenues sur la paie (*Payroll Tax*)	68,6%	31,4%	0%
Frais d'utilisation (*User Fees*)	24,4%	23,3%	52,3%
Provincial/*Provincial*			
Impôt sur le revenu (*Income Tax*)	64,7%	35,3%	0%
Taxe à la consommation (*Consumer Tax*)	45,3%	54,7%	0%
Retenues sur la paie (*Payroll Tax*)	68,6%	31,4%	0%
Droits d'usagers (*User Fees*)	24,4%	23,3%	52,3%
Redevances sur les ressources naturelles (*Natural Resources Royalties*)	0%	100%	0%
Primes Assurance Maladie (*Health Premiums*)	0%	100%	0%
Taxe foncière sur la propriété (*Property Tax*)	0%	2,2%	97,8%
Municipal/*Local*			
Taxe foncière sur la propriété (*Property Tax*)	0%	2,2%	97,8%
Frais d'utilisation (*User Fees*)	24,4%	23,2%	52,3%

Source : Robin Boadway, « Canada » in Anwar Shah, dir, The Practice of Fiscal Federalism : Comparative Perspectives, A Global Dialogue on Federalism Series, vol. 4. Montréal, McGill-Queen's University Press, 2007, p.105.

Il importe de tenir compte de ces données en fonction de l'évolution de la démographie canadienne (voir Tableau 3).

Par comparaison, l'Initiative marocaine sur l'autonomie de la région du Sahara propose de déterminer la répartition des compétences et des ressources entre l'État central et la région autonome de la façon suivante. Les populations de la Région autonome du Sahara, agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines :

- de l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région ;
- économique : le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme, et l'agriculture ;
- du budget et de la fiscalité de la Région ;
- des infrastructures: l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ;
- social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales ;
- culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani ;
- de l'environnement.

En outre, la Région autonome du Sahara disposera selon la proposition des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines. Ces ressources seront notamment constituées par:

- les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la Région ;
- les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région ;
- la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État ;
- les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale ;
- les revenus provenant du patrimoine de la Région.

Pour sa part, l'État marocain conservera la compétence exclusive, notamment sur :

- les attributs de souveraineté, notamment le drapeau, l'hymne national et la monnaie ;
- les attributs liés aux compétences constitutionnelles et religieuses du Roi, Commandeur des croyants et garant de la liberté du culte et des libertés individuelles et collectives ;
- la sécurité nationale, la défense extérieure et de l'intégrité territoriale ;
- les relations extérieures ;
- l'ordre juridictionnel du Royaume.

La responsabilité de l'État marocain dans le domaine des relations extérieures sera exercée en consultation avec la Région autonome du Sahara concernant les questions qui se rapportent directement aux attributions de cette Région. La Région autonome du Sahara pourra, en concertation avec le gouvernement central, établir des liens de coopération avec des Régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération inter-régionale. Les compétences de l'État marocain dans la Région autonome du Sahara seront exercées par un Délégué du gouvernement central. Par ailleurs, les compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées à la Région autonome seront exercées, d'un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité. Les populations de la Région autonome du Sahara seront représentées au sein du Parlement marocain et des autres institutions nationales. Elles participeront à toutes les consultations électorales nationales.

Dans la prochaine section, nous nous pencherons sur trois aspects expliquant la montée de certaines tensions politiques au Canada : la concentration régionale des ressources naturelles ; l'usage du principe de péréquation afin de rééquilibrer la capacité financière des États membres et les services offerts à la population; et, enfin, l'inadéquation entre les responsabilités gouvernementales provinciales et les revenus disponibles (Bickerton et Gagnon, 2011).

A. Concentration régionale des ressources naturelles et démographie

Le Canada demeure une économie qui dépend pour beaucoup de ses ressources naturelles pour assurer une bonne qualité de vie à l'ensemble de ses citoyens. Les ressources dites intra-côtières appartiennent aux provinces. Ce sont les gouvernements provinciaux qui reçoivent les redevances générées par l'exploration des ressources naturelles sur le territoire intra-côtier. La production du pétrole et de gaz naturel est concentrée dans la province de l'Alberta qui produit les deux tiers de la production totale. Le reste de la production provient de l'Ouest canadien, essentiellement de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan et, dans les provinces situées sur la Côte-Est, de la Nouvelle-Écosse et de la province de Terre-Neuve et Labrador. La concentration de ces ressources fait en sorte qu'il y a d'importantes disparités économiques régionales au pays.

Il faut souligner cependant que, bien que les ressources extra-côtières relèvent uniquement du gouvernement central, des ententes ont été conclues entre Ottawa et les provinces de Terre-Neuve et Labrador ainsi que de la Nouvelle-Écosse au milieu des années 1980 pour que ces provinces (moins nanties à l'époque) puissent tirer directement profit de l'exploitation des ressources pétrolière et gazière au large des côtes. Ces ententes ont été signées à la suite de la prise du pouvoir en 1984 par les Conservateurs de Brian Mulroney, qui voulait atténuer les pratiques centralisatrices des gouvernements libéraux précédents.

À l'échelle du pays, des ententes ont été signées à divers moments avec des Premières nations pour que leurs communautés puissent disposer du fruit de l'exploitation des ressources naturelles sur les territoires qu'ils habitent. Les ressources qui se trouvent sur les territoires du Yukon, sur les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut relèvent du gouvernement central. On y reviendra plus loin.

Tableau 3 : Portrait démographique

	1er janvier 2010 *
Canada	33 930 830
Terre-Neuve-et-Labrador	510 805
Île-du-Prince-Édouard	141 232
Nouvelle-Écosse	940 744
Nouveau-Brunswick	750 658
Québec	7 870 026
Ontario	13 134 455
Manitoba	1 228 984
Saskatchewan	1 038 018
Alberta	3 711 845
Colombie-Britannique	4 494 232
Yukon	33 992
Territoires du Nord-Ouest	43 281
Nunavut	32 558

** Estimations post-censitaires provisoires.*

Note : Ces estimations sont fondées sur les comptes du Recensement de 2006 réajustés pour tenir compte du sous-dénombrement net du recensement et des réserves indiennes partiellement dénombrées.

Source : Statistique Canada. http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/100325/t100325a2-fra.htm.

En ce qui concerne les ressources naturelles, l'organisme américain spécialisé dans les engrais, le « International Fertilizer Development Center » (IFDC), a estimé, dans une étude financée par USAID datant de 2010, que les réserves de la région du Sahara étaient évaluées à 1 milliard de m^3 de roches de phosphates (soit au mieux, l'équivalent de 825 millions de tonnes) et 51 milliards de tonnes pour l'ensemble du Maroc. Ainsi, la part des réserves de la région du Sahara représente 1,6 % des réserves de phosphates du Maroc.[62]

B. Le principe de la péréquation

Dans le but d'atténuer les tensions politiques pouvant découler du fait que les régions ne soient pas dotées également de ressources, le gouvernement central a mis sur pied, en 1957, un programme de redistribution de la richesse. Il s'agit de la *péréquation*. L'idée avancée était de permettre à chacun des États membres de la fédération de fournir à ses citoyens des services publics comparables tout en prélevant des impôts comparables. On établit le montant auquel les provinces dites pauvres ont droit en comparant la capacité fiscale de chacune des provinces avec la capacité fiscale moyenne des dix provinces. Dans la mesure où il y a un écart entre ces deux mesures, le gouvernement central cherchera à combler la différence en versant des paiements de péréquation plus ou moins importants selon le cas (voir Tableau 4).

Ce programme a passé plusieurs tests au cours des ans. De façon assez prévisible, les provinces riches disent habituellement fournir trop à ce fonds alors que les provinces pauvres cherchent à faire la démonstration qu'elles reçoivent trop peu pour répondre aux besoins de leurs populations. Il s'agit d'un enjeu social et politique majeur au Canada pour les années à venir d'autant plus que le centre de gravité de la population canadienne se déplace graduellement vers l'Ouest canadien, là où justement on retrouve les plus importantes ressources gazières et pétrolières au pays. Cette force d'attraction des provinces de l'Ouest fait en sorte que les provinces de l'Est perdent en vitalité économique et en leadership politique.

Le principe de la péréquation est inscrit au paragraphe 36 (2) de l'Acte constitutionnel de 1982 et se lit comme suit : « Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.»

[62]IFDC, International Fertilizer Development Center. 2010. *World Phosphate Rock Reserves and Resources*, Technical Bulletins, No. 75, available at: http://www.ifdc.org/getdoc/56358fb1-fc9b-49ba-92fe-187dc08e9586/T-75_World_Phosphate_Rock_Reserves_and_Resources).

Tableau 4: Comment fonctionne la péréquation au Canada (2012-2013)

1.	Les droits à la péréquation sont établis en mesurant la capacité des provinces de générer des revenus, ce qu'on appelle la « capacité fiscale ».
2.	Avant tout réajustement, le droit à péréquation par habitant d'une province est égal au montant qui manque à sa capacité fiscale pour atteindre la capacité fiscale moyenne de l'ensemble des provinces, ce qu'on appelle la « norme de 10 provinces ».
3.	Les provinces reçoivent le plus élevé des deux montants suivants : le montant qu'elles recevraient en excluant la totalité des revenus des ressources naturelles ou le montant qu'elles recevraient en excluant 50 % des revenus des ressources naturelles.
4.	La péréquation est réajustée de manière à assurer l'équité entre les provinces tout en permettant aux provinces bénéficiaires de continuer à recevoir un avantage fiscal net pour l'exploitation de leurs ressources équivalant à la moitié de leurs revenus de ressources par habitant.
5.	La péréquation est également réajustée de façon à ce que les paiements pour l'ensemble du programme continuent d'augmenter en fonction de l'économie. Cette augmentation est fondée sur la moyenne mobile de croissance du produit intérieur brut (PIB) sur trois ans. Cela favorise la stabilité et la prévisibilité tout en permettant de tenir compte de la croissance économique.
6.	Le programme fait aussi en sorte de maintenir les avantages accordés à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve-et-Labrador aux termes des Accords atlantiques. En 2007, les deux provinces ont eu le choix de continuer de fonctionner selon l'ancien système de péréquation ou d'adhérer de façon permanente au nouveau programme, et ce, à n'importe quel moment avant l'expiration des ententes sur les ressources extra-côtières. Ayant choisi le nouveau programme, la Nouvelle-Écosse est assurée de bénéficier d'un traitement au moins aussi favorable, à titre cumulatif, qu'en vertu de la formule appliquée lorsque l'Accord a été signé. Terre-Neuve-et-Labrador n'est plus admissible à la péréquation.

Source : http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp

Pour comparer avec les dispositions prévues par l'Initiative marocaine pour la Région autonome du Sahara, rappelons que, comme indiqué ci-dessus, les ressources de la Région incluront « les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale », lesquelles devront être précisées dans le cadre de la négociation entre les parties. Cependant, la région du Sahara a bénéficié, depuis le retrait des Espagnols en 1975, d'importants efforts de promotion et de développement économique et social par l'État marocain pour réaliser son désenclavement et son insertion économique dans le pays et ce, dans le cadre de la solidarité nationale. Ce qui a permis de combler le déficit en matière d'infrastructures dont souffrait la région en 1975. Ces investissements ont permis à la région du Sahara de procéder à un rattrapage au chapitre des infrastructures et à amener la région à un niveau semblable de développement avec les autres régions du Maroc.

Tableau 5: Le Maroc et la Région du Sahara

Comparatif entre la région du Sahara et la moyenne nationale au Maroc		
	Région du Sahara	**Moyenne nationale**
Indice de développement humain	0,770	0,660
Indice de pauvreté	2 %	9 %
Taux d'alphabétisation	65 %	57 %
Taux de scolarisation	83 %	62 %
Nombre d'établissements scolaires par 1000 habitants	0,3	0,2
Taux d'accès des ménages au réseau d'eau potable	90 %	55 %
Taux de raccordement des ménages au réseau électrique	95 %	---
Investissements du Gouvernement marocain en infrastructure dans la région du Sahara depuis 1975		
Secteur	**Investissements depuis 1975 (en dollars E-U)**	
Routes	740 millions	
Ports	370 millions	
Aéroports	110 millions	
Alimentation en eau et assainissement	800 millions	
Alimentation en énergie électrique	570 millions	

(Source : Agence pour la Promotion et le Développement économique et social des Provinces du Sud, « Ressources naturelles et Développement humain dans la Région du Sahara 1975-2011 », 9 Nov. 2011, http://www.lagencedusud.gov.ma/download/Synoptique/14%20Synoptique%20Fr.pdf)

C. Inadéquation entre les compétences provinciales et les revenus disponibles (déséquilibre fiscal)

La notion du déséquilibre fiscal est entrée sur la scène politique canadienne au cours de la dernière décennie et elle a donné lieu à plusieurs rebondissements. Au Québec, la Commission Séguin sur le déséquilibre fiscal, créée en 2001, a donné le ton dans son rapport publié en 2002 en illustrant clairement que les ressources financières sont à Ottawa alors que les besoins sont dans les provinces. Ce rapport confirme les résultats auxquels arrive le *Conference Board of Canada* dans son étude publiée en août 2002 sous le titre *Vertical Fiscal Imbalance : Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments*.

Dans ce débat de fond, les provinces se sont alignées sur deux lignes distinctes. D'une part, le Québec et l'Alberta exigent un nouveau partage des champs de taxation en vue de livrer les services attendus par leur population respective. D'autre part, des provinces comme celles de l'Atlantique souhaitent plutôt donner plus d'emprise au gouvernement central en lui confiant le rééquilibrage des finances publiques en empruntant la voie de la péréquation. En général, les provinces les moins riches s'intéressent à trouver une solution à la question du déficit territorial alors que le Québec et l'Alberta souhaitent atténuer le déséquilibre vertical prévalant entre les États membres et le gouvernement central. Ce rééquilibrage pourrait se faire en misant sur le transfert de certains champs d'imposition entre Ottawa et les États membres ou exigeant le transfert de points d'impôt en faveur des provinces.

Le cas du Québec est plus complexe encore qu'il ne le semble à première vue puisque le gouvernement du Québec a opté de partager d'importants pans de la gouvernance et une partie de la responsabilité relevant de la gestion des ressources du Grand Nord avec les communautés vivant sur le territoire. Voyons ce qu'il en est dans le cas du Nunavik.

Le Nunavik : un sous-ensemble du territoire québécois

Le Nunavik

Superficie : 500 000 km², territoire situé au nord du 55^{e} parallèle
Population : environ 11 000, composée à 90 % d'Inuits

Le Nunavik est un vaste territoire situé au nord du 55^{e} parallèle dont les limites ont été établies par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1975. La population inuite vivant sur ce territoire est évaluée à 11 000 habitants et elle est répartie dans une quinzaine de communautés en pleine croissance démographique. Jusqu'au début des années 1960, ce fut l'administration fédérale (Ottawa) qui a assumé les principales responsabilités sur ce territoire. Ce vaste espace nordique a été tardivement investi par les gouvernements fédéral et provincial. L'armée canadienne, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) puis les fonctionnaires du ministère canadien des Affaires indiennes ont commencé à y exercer une présence dans la foulée de la Deuxième Guerre mondiale. Le gouvernement du Québec s'est éveillé à ses responsabilités au début des années 1960. Puis, à la suite de tractations entre les gouvernements de Québec et d'Ottawa, le gouvernement du Québec en est venu à exercer sa pleine autorité sur la région en prenant graduellement le relais de l'administration fédérale. À compter de 1978, dans la foulée de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (Gagnon et Rocher, dir., 2002), les institutions inuites (la Société Makivik et les corporations foncières et les institutions publiques (l'administration régionale, la régie régionale de la santé et des services sociaux et de la commission scolaire) ont pris à leur tour peu à peu le relais. Ces activités s'inscrivent dans le cadre législatif relevant pour l'essentiel du gouvernement du Québec.

Le 5 novembre 1999, une entente de principe a été convenue entre les gouvernements de Québec et d'Ottawa et les représentants inuits en vue de la création de la Commission du Nunavik responsable de pourvoir à l'établissement d'un calendrier menant à la création d'un gouvernement autonome. L'entente stipule que le gouvernement qui sera mis en place devra être un gouvernement, par la fusions des institutions existantes, dont les repères seront territoriaux et non ethniques, respectant en outre les législations fédérales et québécoises et agissant conformément aux obligations des chartes des droits en application au Canada et au Québec.

L'Assemblée nationale du Québec s'engageait au même moment à transférer des pouvoirs en matière de justice, d'éducation, d'environnement, de santé et de fiscalité au nouveau gouvernement qui serait mis graduellement en place.

Aussi, le gouvernement du Québec laissait-il entrevoir une certaine ouverture afin de doter les Inuits du Nunavik d'une plus grande autonomie politique. Cela se limite pour le moment à la proposition d'établir une Assemblée régionale élue. Cette Assemblée, qui sera formée d'au moins 21 élus, en provenance des 14 communautés, est appelée à prendre le relais de l'Administration régionale Kativik, de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et de la Commission scolaire Kativik. Une entente de principe en vue de la création de ce nouveau gouvernement a été signée le 5 décembre 2007 par les représentants des gouvernements du Québec et d'Ottawa et par les représentants inuits.

Le 27 avril 2011, la population de la région a toutefois rejeté à 66 % la proposition de gouvernement régional telle que négociée par ses propres dirigeants. Il est vrai que la nouvelle assemblée aurait donné plus de légitimité aux revendications de la région, mais on n'est pas parvenu à s'entendre sur le partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles sur ce vaste territoire.

Le potentiel économique de la région est grand, d'où la réticence des décideurs à Québec de céder sur des enjeux économiques majeurs. Le Nunavik possède des ressources énergétiques énormes, et est doté de bassins hydrographiques d'envergure pouvant représenter jusqu'à 25 % de la production totale actuelle du Québec dans ce secteur d'activité économique[63]. Pour le moment, et en vertu de la *Loi d'extension des frontières de 1912,* les ressources naturelles sur ce vaste territoire relèvent du gouvernement du Québec.

Plusieurs questions fondamentales portant sur l'autonomie du Nunavik ont été laissées en suspens. La *Commission sur le Nunavik*, en 2001, en avait soulevé un certain nombre. Elle a d'abord relevé la question des recettes fiscales nécessaire à la concrétisation de l'autonomie gouvernementale. Dans le cas du Nunavik, « les besoins financiers du gouvernement du Nunavik dépassent de beaucoup le potentiel fiscal de la région. »[64] Afin de pallier ce déséquilibre, la Commission a proposé la mise sur pied de trois outils potentiels : a) les taxes et impôts ; b) les rentes et les redevances sur les ressources naturelles ; et c) les droits et les dividendes issus d'entreprises de service public. La Commission proposa de permettre au Nunavik de modifier les taux de taxation « en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et la taxe de vente »[65] et le remboursement d'une proportion des impôts sur le revenu et autres taxes prélevées sur le territoire du Nunavik[66], par les gouvernements du Québec et du Canada.

La Commission considère qu'étant donné l'assise territoriale du gouvernement du Nunavik, il ne serait que normal qu'il puisse obtenir une partie des rentes et des redevances. Naturellement, « dans une région aussi peu peuplée, les rentes et les redevances constitueraient la principale source de revenus autonome »[67]. La formation d'un gouvernement autonome au Nunavik devrait

---

[63] Québec, *Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, Rapport de la Commission du Nunavik, mars 2001, p. 41.
[64] *Ibid*., p. 20.
[65] *Ibid.*
[66] Soulignons que les Inuits du Nunavik, contrairement aux autres Autochtones, paient déjà des taxes et des impôts.
[67] Québec, *Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik, op. cit.*, p. 21.

être précédée par des négociations au cours desquelles les conditions de partage des ressources financières pourraient être établies.

En plus des taxes, des impôts, des rentes et des redevances, la Commission souhaite que soit accordée au gouvernement du Nunavik la possibilité de percevoir des droits pour certaines activités économiques. Dans le cas des domaines relevant d'une compétence provinciale ou d'une compétence fédérale, des négociations devront être menées sans tarder. De plus, le Gouvernement du Nunavik devrait pouvoir créer ses propres entreprises de services publics. Cependant, et de l'avis de la Commission, les sources fiscales étant tout de même assez limitées, elles seraient insuffisantes pour garantir le financement complet des services publics. Les paiements de transfert viendraient combler l'écart.

La Commission s'est aussi penchée sur la question de la gestion du territoire et des ressources et elle y voit à la fois un enjeu de taille étant donné le potentiel économique qui y est rattaché, les bénéfices pouvant en être tirés et l'attachement des communautés du Nunavik à leur propre milieu de vie.

Le vaste territoire du Nunavik renferme un potentiel considérable : ressources minérales (nickel, cuivre, fer, or, zinc, plomb, lithium) ; ressources énergétiques (rivières, marées, vents, biomasse); ressources en eau douce. Ces ressources représentent un potentiel de développement important et une source substantielle de revenu pour le gouvernement du Nunavik.

Les questions relatives à la gestion du territoire et aux ressources naturelles relèvent du gouvernement du Québec alors que les questions environnementales relèvent concurremment du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec. À ce chapitre, la Commission considère qu'un « gouvernement du Nunavik devrait partager la responsabilité du contrôle sur le territoire et ses ressources avec les gouvernements du Québec et du Canada. »[68]

Le gouvernement central ne s'est toutefois pas délesté de ses obligations au complet comme l'indique la signature le 1er décembre 2006 de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik. Cet accord a été signé par les représentants du gouvernement central et du gouvernement du Nunavut de même que par la Société Makivik (représentant la population inuite). L'*Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik*[69] a été ratifié dans le but, entre autres, d'apporter des éléments de réponse à la question des zones extra-côtières laissée en suspens au moment de la signature de la Convention de la Baie-James. Ce nouvel accord stipule que « [l]es Inuits du Nunavik auront droit à des redevances annuelles du gouvernement du Canada issues de l'exploitation des ressources dans la région marine du Nunavik. Ce montant équivaudra à 50 % des 2 premiers millions de dollars et à 5 % des redevances additionnelles perçues par le gouvernement au cours de l'année."[70]

Ces notes, bien que sommaires, nous amènent à approfondir la question de la gestion des ressources en abordant le cas du Nunavut. Ce territoire, plus grand que le Mexique, couvre le nord et l'est de l'Arctique canadien (voir Carte 1).

---

[68] *Ibid.*, p. 41.

[69] Canada, *Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik[69], Affaires autochtones*, Affaires autochtones et développement du Nord, 2007.

[70] http://www.aadnc-aandc.gc.ca/aiarch/mr/nr/j-a2007/2-2855-bk-fra.asp

Le Nunavut

Superficie : plus de 2 000 000 km²
Population : environ 31 000, dont 85 % sont des Inuits.

Le cas du Nunavut est tout aussi pertinent pour la présente étude. Dans les faits, il s'agit d'un territoire autonome au sein de la fédération canadienne qui ne relève pas de l'une ou l'autre des provinces. Ce territoire relève directement du gouvernement central. Il n'y a donc dans ce cas de figure que deux acteurs en présence.

Précisons d'entrée de jeu que le gouvernement central, par la voie de sa *Loi sur les terres territoriales* de 1985 - dont la plus récente actualisation remonte au 1er avril 2003 - dispose à son article 15 que « sont réputés réservés à la Couronne, sur les terres territoriales concédées : a) les minerais et autres minéraux, notamment les hydrocarbures liquides ou gazeux, qui peuvent y être découverts, en surface ou dans le sous-sol, le droit de les exploiter ainsi que les droits d'accès, d'usage et d'occupation nécessaires pour l'exploitation et l'extraction des minéraux ; b) les droits de pêche ainsi que les droits d'occupation à cette fin sur les terres territoriales elles-mêmes ou leurs abords. [71]» Cette législation avait pour but assurément de mettre les choses au clair quant à l'exercice de la souveraineté exercée par le gouvernement central sur les trois territoires bordant le Canada au nord.

Les Inuits du Nunavut ont depuis 1999 leur propre gouvernement territorial et, en ce sens, ils sont en mesure d'exercer une certaine forme d'autodétermination interne. Le processus menant à la création du territoire du Nunavut a débuté en 1976, lorsque l'Inuit Tapirisat du Canada (ITC) a proposé la création du Territoire du Nunavut. En 1993, la *Loi concernant l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut* a été convenue. Cette loi a été ratifiée six ans plus tard, en 1999, sous le nom de *Loi sur le Nunavut*.

Bien qu'un protocole de négociations ait été convenu en 2008 par le gouvernement du Canada, le gouvernement du Nunavut et le Nunavut Tunngavik Inc., la question de la gestion des ressources est loin d'avoir été réglée. Ce *Protocole de négociation du transfert des responsabilités en matière de terres et de ressources au Nunavut* identifie les sujets de discussion qui sont sur la table des négociations. Les sujets de discussion prévus touchent le transfert de l'administration, les droits et les contrôles des terres, les droits sur l'eau, les divers pouvoirs de légiférer et les responsabilités sur la gestion du territoire. Il est également prévu qu'une proportion importante des ressources humaines mobilisées pour la gestion des terres, des eaux et des ressources soit transférée par le gouvernement central au gouvernement du Nunavut. Ces transferts laissent entrevoir que des ressources fiscales seront mises à la disposition du nouveau gouvernement pour qu'il puisse assumer pleinement ses nouvelles responsabilités.

Dans le domaine des ressources naturelles, le protocole de 2008 traite principalement du pétrole et du gaz. Dans le cadre de ce protocole, le gouvernement du Nunavut et le Nunavut Tunngavik Inc. ont fait savoir qu'ils revendiquaient le transfert du « contrôle des terres et des ressources de la Couronne dans tous les secteurs, y compris les zones côtières et le fond marin. »

[71] http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/T-7/TexteComplet.html.

De plus, ils considèrent qu'aucune distinction ne doit être établie entre « les régimes de gestion des ressources s'appliquant aux zones côtières et au fond marin, ainsi que dans les zones marines et à leur proximité. » Tout au cours des discussions, Ottawa s'est montré très discret au sujet de la question des ressources du fond marin (incluant les ressources pétrolières et gazières des zones côtières et des fonds marins), mais s'est toutefois engagé à discuter de cette question éventuellement. En bref, les parties s'engagent à discuter du transfert de responsabilités dans le domaine de la gestion du territoire et des ressources et à déterminer le « partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources et le solde fiscal du Nunavut » dans des délais raisonnables.

Le protocole signé en 2008 a été amélioré l'année suivante alors que le gouvernement central convenait de permettre au gouvernement du Nunavut et au Nunavut Tunngavik Inc. de tirer des profits « de toute découverte de ressources naturelles ou minérales, y compris de la découverte de diamants et de cheminées de kimberlite diamantifères situées sous de petits lacs[72]. »

Il importe de mentionner ici que la Constitution canadienne établit que la réglementation et l'exploitation des ressources minières sur les terres publiques louées à bail relèvent des provinces ou des territoires. Dans le cas du Nunavut, les choses sont quelque peu différentes. Selon les informations disponibles sur le site du ministère des Ressources naturelles du Canada, on avance que « l'exploration et l'exploitation minières continuent d'être réglementées par le Bureau des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien[73].

Carte 1 : Provinces et territoires, Canada



Source : http://www.threecordministries.org/ArcticMaps.html

---

[72] Communiqué de presse, www.aadnc-gc.ca/aiarch/mr/nr/j-a2009/nr000000207-fra.asp

[73] Il faudrait apporter une distinction entre les divers types d'ententes territoriales ici en précisant que les Inuits, au Nunavik et au Nunavut, sont propriétaires des ressources souterraines sur des portions réduites du territoire.

Il faut aussi savoir qu'en vue de disposer d'une revendication territoriale de la communauté inuite, le gouvernement du Canada a transféré à celle-ci les droits miniers pour environ 10 % du territoire nunavutien, sous la forme de grands blocs situés un peu partout sur le territoire. » (Communiqué : www.mcan.gc.ca/mineraux-metaux/politique/lois-reglements/3361). Les ressources financières mobilisées de la sorte par le gouvernement du Nunavut permettront de soutenir le développement de la région sous ses divers aspects. Précisons enfin que, dans le domaine de l'approbation de l'exploitation des mines, le gouvernement central, bien que représentant un des partenaires en présence, conserve l'autorité ultime.

Les responsabilités reconnues aux territoires (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut) s'approchent un peu de celles exercées par les provinces. Force est de noter que les territoires ont fait certains gains ces dernières années en augmentant leur contrôle au chapitre de la gestion des terres et des ressources naturelles. Les pouvoirs attribués aux territoires ne sont toutefois pas garantis par la Constitution et pourraient être modifiés au gré des changements de gouvernement à Ottawa. Cependant, une fois certains pouvoirs transférés aux territoires, il serait difficile d'imaginer que le gouvernement central puisse chercher à retirer l'une ou l'autre des responsabilités consenties aux territoires. Pour clore, mentionnons que la revendication des peuples amérindiens en vue d'exercer tous les pouvoirs sur ces vastes espaces demeure un défi difficilement atteignable à court, et à moyen terme, et ce même si leur cause est perçue favorablement par des acteurs sociaux et des institutions gouvernementales et paragouvernementales de plus en plus nombreux.

S'agissant du statut autonome de la Région du Sahara proposé par le Maroc, notons les points de comparaison suivants :

- la reconnaissance, comme au Canada, de l'importance des ressources naturelles aussi bien en tant que source de revenus et de développement qu'en tant que potentiel stratégique à long terme ;
- la volonté, également partagée au Canada, de concilier, grâce à la négociation entre toutes les parties concernées, les besoins de développement autonome des populations locales et la préservation des compétences régaliennes de l'État central ;
- le développement embryonnaire, contrairement au Canada (du moins pour le cas du Nunavik), des relations entre deux échelons pour l'instant, un gouvernement central et une région autonome, même si cette dernière devrait probablement inclure un niveau municipal de décentralisation ;
- l'admission, comme au Canada, de la nécessité d'accroître les ressources accordées à la région autonome par un éventuel complément de ressources fiscales provenant de la « solidarité nationale » (péréquation au Canada) ;
- le souhait exprimé par le gouvernement central de négocier avec les parties concernées la responsabilité la plus large possible de la gestion des ressources naturelles par les populations autonomes et leurs institutions. Dans le cas du Nunavut, le gouvernement central négocie un partage des revenus et des compétences, et dans le cas de la Région du Sahara, le Maroc propose d'affecter à la Région autonome « les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région » et « la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État. »

Au total, il semble que seule une négociation entre les différentes parties prenantes, dans un climat de confiance et de respect mutuels garantissant le maintien des droits reconnus nationalement sur la base des standards internationaux, comme le propose le Maroc, soit la voie à privilégier. L'autonomie négociée dans ce dernier cas constitue une avenue prometteuse en vue d'en arriver à une gestion respectueuse des parties en présence dans le cadre de ce différend régional au Sahara.

Bibliographie

- ***Beaudoin, Gérald-A. Beaudoin, La Constitution du Canada, Montréal, Wilson et Lafleur, 1990.***
- ***Bickerton, James et Alain-G. Gagnon, « Regions » in Daniele Caramani, dir. Comparative Politics, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 275-291.***
- ***Boadway, Robin « Canada » in Anwar Shah, dir., The Practice of Fiscal Federalism : Comparative Perspectives, A Global Dialogue on Federalism Series, vol. 4. Montréal, McGill-Queen's University Press, 2007, p.105.***
- ***Gagnon, Alain-G., The Case for Multinational Federalism: Beyond the All-Encompassing State, Londres, Routledge, 2010.***
- ***Gagnon, Alain-G. et Michael Keating, dir., Political Autonomy and Divided Societies : Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings, Londres, Palgrave Macmillan, 2012.***
- ***Gagnon, Alain-G. et Guy Rocher, dir., Regard sur la convention de la Baie-James et du Nord québécois, Montréal, Québec Amérique, 2002.***
- ***Gouvernement du Québec, Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik, Rapport de la Commission du Nunavik, 2001.***

Ressources naturelles du Groenland : une expérience source d'inspiration pour la Région du Sahara

Lise Lyck[74]

Introduction

Le présent article contient en sa partie première des informations factuelles sur le Groenland et la structure de l'économie groenlandaise, de même que sur la Région du Sahara, au sud du Maroc. Ces données sont nécessaires à la compréhension de ce que sont le Groenland et le Sahara, d'un point de vue économique, politique et géographique. Sont aussi présentées la situation économique actuelle du Groenland et celle de la région du Sahara, de même que leur évolution ces dernières années.

La deuxième partie du présent article traite du cadre constitutionnel du Groenland en tant que partie intégrante du Royaume du Danemark. Le Groenland est en effet situé dans l'Arctique, il jouit d'une position géostratégique pour des puissances plus australes (Amérique, pays nordiques et Russie), est peuplé de populations autochtones et a su garantir sa durabilité. Nous aborderons aussi L'« Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la Région du Sahara »[75], présentée par le Maroc au Conseil de sécurité des Nations unies le 11 avril 2007.

La troisième partie est consacrée aux ressources naturelles du Groenland et de la Région du Sahara. Pour commencer, une brève introduction sur les ressources vivantes, principalement de la pêche. Sont ensuite présentées et analysées en profondeur les ressources minérales. Est couverte la recherche de minéraux, de pétrole et de gaz avant et après 1979. Nous aborderons aussi le processus d'élaboration et la teneur de la législation relative aux minéraux. C'est dans ce contexte qu'est présentée la stratégie du Groenland en matière d'extraction minière. Pour finir, le statut des ressources minérales et pétrolières du Groenland et de la Région du Sahara est évoqué.

La quatrième partie de l'article contient une conclusion, les perspectives d'appropriation et de gestion des ressources, de même que les enseignements pouvant être tirés de l'expérience du Groenland, notamment à la lumière de l'initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara.

L'histoire du Groenland et de la région du Sahara renvoie à :

- leur position d'hinterland en termes de développement ;
- une population autochtone ou une population locale à l'influence politique croissante ;
- la façon dont les conflits et les questions relatives à la répartition des pouvoirs entre un État et une région autonome (Home Rule/Initiative marocaine) peuvent être réglés pacifiquement par la négociation ;

---

[74] Directrice du *Center for Tourism and Culture Management* et Chargée de cours, Copenhagen Business School.

[75] Lettre datée du 11 avril 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité des Nations uunies par le Représentant permanent du Maroc auprès des Nations uunies.

- les moyens pour la communauté internationale et les organisations internationales (principalement les Nations unies) peuvent faciliter le processus de règlement du différend ;
- la manière dont un processus de développement progressif peut porter ses fruits et permettre un développement économique dynamique ;
- les enseignements du processus groenlandais susceptibles d'être une source d'inspiration pour régler les conflits relatifs aux ressources naturelles qui opposent États et régions autonomes comme dans le cas du Plan d'autonomie du Sahara proposé par le Maroc.

Partie 1 : Principales caractéristiques du Groenland et de la Région du Sahara et structure de développement de leur économie

1.1. Faits concernant le Groenland et la Région du Sahara et structure de leur économie

Pour comprendre l'analyse contenue dans les sections qui suivent, quelques informations de base sur le Groenland et la Région du Sahara ainsi que sur leur structure économique s'imposent. Il importe tout particulièrement de savoir que si le Groenland est la plus grande île au monde, avec un territoire de 2 166 086 km^2, le Sahara pourrait bien être la plus vaste région du Maroc. Il convient de relever à cet égard qu'une grande partie du Groenland est recouverte de glaces alors que la région du Sahara est essentiellement désertique et côtière, qu'elle partage à l'est une frontière avec l'Algérie et une autre au sud avec la Mauritanie. En d'autres termes, la superficie du territoire groenlandais non recouverte par les glaces représente huit fois la taille du territoire du Danemark et équivaut au territoire de la Suède. Il s'agit donc d'un territoire très vaste sachant que sa population n'est que de 56 749 habitants. Qui plus est, les habitants du Groenland vivent dans quatre grandes villes (voir la figure 1.1. Le nombre de municipalités est passé de 18 à 4 en 2009), alors que la population du Sahara vit dans les villes principales de la région que sont Laayoune, Dakhla, Boujdour et Smara et partage la même histoire, les mêmes traditions sociales et culturelles et le même patrimoine que les populations du Sud du Maroc.

Il importe aussi de savoir qu'il existe d'importantes différences climatiques entre le sud et le nord du Groenland, la partie septentrionale connaissant des conditions climatiques extrêmes. À l'inverse, dans la région du Sahara le climat est le même dans les villes côtières et dans le Sud du Maroc. Il convient aussi de relever que le Groenland a toujours occupé une position d'hinterland et a été, et reste dans une certaine mesure, une manne providentielle pour le reste du monde. Par ailleurs, les progrès de la technologie ont créé de nouveaux débouchés pour ceux qui souhaitent vivre au Groenland et en exploiter les ressources. La Région du Sahara, longtemps caractérisée par l'élevage et le nomadisme, ne possède que de rares ressources naturelles. Toutefois, depuis sa réintégration au Royaume du Maroc en 1976, après 90 années de colonisation espagnole, la région du Sahara a connu un développement sans précédent et bénéficié d'un fort mouvement de solidarité nationale qui lui ont permis de moderniser l'économie de la région et de promouvoir ses ressources pour le bien-être de la population locale.

Tableau 1.1 : Faits concernant le Groenland 2012

Population (2012)	56 749[(1)]
Population de Nuuk (la capitale)	16 181
Population âgée de 18 à 66 ans	38 469
Emploi (2010)	28 386
Chômage (2010)	2 412
Produit intérieur brut (en milliards de DKK, 2010)	12,3
Revenu par habitant (en milliers de DDK)	217,5[(2)]
Revenu intérieur brut disponible (en milliards de DDK en 2010)	16,1
Revenu intérieur brut disponible par habitant (en milliers de DDK)	285,2[(3)]
Superficie (km^2)	2 166 086[(4)]
Densité de population ($/km^2$)	0,027
Langue officielle	Groenlandais
Monnaie	DKK
Ordre constitutionnel	Partie du Royaume du Danemark au bénéfice de la *Home Rule*[(5)]

Source: Christensen et Jensen (2012); Lyck (2012)

Note: Informations relatives au taux de change, au 24 avril 2012, € 1 = DKK 7,43 et 1dollar E.-U. = DKK 5,66 (Banque centrale du Danemark, 2012).

Le Danemark compte 5 580 516 habitants, donc la population du Groenland représente environ

1 millième de celle du Danemark.

(1) 88% d'Inuits, y compris des Inuits danois et 12% d'Européens, principalement des Danois.

(2) Contre DKK 314 400 au Danemark.

(3) Contre DKK 317 100 au Danemark.

(4) Eau 83,1%

(5) Home Rule *(Gouvernement autonome du Groenland) depuis 1979, Loi sur le Gouvernement autonome du Groenland révisée en 2009.*

Figure 1.1. Les quatre municipalités du Groenland



Source: Bureau de la statistique du Groenland, 2012

1.2. Situation économique actuelle du Groenland et de la Région du Sahara

Comme le montre le tableau 1.2, la crise économique et financière qui a frappé le monde en 2008 n'a eu qu'un impact mineur sur l'économie groenlandaise. Contrairement aux pays moins avancés ou en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique du Sud qui avaient augmenté leurs échanges commerciaux mutuels et donc réduit leur dépendance vis-à-vis de l'Europe et des États-Unis, l'économie groenlandaise s'est développée pour les raisons suivantes :

- la subvention annuelle versée par le Danemark au Groenland d'un montant d'environ DKK 3,5 milliards (2010 : DKK 3 495 millions) ;
- le revenu tiré du partenariat et de la pêche avec l'Union européenne, qui s'élève à environ DKK 200 millions (2010 : DKK 221 millions) ;
- le revenu tiré de la pêche (de grande qualité) de crevette, flétan et morue ;
- le revenu des activités minières.

Bien que l'économie du Groenland ne soit pas diversifiée, les quatre sources de revenus susmentionnées lui confèrent une solidité certaine et constituent une bonne base pour la création de revenus supplémentaires. Il en va pour ainsi dire de même de l'économie de la région du Sahara, dont la croissance régulière se poursuit depuis 1976, et ce grâce à sa diversité, aux performances de ses entreprises privées et publiques ainsi qu'aux investissements économiques considérables réalisés dans la région.

Il est également intéressant de noter que la pêche représente environ 90 % des exportations du Groenland, à raison de prises annuelles totales d'environ 90 000 tonnes dans les eaux groenlandaises. Dans le même ordre d'idées, la pêche est un secteur d'activité clé pour la région du Sahara, notamment en termes de volume de production et d'emploi. Les prises annuelles dans les eaux du Sahara avoisinent 1 million de tonnes.

Autre secteur intéressant: l'industrie minière. Les activités de prospection de minéraux et pétrolière ont tout particulièrement progressé, mais à ce jour ces activités n'ont guère débouché sur des activités d'exploitation. En outre, dans ce secteur, certaines activités ont pris fin alors que d'autres retrouvaient un nouveau souffle, comme par exemple le site d'extraction d'olivine de Manitsoq qui a fermé, alors que la mine d'or de Nanortalik (sud du Groenland) rouvrait en 2011, créant 80 emplois. Les ressources minérales et les activités connexes sont aussi importantes dans la région du Sahara. La principale activité dans la région est liée à l'extraction de phosphates. La prospection de pétrole dans la région du Sahara n'a jusqu'à ce jour pas porté ses fruits.

Il convient aussi de noter que le niveau d'éducation a augmenté d'année en année au Groenland (ce qui n'apparaît pas au tableau 1.2). De la même manière, l'éducation a progressé dans la région du Sahara au cours des 20 dernières années et les taux de scolarité avoisinent aujourd'hui ceux des villes du nord du Maroc comme Casablanca et Rabat.

En dépit de tous ces éléments positifs, l'économie groenlandaise connaît son lot de difficultés. Les exportations de biens et de services stagnent et ont rencontré des difficultés en

2010 et 2011 (qui n'apparaissent pas dans le tableau 1.2). La balance commerciale du Groenland a enregistré un déficit de DKK 2,4 milliards correspondant à environ 20 % du produit intérieur brut, le déficit le plus important jamais enregistré. La balance des paiements est, bien entendu, différente de la balance commerciale car elle englobe les services des secteurs susmentionnés. Le principal problème de l'économie groenlandaise tient au fait qu'elle n'est pas diversifiée et que davantage de mines devraient être exploitées.

Tableau 1.2 : Bilan, taux de croissance réels, comptes nationaux du Groenland 2004-2010 (en pourcentage)

	Part de PIB 2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Consommation privée	(51,1)	6,3	5,2	3,1	-1,1	-1,1	0,3	4,4
Consommation publique	(53,8)	-0,1	0,5	6,6	1,0	6,7	-2,7	-0,3
Investissements bruts, total	(55,1)	-7,2	41,7	2,1	35,0	45,1	-4,2	33,3
Immobilisations immatérielles[(1)]	(27,0)	-8,5	37,9	3,1	24,0	36,3	0,8	-17,7
Exportations de biens et services	(27,9)	12,7	2,9	-3,5	-1,4	10,6	-12,9	6,5
Produit intérieur total	(188,0)	3,8	7,1	2,6	4,7	12,3	-4,2	10,2
Importations de biens et services	(88,0)	3,0	12,6	-3,5	8,7	26,8	-10,6	23,3
Produit intérieur brut	(100,0)	4,3	3,7	6,6	2,4	3,0	0,8	1,2

Source: Christensen, A.M. et Jensen, C.M. (2012) et Bureau de la statistique du Groenland

(1) Les investissements dans des immobilisations immatérielles renvoient essentiellement aux revenus de la prospection minière, tant pour les minéraux que pour le pétrole.

Partie 2 : Conditions cadre

Relations constitutionnelles entre la région autonome et l'État central

A. Le Groenland et le Danemark

La relation entre le Groenland et le Danemark est une longue histoire. Elle remonte aux Vikings qui, aux environs de l'an 1000, se sont installés sur la côte ouest du Groenland où l'on trouve encore des vestiges de l'époque qui font aujourd'hui partie du patrimoine touristique et culturel. Les communications entre le Groenland et le Danemark se sont interrompues au Moyen-Âge et dans les années 1600 le Roi du Danemark envoya des expéditions pour s'enquérir de la situation, mais ses envoyés ne rencontrèrent aucun Viking. Le Roi du Danemark décida donc d'envoyer au Groenland le père Hans Egede pour y baptiser les Inuits qui y résidaient et rechercher aussi des ressources minérales. Le Groenland devint une colonie danoise en 1815 et conserva ce statut jusqu'à l'adoption de la Constitution du Danemark en 1953, laquelle faisait du Groenland un comté du Danemark.

En 1979, le Groenland a obtenu un Régime d'autonomie appelé *Home Rule* (Lyck, 1996: 122-162; Loi n°577 du 29 novembre 1978). Il est devenu une entité distincte au sein du Royaume du Danemark. Le plus difficile pour les hommes politiques danois et groenlandais a été de trouver un accord sur la propriété des droits du sous-sol (voir Lyck 1996 et Partie 3 du présent article). En ce qui concerne le transfert de régions de l'État danois aux autorités groenlandaises, voir l'Annexe 1 dans laquelle est expliquée l'approche graduelle adoptée. S'agissant du processus politique d'établissement du *Home Rule* au Groenland, trois partis politiques ont été constitués : le Siumut, créé en 1977 sur une base sociale-démocrate ; l'Atassut, parti libéral créé en 1978 et favorable au maintien de liens étroits avec le Danemark ; et l'Inuit Ataqatigiit (IA), parti de gauche visant à préserver les droits des Inuits sur leur terre tout en assurant leur place au sein de la communauté internationale (Greenland Statistics Politics, 2012).

En 2009, une nouvelle Loi sur le *Home Rule* est venue remplacer l'ancienne (Loi n° 473 du 12/06/2009, Selvstyreloven). Elle proposait une solution à la question des ressources minérales et devait devenir le point de départ de la nouvelle loi relative aux ressources minérales du Groenland (Loi n° 7 du 7 décembre 2009). La loi reconnaît que le peuple du Groenland est bien un peuple en droit international et jouit du droit à l'autodétermination. La loi vise à favoriser l'égalité et le respect mutuel dans le cadre du partenariat entre le Danemark et le Groenland.

Le chapitre 3 de la loi concerne les relations économiques entre les autorités groenlandaises autonomes et le gouvernement danois. L'article 5 dispose que le gouvernement danois accorde aux autorités autonomes du Groenland une subvention annuelle de DKK 3 439,6 millions en valeur 2009, que cette subvention est ajustée en fonction de l'augmentation de l'indice général des prix et des salaires, et qu'elle est versée en douze mensualités.

Les articles 7, 8 et 9 de la loi portent sur les recettes provenant des ressources minérales. Il est indiqué que les recettes tirées de ces ressources reviennent aux autorités autonomes du Groenland. Ces ressources s'entendent des taxes sur les licences accordées pour la prospection, l'exploration et l'exploitation ainsi que des droits prélevés en rapport avec ces activités. Si les recettes tirées de l'exploitation minière dépassent les DKK 75 millions, la subvention forfaitaire est réduite de moitié. Si la subvention du gouvernement est ramenée à zéro DKK, des négociations sont entamées entre le gouvernement et les autorités du *Home Rule* concernant les relations économiques futures entre le Danemark et le Groenland.

La loi prévoit clairement que le gouvernement du Danemark peut assumer la gestion des ressources minérales et qu'il a un pouvoir législatif et exécutif sur ces ressources. En conséquence de cette loi, le Comité conjoint composé de représentants du Danemark et du Groenland a été aboli.

La loi accorde aussi au Groenland de vastes pouvoirs en matière d'affaires étrangères. La loi dispose que le groenlandais est la langue officielle. L'article 21 traite de l'accès du Groenland à l'indépendance. Il est prévu que la décision relative à l'indépendance du Groenland revient au peuple du Groenland. L'annexe 4 porte sur les responsabilités non prises en charge.

Le Royaume du Danemark se compose depuis 1979 du Danemark et des deux régions autonomes au bénéfice du *Home Rule*, à savoir les Îles Féroé (*Home Rule* depuis 1946) et le Groenland. Les deux entités, Îles Féroé et Groenland, sont représentées par deux membres chacune au Parlement danois tel que le prévoit la Constitution danoise de 1953. Les relations entre le Danemark et le Groenland sont fondées sur une politique de développement du Groenland adoptée après la Seconde Guerre mondiale puis consolidée dans les années 1950 (Plan G50) et 1960 (Plan G60). Le Plan G60 couvrait le développement du secteur de la pêche au Groenland.

Il convient ici de relever que, bien que le Danemark soit membre de l'Union européenne (UE), les Îles Féroé n'ont jamais été membres de l'UE. Le Groenland est devenu membre de l'UE en 1973 en même temps que le Danemark, mais le Groenland s'est vu promettre un référendum sur son adhésion lorsque le *Home Rule* a été approuvé. Les participants au référendum se sont prononcés contre l'adhésion à l'UE et le Groenland a donc quitté l'UE et c'est le seul à l'avoir fait depuis 1985. Bien que le Groenland ne soit pas membre de l'UE, il a conclu des accords de pêche avec l'UE depuis 1987.

Les relations constitutionnelles entre le Danemark et le Groenland ont toujours évolué dans le cadre de négociations pacifiques.

B. La Région du Sahara et le Maroc

Au Maroc, l'histoire de la Région du Sahara est considérée comme partie intégrante de l'histoire du Royaume. En comparaison d'autres pays d'Afrique, le Maroc constitue un cas unique en matière de colonisation et de décolonisation. De par sa position géographique, le Maroc a toujours entretenu de solides relations avec ses voisins européens, principalement l'Espagne, le Portugal, la France et l'Italie. À partir du XV^{e} siècle, l'Espagne et d'autre pays européens ont commencé à s'intéresser aux côtes septentrionales et australes du Maroc riches en ressources halieutiques. En 1884, un mouvement expansionniste a été été lancé vers la côte sud du Maroc et l'Espagne a réussi à imposer son protectorat sur la côte du Sahara depuis le Cap Blanc jusqu'au Cap Bojador. C'est en 1912 que le territoire marocain a été concrètement divisé en plusieurs zones d'occupation, contrôlées chacune par deux puissances (l'Espagne au nord et au sud et la France au centre), la ville de Tanger - au nord ouest du pays - étant considérée comme une zone internationale.

Cette particularité coloniale a conduit le Maroc à progressivement négocier le retour à la souveraineté séparément avec la France et l'Espagne. En 1956, le Maroc a pu récupérer les zones jusqu'alors sous occupation française ainsi que les provinces du nord occupées par l'Espagne (Tanger a été réintégrée au Maroc en 1957). Le Maroc s'est ensuite attelé à négocier avec l'Espagne la rétrocession des territoires du sud. C'est ainsi que le Royaume a pu récupérer Tarfaya

en 1958 puis Sidi Ifni en 1969. Quant au reste des territoires sahariens, Saquia Al Hamra et Rio de Oro, l'Espagne s'en est retirée en 1975 suite à la signature des Accords de Madrid.[76]

De fait, la décolonisation du Maroc a été longue et difficile. Elle s'est toutefois opérée de manière pacifique, sur la base d'un dialogue et de négociations avec l'Espagne, pays voisin amical. Depuis la restitution du Sahara au Maroc en 1976, les provinces du Sahara ont toujours pris part aux élections générales marocaines pour élire leurs représentants aux Conseils locaux et au Parlement national. En outre, le Roi a crée en 2009 le Conseil royal consultatif pour les affaires sahariennes,[77] qui s'est vu demander d'aider le Roi sur les questions relatives à la défense de l'intégrité territoriale et à la préservation de l'unité nationale, la promotion du développement économique et social des provinces du sud et la préservation de l'identité culturelle.

Position géographique et politique stratégique du Groenland

La position géographique du Groenland, le fait que sa population soit très peu nombreuse à l'époque (de 5000 à 2000 av. J.-C.), des conditions climatiques difficiles et des difficultés d'accès, tous ces facteurs se sont conjugués pour influer dans une grande mesure sur la situation politique du Groenland. Le Groenland se trouvait, à bien des égards, dans une situation semblable à celle du reste du monde circumpolaire. Des années durant, la région circumpolaire était entièrement contrôlée par des États souverains situés plus au sud. Le Groenland ne jouait qu'une fonction d'hinterland et de manne providentielle. Depuis la fin des années 1800 et surtout les années 1900, le monde circumpolaire a joué un rôle militaire stratégique pour les États du sud dont une partie du territoire se situe dans la région circumpolaire.

Pendant la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide, la situation de la région circumpolaire a évolué. L'Alaska et le nord du Canada étaient contrôlés par les États-Unis et le Canada. La partie asiatique de la région circumpolaire était contrôlée par l'ex-Union soviétique. Le reste de la région circumpolaire – Groenland, Îles Féroé et parties septentrionales de la Norvège, de la Finlande et de la Suède – s'est développé dans le sillage du système nordique de l'État-providence.

Premièrement, à la fin des années 1980, après le discours de Mikhail Gorbachev à Mourmansk en 1986 (Discours de M. Gorbachev, 1987), le monde circumpolaire s'est réuni, les pays ont procédé à un échange d'expériences et de vues sur un développement au profit des populations vivant dans la région circumpolaire. En Alaska et au Canada, les revendications foncières formulées ont permis aux populations autochtones d'acquérir davantage d'influence et

---

[76] L'Assemblée générale des Nations unies a pris note de cet Accord dans sa résolution 3458 (XXX) E3. 10/12/1975.

[77] Le Conseil consultatif se compose de membres élus à l'ancien Conseil par leurs tribus, de *sheikhs* de tribus, de membres d'associations de la société civile et d'organisations de jeunes des provinces du sud, de représentants de Marocains originaires des provinces du sud vivant à l'étranger, de représentants des populations des camps de Tindouf, de représentants des opérateurs et organes socio-économiques et de personnalités éminentes.

de droits, ce qui favorisé leur développement économique et leur a donné davantage de poids pour l'obtention des droits sur le sous-sol. Ces activités se sont révélées de la plus haute importance pour ceux qui revendiquaient davantage de droits sur le sous-sol au profit des habitants de l'Alaska et du Canada.

Dans le nord de la Sibérie, les 26 populations autochtones ont aussi obtenu de pouvoir prendre leur développement en main, tout comme la République de Sakha (Yakoutie) après l'entrée en vigueur de la Constitution de la Fédération de Russie en 1993. La partie septentrionale des régions arctiques a obtenu le *Home Rule* (Danemark) et des accords particuliers pour le peuple des Samis. Les accords sont différents pour la population samie vivant au nord de la Suède, au nord de la Norvège et au nord de la Finlande. La population samie vivant en Norvège est, de toutes les populations samies vivant dans les pays nordiques, celle qui a le plus de pouvoir sur son territoire.

Bien que la liberté ait augmenté dans le monde circumpolaire et en dépit de la création en 1996 du Conseil de l'Arctique composé des huit États arctiques (Canada, Etats-Unis, Russie, Islande, Danemark, Norvège, Suède, Finlande) et de six organisations de peuples autochtones vivant dans le monde circumpolaire, des intérêts stratégiques et militaires dans l'Arctique continuent d'influencer le développement économique des circonscriptions circumpolaires.

Les peuples autochtones du Groenland

La plupart des habitants du Groenland appartiennent à des communautés autochtones. Il s'agit d'Inuits et de personnes moitié-inuites, moitié-danoises qui ont toujours vécu au Groenland. Les Inuits représentent 88 % de la population groenlandaise (56 749 habitants). Les 12 % restants sont des Européens principalement originaires du Danemark. Le tableau 3 retrace l'évolution historique des populations ayant habité la Groenland.

La reconnaissance de la qualité de peuple autochtone leur confère le droit de prendre les décisions sur les questions qui les intéressent directement. Ces droits tirent leur origine de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT, 1989). Plus tard, des droits ont été négociés entre des ONG et les Nations unies. Avec le temps, les droits ont ont été de plus en plus reconnus.

La dernière Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (107ème séance plénière du 13 septembre 2007) se compose de 46 articles. Son article 3 est particulièrement important : « Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

Tableau 3: Évolution historique des colonies de peuplement au Groenland

Période (approximative)	Nom de la colonie de peuplement
2500-2000 av. J.-C.	Indépendance I
2500-1000 av. J.-C.	Sarqaq
1000-700 av. J.-C.	Indépendance II
200-0 av. J.-C.	Dorset I
800-1000	Dorset II
900-	Thule
982-1400	Vikings
1721	Hans Egede
1815-1953	Colonie danoise
1953-1979	Comté danois
1979-2009	Première Loi sur le *Home Rule*
2009-	Deuxième Lois sur le *Home Rule*

Source: Gad (1984); Lidegaard (1991); Lyck (2012)

Qui plus est, l'article 4 de la Déclaration des Nations unies prévoit le droit de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes, alors que leurs droits culturels sont visés à l'article 8. Les articles 20 et 21 portent sur les droits économiques des peuples autochtones et revêtent la plus haute importance. Il en va de même de l'article 26 consacré aux droits sur les terres, territoires et ressources. Par ailleurs, les articles 27 et 28 de même que l'article 32 sont importants pour les droits des peuples autochtones sur leurs terres, leur développement ou l'utilisation de leurs terres, territoire et ressources. De plus, l'article 29 sur la durabilité est extrêmement important pour la production minière.

Contrairement au peuple du Groenland, les Sahraouis n'ont jamais été considérés comme un peuple autochtone, mais comme partie intégrante de la population marocaine et ont toujours été liés au Maroc aux plans historique, politique et culturel. Ces liens ne se sont distendus qu'avec l'invasion du Maroc par le colonisateur espagnol qui divisa le territoire national, brisant l'unité de sa population. Pour contribuer aux efforts actuellement déployés aux Nations unies pour régler le différend relatif à la marocanité de la Région du Sahara, le Maroc a présenté en 2007 son « Initiative pour la négociation d'un statut d'autonomie de la Région du Sahara ». Cette initiative vise à permettre à la population de la région du Sahara de gérer ses propres affaires, y compris dans le secteur de l'extraction minière, au travers d'institutions régionales démocratiquement élues, dans le cadre de la souveraineté marocaine. L'Initiative marocaine permettrait de protéger et de promouvoir les spécificités de la population Sahraouie locale conformément aux principes internationaux consacrés dans la Charte des Nations unies.

Durabilité

La durabilité est depuis longtemps un problème dans les pays nordiques et dès 1969 une conférence des Nations unies était organisée à Stockholm sur le sujet. En 1987, a été publié le Rapport des Nations unies rédigé par le Premier Ministre de la Norvège de l'époque, Gro Harlem-

Brundtland, et intitulé *Notre avenir à tous*. Depuis lors, la question de la durabilité a été étudiée plus avant dans le cadre de travaux de recherche, d'accords et dans la pratique. Pour le monde circumpolaire, ce sont les émissions de CO^2 en particulier qui ont suscité un vif intérêt, surtout au Groenland, du fait des risques de fonte de la calotte glaciaire qu'ils représentent. La surveillance des zones recouvertes par les glaces confirme que ces dernières diminuent. À titre d'exemple, à Ilulissat, la fonte des glaces est déjà visible à l'œil nu.

Par ailleurs, la pollution générée par l'exploitation minière est source d'inquiétudes car elle cause des dommages à l'environnement (voir la section consacrée aux activités minières plus bas). Du fait de l'importance de la durabilité, il est extrêmement important que la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (2007) couvre les droits relatifs à la protection de l'environnement et à la capacité productive des terres et des ressources. Pour conclure sur le sujet de la durabilité, la réglementation relative à la préservation de l'environnement est considérée comme hautement prioritaire dans les lois et règlements qui régissent les ressources minérales au Groenland.

Partie III : Ressources naturelles (Ressources vivantes et minérales)

Ressources vivantes

Les ressources vivantes sont exploitées au Groenland depuis l'époque où ce territoire était considéré comme un hinterland. Entre 1400 et 1700, la baleine était pêchée pour alimenter les lampes d'Europe en huile de baleine. Des animaux marins étaient chassés pour leur fourrure, leurs dents, etc. qui étaient utilisées pour fabriquer des produits rares destinés au Roi et à la noblesse.

Au cours des 50 dernières années, ce sont les ressources halieutiques qui ont essentiellement été exploitées. Au Groenland, la pêche a commencé à se développer avec le Plan G60 (plan de l'État danois adopté dans les années 1960 pour favoriser le développement du Groenland) à partir duquel ont été créées des villes industrielles. Des populations ont ainsi migré de leurs centres d'établissement vers les villes. Malheureusement, l'évolution des températures a entraîné une diminution des prises de poisson pendant les années 70, même si aujourd'hui la pêche a repris et constitue une source de revenus précieuse au Groenland. La pêche est aujourd'hui le principal secteur d'activité au Groenland. Des précautions sont toutefois prises (sur la base de considérations biologiques) pour assurer la pérennité des ressources vivantes. Les tableaux 4, 5 et 6 indiquent le niveau des principales prises de ressources vivantes au Groenland, et le tableau 7 concerne la flotte de navires de pêche du Groenland.

Les accords de pêche internationaux jouent un rôle important dans l'activité. Depuis 1985, des accords ont été conclus entre l'UE et le Groenland. Ces accords ont accordé un accès en franchise de droits au marché européen et permis le paiement de droits de pêche par l'UE dans les eaux groenlandaises. La somme payée atteignait 80 millions de couronnes danoises. L'accord a été révisé en 2003. Il prévoit à présent l'établissement par le Groenland de quotas de pêche pour

l'UE et la perception d'un paiement d'environ DKK 320 millions, dont quelque DKK 240 millions au titre des droits de pêche transférés à l'UE.

Outre les accords conclus avec l'UE, quelques accords de moindre importance ont été conclus avec la Russie, la Norvège, l'Islande et les Îles Féroé. L'accord avec la Norvège remonte à 1991. L'accord avec la Russie a été signé en 1992. Depuis 1997, un accord a aussi été conclu avec les Îles Féroé qui accorde un accès réciproque aux pêches dans un rayon de 300 milles nautiques. En 1998, un accord a été conclu avec l'Islande. Outre les accords déjà mentionnés, des consultations ont aussi été tenues entre le Groenland et le Canada (Nanoq, 2012). Pour de plus amples informations sur l'accord de partenariat sur la pêche, voir l'annexe 2.

L'essentiel de l'activité de pêche au Groenland repose sur des licences relatives aux totaux autorisés de capture (TAC) ainsi que sur des décisions politiques. Fin 2011, la flotte de pêche comptait quelque 525 navires appartenant essentiellement à des personnes physiques. La Royal Greenland AS, une entreprise d'État, possède toutefois aussi quelques gros chalutiers. Le financement provient principalement de banques étrangères.

Tableau 4 Total des pêches dans les eaux groenlandaises par des navires groenlandais
(en milliers de tonnes)

	2006	2007	2008	2009	2010
Crustacés, total	66,1	64,8	69,3	65,7	57,0
Crevettes nordiques	60,1	62,6	67,2	62,6	54,2
Crabe des neiges	6,0	2,2	2,2	3,1	2,8
Poissons, total	45,1	53,5	40,0	36,7	42,7
Brosme	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Omble	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Morue du Groenland	1,0	0,6	0,6	0,3	0,3
Hareng	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Loup	0,8	0,9	1,2	1,1	1,2
Flétan du Groenland	24,5	21,6	19,2	20,6	22,9
Flétan de l'Atlantique	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Poissons de rebut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Capelan	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
Morue polaire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sébaste	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Grenadier	0,0	9,6	0,0	0,0	0,0
Lompe	10,0	8,8	6,4	6,6	8,6
Morue de l'Atlantique	8,3	11,7	12,3	7,8	9,4

Source: Bureau de la statistique du Groenland, 2012

.

Tableau 5 : Chasse au phoque (en nombre de phoques)

	2006	2007	2008	2009	2010*
Total	**187 578**	**160 620**	**156 950**	**142 449**	**107 601**
Phoque annelé	85 604	71 269	70 536	65 624	44 661
Phoque du G. de moins de 4 ans	64 003	57 404	56 033	50 180	45 859
Phoque du G. de plus de 4 ans	31 165	26 865	26 154	23 251	14 161
Phoque à capuchon	4 801	3 294	2 606	1 983	1 717
Phoque barbu	1 783	1 568	1 437	1 251	1 075
Phoque commun	77	87	81	33	21
Morse	145	133	103	127	107

** Chiffres provisoires*
Source: Bureau de la statistique du Groenland, 2012.

Tableau 6 : Chasse à la baleine (en nombre de pièces)

	2006	2007	2008	2009	2010*
Total	**3 707**	**4 009**	**2 791**	**3 055**	**2 435**
Béluga	137	147	191	174	110
Baleine fin	10	12	14	10	5
Épaulard	0	3	26	14	8
Baleine de Minke	182	167	152	165	187
Narval	411	482	467	425	236
Globicéphale	46	288	182	238	216
Marsouin	2 921	2 910	1 759	2 029	1 673

** Chiffres provisoires*
Source: Bureau de la statistique du Groenland, 2012.

Tableau 7 : Navires de pêche (nombre de navires actifs fin 2007)

	Groenland	Kujalleq	Sermersooq	Qeqqata	Qaasuitsup
Navires de pêche, total	757	99	163	110	385
0-10 BRT*	491	69	76	68	278
11-20 BRT	148	15	33	27	73
21-50 BRT	32	5	10	3	14
51-80 BRT	22	6	6	5	5
81-120 BRT	17	2	9	2	4
121 BRT et +	47	2	29	5	11

**1 BRT = 2,83 m³*
Source: Bureau de la statistique du Groenland, 2012 (chiffres non actualisés)

Au Maroc, la région du Sahara se caractérise par une grande diversité d'espèces halieutiques dont la composition et l'abondance sont essentiellement fonction des facteurs hydroclimatiques touchant la côte ouest de l'Afrique. L'exploitation de cette diversité biologique a conduit au développement d'investissements publics-privés dans la région du Sahara dans le domaine maritime. Ces investissements ont permis :

- la constitution d'une flotte de pêche composée de 190 navires, en plus de 5 866 bateaux de pêche artisanale ;
- le développement d'un secteur dynamique et efficace de la pêche artisanale au poulpe garantissant l'approvisionnement des entreprises de congélation locales entièrement modernisées ;
- le lancement d'une pêche aux petits poissons pélagiques à partir de l'adoption d'un plan de développement très précis ;
- la création d'installations industrielles dans le secteur des produits de la pêche d'environ 130 unités, soit 30 % de tous les emplois du pays ;
- la construction de deux instituts de formation à Dakhla et Laâyoune ;
- la dotation des ports de pêche en équipements de sauvetage en mer et d'unités médicales ;
- la construction de points de déchargement organisés pour la formation des pêcheurs artisanaux et l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail.

Ressources minérales

Au Groenland les ressources minérales sont depuis de nombreuses années au cœur de la situation d'hinterland de la région. Comme indiqué plus haut, Hans Egede fut envoyé au Groenland en 1721 pour le compte du Roi du Danemark afin d'y étudier les possibilités d'exploitation de minéraux offertes par la région. En 1741, il rapportait que du graphite pourrait être exploité. Des étrangers étaient aussi actifs dès le début de l'activité minière au Groenland. Les Allemands se sont lancés dans la production de charbon dans la région de la Baie de Disco, laquelle a été poursuivie et reprise par les autorités danoises avant d'être interrompue en 1973, juste au début de la crise du pétrole. Une entreprise britannique a exploité un gisement de cuivre entre 1851 et 1852.

Les activités minières se sont développées car le Groenland était considéré comme une manne providentielle pour l'extraction minière. À titre d'exemple, des gisements de fer, de manganèse, de diamant, d'or, d'argent, d'uranium, etc. ont été prospectés puis exploités. L'extraction minière est censée déboucher sur:

- un accroissement du produit intérieur brut ;
- une augmentation des recettes publiques ;
- des salaires plus élevés que la moyenne des économies traditionnelles ;
- une diminution des incitations à investir dans les secteurs autres que minier ;
- une augmentation de la part du revenu des facteurs de production étrangers par rapport au PIB ;
- une distribution plus inégale des revenus ;
- davantage de migrations des zones rurales vers les zones urbaines.

Le Groenland n'a pas subi tous ces effets, du fait peut-être du mode d'exploitation des mines et de leur volume d'activité relativement faible. Parmi les activités minières antérieures à 1979, seules trois seront brièvement présentées ici : l'exploitation de la cryolite, la mine de Black Angel et l'extraction de pétrole.

- La cryolite était appelée "or blanc". Elle provenait de la mine à ciel ouvert d'Ivittuut. Il s'agissait d'une grosse exploitation lancée surtout lorsqu'on s'est rendu compte que la cryolite était essentielle à la production d'aluminium. Dans un premier temps, c'est une entreprise privée danoise qui s'est lancée dans la production et, à partir de 1940, une société de capitaux danoise du nom de Danish Cryolite Company, comptant notamment l'État danois parmi ses actionnaires. Ce n'est pas l'État danois qui a empoché l'essentiel des bénéfices mais la société privée. La production a été stoppée en 1962, mais l'exportation de cryolite depuis le Groenland s'est poursuivie jusqu'en 1987, date à laquelle toutes les activités ont cessé après 130 années d'exploitation. Plus de 4 millions de tonnes ont été produites. Lorsque la production a cessé, la cryolite a été remplacée par de la cryolite synthétique dans la production d'aluminium. La cryolite a permis aux rares habitants d'Ivittuut d'enregistrer le revenu moyen le plus élevé du Groenland et un revenu supérieur au revenu moyen du Danemark (Krak, 1950 et Topp, N. 1990).
- La mine de Black-Angel était une mine de plomb, de zinc et d'argent située à Maarmorilik, à proximité d'Ummannaq, à 400 km au nord du Cercle arctique à l'est du Groenland. Le nom de "Black Angel" faisait référence à un affleurement de schiste sombre de la forme d'un ange sur la paroi de la falaise de couleur claire située en face de l'installation de Maarmorilik dans la municipalité d'Ummannaq. Le gisement a été découvert dans les années 1930 et la mine a été exploitée de 1973 à 1986 par Cominco Ltd et la société d'exploitation Greenex A/S, puis par la société suédoise Boliden AB de 1986 à 1990. L'argent extrait permettait de payer le transport jusqu'aux marchés, mais les principaux minerais exploités étaient le zinc et le plomb. On estime que la mine recèle encore des réserves de 2 millions de tonnes qui pourraient encore être exploitées. La mine a toujours été très rentable. Au total 13,6 millions de tonnes d'un grade moyen de 12,3 % de Zn et 4 % de Pb ont été extraites. En 1991, l'Administration des ressources minières du Groenland a calculé que le Groenland avait enregistré DKK 788 223 millions de revenus grâce à l'extraction minière. Le secteur employait environ 300 personnes par an, dont 10% de Groenlandais (rapports annuels Greenex A/S). Il a aussi été à l'origine de la première grève jamais organisée sur le marché du travail au Groenland. Les études réalisées par le DMU (Service des études environnementales du ministère de l'Environnement du Danemark) 20 ans après l'arrêt de l'activité ont révélé que l'eau dans la région était encore très polluée du fait des activités minières. C'est la raison pour laquelle les autorités groenlandaises ont décidé d'accorder la priorité à l'environnement (voir la section sur la durabilité plus haut).
- Pétrole : la prospection de pétrole a débuté après le premier choc pétrolier en 1973. Cinq forages *offshore* ont été réalisés à proximité de Sisimiut dans l'ouest du Groenland. Mais les essais de forage n'ont pas été concluants et les cours du pétrole ont par ailleurs diminué dans les années 1980. L'autre raison pour laquelle l'activité a été interrompue est que l'on a estimé que les chances de trouver des hydrocarbures exploitables à l'échelle commerciale étaient très minces. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que les nouvelles connaissances disponibles ont montré que les plateformes continentales étaient composées de sédiments susceptibles de recéler du pétrole ou du gaz. À partir de là, de nouvelles activités ont été menées dans les années 1990, tel qu'indiqué dans la section suivante.

Dans la région du Sahara, le principal minerai local est le phosphate. Selon une étude menée en 2010 par le Centre international de développement des engrais (IFDC), les réserves de la région du Sahara ont été estimées à 1 milliard de m^3, soit environ 825 millions de tonnes (sur 51 milliards de tonnes dans l'ensemble du Maroc) ou 1,6 % de l'ensemble des réserves de

phosphates marocaines. En 2010, les ventes de la société Phosboucraa (3 000 millions de dollars E.-U.) représentaient 6,5 % des ventes de l'Office chérifien des phosphates (OCP) qui s'élevaient à 4,6 milliards de dollars E.-U. L'intégralité de ces revenus est réinvestie dans le maintien de l'exploitation de la mine de Boucraa dans la région du Sahara. Au plan économique, la région du Sahara n'a donc rien apporté à l'OCP pendant les 27 premières années (1976-2008), le déficit cumulé de la Phosboucraa atteignant même 560 millions de dollars E.-U. (entièrement financé par l'OCP). Le secteur des phosphates est le premier employeur de la région du Sahara, avec 2 168 emplois, dont 55 % occupés par des employés originaires du Sahara en 2011, contre 39 % en 1975 au départ de l'occupant espagnol. De plus, entre 2001 et 2011, 1 043 employés ont été recrutés, dont 810 originaires du Sahara, soit 78 % de toutes les personnes recrutées.[78]

Le secteur minier, et notamment le secteur des phosphates, a eu des retombées positives sur la région et la population locale en termes de renforcement des capacités locales : le premier centre de formation a été ouvert à Laayoune en 1995, et des installations médicales et sociales ont été créées à l'intention des employés et de leurs familles.

Recherche de minéraux, de pétrole et de gaz après 1979 (*Home Rule*) au Groenland

Lorsque le développement des ressources minières est envisagé comme une source de financement majeure de l'économie, d'importants paramètres doivent être pris en considération : le potentiel géologique ; la législation minière ; la fiscalité ; les facteurs institutionnels et les conditions cadre ; la stabilité politique.

- La prospection et l'exploitation minières semblent receler un énorme potentiel au Groenland, et cela vaut aussi pour le pétrole. À cet égard, il convient de mentionner que des recherches scientifiques ont été menées au Groenland dès les années 1870. Pour commencer, la Commission scientifique du Groenland a été créée par un professeur de géologie danois en 1878 et est restée une commission d'État composée de scientifiques. En d'autres termes, il existe à l'échelle mondiale un recueil unique de données sur le Groenland, notamment géologiques, sur la faune et la flore, mais aussi sur la société (à partir d'un peu plus tard). Ces données sont essentiellement disponibles en danois, ce qui explique qu'elles n'ont été utilisées qu'à petite échelle. Par conséquent, le Groenland est non seulement une manne providentielle en termes de ressources, mais aussi en termes de données scientifiques.
- La législation minière est abordée dans la section suivante.
- Fiscalité: des capitaux danois et autres, principalement alloués par des multinationales de l'industrie minière et pétrolière, sont nécessaires au financement des investissements requis.
- Les acteurs institutionnels et les conditions cadre ont été établis au cours des 15 dernières années et régissent à présent le secteur minier.

[78] Centre international pour le développement des engrais (IFDC), « World Phosphate Rock Reserves and Resources », *Bulletins techniques*, n°75, 2010 (disponible à l'adresse http://www.ifdc.org/getdoc/56358fb1-fc9b-49ba-92fe-187dc08e9586/T-75).

- Le Groenland a toujours été extrêmement stable au plan politique comparé à d'autres économies ou États. Depuis l'octroi du statut d'autonomie *Home Rule,* entre 1979 et 2012, seuls cinq Premiers ministres se sont succédé. Les trois premiers étaient issus du parti politique Siumut, les deux derniers du parti Inuit Ataqatigiit (IA). Les Premiers ministres groenlandais ont toujours été bien formés et capables de se faire entendre dans les enceintes internationales, faisant ainsi connaître le Groenland sur le plan international.

Le Groenland a ceci de particulier que la prospection minière y a toujours été confiée à de jeunes entreprises, des entreprises disposées à assumer davantage de risques que les entreprises minières bien établies. Ces entreprises sont actives là où les connaissances géologiques sont limitées et elles ne sont généralement pas solides au plan financier. Elles interviennent normalement aussi dans les régions dans lesquelles les ressources minières sont sous-prospectées. Elles sont plus exposées aux fluctuations de l'économie internationale en temps de crise que d'autres sociétés minières.

Par ailleurs, la position d'hinterland du Groenland reste d'actualité. Nous l'avons encore constaté avec le dysprosium, une des 17 terres rares essentielles à la production de produits de haute technologie allant des voitures dernier cri aux écrans plats de télévision ou aux éoliennes. On trouve du dysprosium au Groenland, mais 95 % du dysprosium mondial sont produits en Chine, ce qui a limité ses exportations et a tiré ses prix vers le haut. Pour la première fois les États-Unis, l'UE et le Japon ont ensemble accusé la Chine de violation des règles de l'OMC (*BBC News*, 13 mars 2012, et *Ingeniøren*, 13 avril 2012).

Le tableau 8 contient l'impact prévisionnel du secteur minier et le tableau 9 indique la part prélevée par le gouvernement, en fonction de la taille du gisement. Les deux tableaux donnent un aperçu des éléments clés des activités minières au Groenland.

Tableau 8 : Impact prévisionnel du secteur minier

Emplacement (et minéraux)	Titulaires de droits	Phases de construction et de production attendues	Effectifs
Fiskenaesset (Rubis et saphirs)	True North Gems	Phase de construction : non déterminée – Production : non déterminée	Env. 50 employés
Sarfartoq, Kangerlussuaq (Terres rares et diamants)	Hudson Resources Inc.	Phase de construction : non déterminée – Production : non déterminée	300-500 employés
Killavaat Alannguat (Kringlerne), sud Groenland (eudialyte et terres rares)	Rimbal Pty Ltd. (tanbreez)	Étude de rentabilité attendue 2011 - Production possible dès 2012	Env. 90 employés
Maarmorilik (plomb et zinc)	Angel Mining A/S	Licence d'exploitation accordée - Production attendue dès 2012	Env. 100 employés

Tableau 8 : État d'avancement des projets de prospection et d'exploitation les plus avancés

Emplacement (et minéraux)	Titulaires de droits	Phases de construction et de production attendues	Effectifs
Fjord Citronen, nord Groenland (plomb et zinc)	Iranbark Zinc Ltd.	Étude de rentabilité attendue pour 2011 - Phase de construction possible 2011 (12)-2014 (15) - Production possible dès 2015	Env. 200-300 employés
Isukasia (Isua) (fer)	London Mining Greenland A/S	Étude de rentabilité attendue fin 2011 - Production possible dès 2015	Env. 500 employés
Killavaat Alannguat (Kringlerne), sud Groenland (eudialyte et terres rares)	Rimbal Pty Ltd. (Tanbreez)	Étude de rentabilité attendue pour 2011 - Production possible dès 2012	Env. 90 employés
Maarmorilik (plomb et zinc)	Angel Mining A/S	Licence d'exploitation accordée - Production attendue dès 2012	Env. 100 employés

Source: Bureau des minéraux et du pétrole (février 2011)

Tableau 9 : Part prélevée par le gouvernement, en fonction de la taille du gisement

(Montant en millions de DKK)	500 millions de barils		1000 millions de barils		2000 millions de barils	
Impôt sur les dividendes/sur les sociétés	32 706	33 %	62 620	30 %	143 667	28 %
Impôt sur la plus-value	14 893	15 %	45 781	21 %	137 000	27 %
Nunaoil, part de 12,5 %	6 683	6 %	13 123	6 %	28 938	6 %
Total part prélevée par le gouvernement sur environ 30 ans	54 283	54 %	121 524	57 %	309 605	6 %

Source: Bureau des minéraux et du pétrole (février 2011)

Législation minière

La réglementation qui régit le secteur des minéraux et des hydrocarbures repose à présent sur la Loi n°7 adoptée par le Parlement groenlandais le 7 décembre 2009 et entrée en vigueur le 1er janvier 2010. La loi établit le cadre des activités et les principes fondamentaux régissant l'administration des ressources minières. Elle autorise aussi le gouvernement groenlandais à adopter des dispositions au travers de décrets et de déterminer les modalités des licences accordées. La loi vise à garantir que les activités réalisées en vertu de ladite loi le soient en toute sécurité et dans le respect de l'environnement. Qui plus est, il s'agit de faire en sorte que les ressources soient exploitées et la durabilité sociale assurée conformément aux meilleures pratiques reconnues à l'échelle internationale employées dans semblables circonstances.

La loi se divise en 20 parties et 98 articles. Les Parties 1 et 2 disposent que le gouvernement autonome du Groenland a le droit de contrôler et d'utiliser les ressources minières du sous-sol groenlandais. Cela englobe la prospection, l'exploration et l'exploitation des ressources minérales ainsi que l'exportation de ces ressources (le sous-sol est couvert). L'utilisation de l'énergie hydraulique, éolienne et du sous-sol est aussi couverte. Le gouvernement autonome du Groenland peut lancer des activités de recherche seul ou en collaboration avec des institutions danoises ainsi qu'avec les institutions compétentes d'autres pays.

La Partie 2, article 5, prévoit que les minéraux s'entendent des hydrocarbures et autres minéraux. La loi expose aussi le cadre qui régit les installations *offshore* et l'accueil des entreprises. Les conditions de prospection sont énoncées dans la Partie 4, article 15. L'exploration et l'exploitation sont évoquées dans les parties 5, 6, 7, 8 et 9. Une licence d'exploitation est valable jusqu'à 50 ans. Les redevances de licence de prospection comprennent un droit de dépôt (DKK 3 000), un droit de délivrance (DKK 19 300) et un droit de transfert (DKK 11 200). Les licences d'exploration comprennent un droit de dépôt de DKK 5 000 et un droit de délivrance fonction du nombre d'années, plus un droit d'élargissement et de transfert. Les redevances de licence annuelle de 6 à 10 ans s'élèvent à DKK 36 700.

Les obligations découlant des licences d'exploration sont fonction de la durée de la licence et des activités réalisées au km^2. Il s'agit là du droit le plus élevé de tous les droits prélevés. Il existe par ailleurs une licence d'exploitation assortie d'un droit de délivrance de DKK 100 000. Le montant des droits et redevances est celui en vigueur au 1er janvier 2012. Les précédentes législations minières étaient moins précises et remontaient aux années 1930. La loi danoise sur les droits sur le sous-sol de 1932 avait été adoptée par le Parlement danois en 1935 et s'appliquait aussi au Groenland. Selon cette loi, l'ensemble des droits revenait à l'État danois. Cela était déjà le cas auparavant, mais la loi a officialisé cet état de fait.

En 1960, le gouvernement danois a décidé qu'une commission devrait soumettre une nouvelle proposition de loi. Un Groenlandais a été désigné à la commission. L'idée n'était pas de modifier la teneur de ces droits mais d'inciter les entreprises danoises et étrangères à investir dans le secteur minier. C'est ainsi qu'une nouvelle loi fut adoptée en 1965 qui conférait des droits minimes aux Groenlandais. Les concessions minières devaient être soumises au Conseil des Groenlandais de l'époque (*Landsrädet*) mais ce Conseil n'avait aucun pouvoir constitutionnel d'exiger des informations sur les concessions ou d'imposer ses vues. Plus important encore, la trésorerie administrative du Groenland (*Landskassen*) devait percevoir une partie des recettes tirées de l'activité minière, mais le texte était faible.

C'est dans le cadre des négociations sur le *Home Rule* dans les années 1970 que la question de la propriété des droits sur le sous-sol a gagné en importance et a été source de conflits entre le Danemark et le Groenland. La discussion à l'époque avait été vive parce qu'on envisageait la prospection pétrolière sur la côte ouest du Groenland (les cinq gisements susmentionnés) et parce que, lors du référendum de 1972 organisé sur l'adhésion à l'UE, les Groenlandais s'étaient prononcés contre à 70 %.

En 1974, le politicien groenlandais Otto Steenholdt, connu pour son excellente entente avec les Danois, fut le premier Groenlandais à soulever la question de la propriété des droits sur le sous-sol, faisant valoir que les Groenlandais estimaient avoir été spoliés de ces droits dans leur histoire. Par la suite, le premier Premier ministre issu du parti Siumut, Jonathan Motzfeldt, ne cessa de prôner l'attribution de ces droits au Groenland.

Les partis politiques groenlandais ont été créés pendant les négociations sur le *Home Rule*. Trois partis ont vu le jour, le Siumut, un parti politique social-démocrate, l'Atassut, un parti de droite (composé d'Otto Steenholdt), et l'Inuit Ataqatigiit (IA), un parti de gauche. Pour l'IA, la question était un élément clé du *Home Rule*, mais le gouvernement danois y était totalement opposé, et le Premier ministre de l'époque, Anker Jørgensen a déclaré que, si le Groenland devait se voir attribuer les droits sur le sous-sol, il ne pourrait plus faire partie du Royaume du Danemark.

Les négociations furent extrêmement difficiles, mais toujours pacifiques. Elles débouchèrent sur un libellé non juridique énoncé à l'article 8 de la Loi sur le *Home Rule* : « La population résidente du Groenland possède des droits fondamentaux sur les ressources naturelles du Groenland. » En réalité, le règlement de la question était reporté à plus tard. [Le texte ci-dessus est basé sur Michelsen (1987), Lyck (1996), Archer et Joenniemi (2003) ainsi que sur le texte de la Loi sur le Home Rule.]

Stratégies du secteur minier

Le Bureau des minéraux et du pétrole du Groenland a publié les stratégies du secteur minier en 2004 et en 2009. Ses objectifs étaient les suivants :

- reconnaître le Groenland en tant que région de prospection intéressante ;
- faire en sorte qu'une part raisonnable des profits générés par l'extraction reviendrait à la société ;
- imposer des conditions de licence raisonnables tant pour les petites entreprises que pour les grandes, afin qu'elles suivent l'évolution de la situation économique, et qu'elles soient simples et faciles à administrer pour les entreprises et les autorités ;
- faire en sorte que la stratégie puisse être mise en œuvre dans le cadre de la nouvelle législation minière de décembre 2009 entrée en vigueur le 1er janvier 2010.

L'idée de base de la stratégie était de faire en sorte que l'extraction minière devienne un secteur d'activité important pour l'économie groenlandaise. De plus, les activités réalisées devaient préserver la santé, l'environnement ainsi que la culture groenlandaise. La stratégie prévoyait l'octroi de licences de prospection, d'exploration, d'exploitation, de travail sur le terrain et de notification. Elle englobait aussi la commercialisation. Les lois et conditions applicables dans d'autres pays furent aussi étudiées et comparées pour des raisons de concurrence. [Stratégie minérale du Gouvernement groenlandais dans le secteur des minéraux.]

État des ressources minérales du Groenland

Les activités minières sont énumérées au tableau 10.

Tableau 10: Situation des licences au 31/12/2010

Les licences suivantes étaient valables au 31 décembre 2010	
Licences de prospection	16
Licences d'exploration	74
Licences d'exploitation	4
Licences à petite échelle (exclusives et non exclusives)	6
Demandes à l'examen	20
Total licences	120

Source: Bureau des minéraux et du pétrole (février 2011).

Le niveau des activités d'exploration est jugé satisfaisant. Le problème tient au fait que le nombre d'activités d'exploitation est insuffisant. Le fait est que de nombreuses entreprises demandent des licences uniquement pour consolider leur position stratégique à long terme, sans pour autant avoir l'intention de se lancer dans la production. Elles attendent aussi parfois que de nouvelles inventions voient le jour et que de nouvelles technologies soient mises au point.

Il est toutefois important de noter que le secteur minier reste source de recettes importantes, relativement élevées pour la société groenlandaise.

Perspectives d'appropriation et de gestion des ressources naturelles dans la région du Sahara

Bien qu'il ne soit pas possible de reproduire telle quelle l'expérience du Groenland, certains enseignements importants qui en ont été tirés méritent d'être pris en considération, à savoir :

- le gouvernement central alloue une subvention importante ;
- une approche graduelle doit être adoptée ;
- Des dispositions doivent être prises pour que des réunions et des discussions soient régulièrement organisées ;
- la communauté internationale doit être associée au processus par la promotion de la durabilité ;
- le cas échéant, le cadre des Nations unies relatif aux droits des peuples autochtones doit être adopté. Dans le cas du Sahara, les populations locales sont consultées et impliquées par le biais de leurs représentants aux Conseils locaux, au Parlement marocain et au Conseil royal consultatif pour les affaires sahariennes ;[79]
- la population autochtone doit être formée à ses droits ;
- il convient de reconnaître que le processus exige du temps ;

[79] Discours fondateur prononcé par le Roi Mohammed VI à Laâyoune le 25 mars 2006 (http://www.corcas.com).

- il convient de voir comment des arrangements régionaux et le processus de régionalisation peuvent être pris en considération.

La lecture de la proposition du Maroc révèle que nombre des enseignements tirés du processus groenlandais ont été intégrées au projet d'initiative, mais ils pourraient vraisemblablement être affinés.

Conclusion

- Bien que les contextes politique, social et historique des deux régions soient différents, le Groenland et le Sahara ont connu un développement considérable depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale pour le Groenland et depuis 1976 pour le Sahara.
- Un développement planifié accordant la priorité à l'économie, à la culture et à l'éducation a montré que le développement pacifique était possible.
- Une autonomie bien négociée est la meilleure réponse et le cadre idéal pour consolider la paix, l'unité et le développement.
- Une certaine expérience de la négociation est nécessaire, de même qu'une certaine tolérance et l'acceptation d'approches progressives. À cet égard, l'expérience du Groenland pourrait être source d'inspiration et déboucher sur un processus de négociation qui apporterait paix et démocratie à la région du Maghreb, par le biais d'une solution politique et négociée acceptable par tous et fondée sur l'autonomie.
- Quel que soit l'avenir du Groenland, ce sont les Groenlandais qui le détermineront, même s'il repose sur un facteur déterminant : un développement économique et culturel important permettant de tirer le plus grand parti, et de façon durable, des ressources disponibles, dans le cadre d'un processus pacifique.

Bibliographie

- Loi n° 577 du 29 novembre 1978 sur l'autonomie administrative du Groenland, The Greenland Home Rule Act, Statsministeriet.
- Loi n° 7 du 7 décembre 2009, *Relative aux ressources minérales et aux activités connexes (The Mineral Resource Act),* Parlement groenlandais.
- Archer C. et Joenniemi, P. (2003).
- *BBC Business News*, 2012, "US, EU and Japan Challenge China on Rare Earths at WTO", 13 mars 2012.
- Bureau des minéraux et du pétrole (janvier 2011): *Ajustement des redevances et engagements en matière d'exploration au titre des licences sur les minéraux* du 1er janvier 2011.
- Bureau des minéraux et du pétrole (janvier 2012): *Ajustement des redevances et engagements en matière d'exploration au titre des licences sur les minéraux* du 1er janvier 2012.
- Bureau des minéraux et du pétrole (janvier 2011): *Activités relatives aux ressources minérales 2010,* Autonomie du Groenland.
- Christiansen, F.G. (1998): "Forskningsdrevet olieefterforskning i Vestgrønland i 1990erne", *De nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland*, fra Årsberetning 1998, GEUS.
- Christensen, A.M. et Jensen, C.M. (2012) *Kvartalsoversigt. 1 kvartal 2012, del 1 Nationalbanken Danmark*, København.
- CNN (2010): "The Race for Rare Earths"*, CNN Money,* Katherine Ryder, 5 octobre 2010 .
- Convention C169 (1989): *Convention relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants,* Conférence générale de l'Organisation internationale du travail, Genève, 76ème Session de la Conférence, Peuples indigènes et tribaux.
- Banque centrale du Danemark, 2012: http://www.nationalbanken.dk/
- Gad, F. (1984) *Grønland (Politikens Danmarkshistorie),* København
- Geraae, L. (2011), *Indhandling og fangst af fisk og skaldyr 1. halvår,* 2011 Pressemeddelelse.
- Gorbachev, Mikhail. Discours, 1987 http://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf
- Greenland Statistics Politics, 2012 : http://www.stat.gl/dialog/main.asp?lang=en&theme=Politics%20and%20Administration&link=PA
- Grønland Statistisk Fiskeri og fangst 2011:2, 30 novembre 2011
- Government of Greenland Naallakkersuisut (2009), *Stratégie minérale 2009 – Objectifs et plans actualisés pour les activités d'exploration minière au Groenland*
- *Danmarks ældste forretninger 1100-1911,* Kraks Forlag *1950*
- Dysprosium, 2012: Dysprosium egenskaber m.m. 2012
- Commission européenne (2007), *Fiskeripartnerskabsaftaler,* http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/greenland/index_da.htm
- *Ingeniøren* (13 avril 2012) : "Thorning må en tur til grønland og skaffe dysprosium".
- OIT (1989) : *C169 Convention relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants,* Convention et recommandation, 1957.
- Lidegaard, M (1991) *Grønlands Historie*, København.
- Lov nr. 473 af 12/06/2009, Selvstyreloven, Offentliggørelsesdato: 13-06-2009, Statsministeriet.
- Lyck, L. (1989) *"Arktiske økonomiersinternationalisering, strategivalg og udviklingsmuligheder",* Svalbard, séminaire de l'Université de Tronheim et du SINTEF (Association des ingénieurs norvégiens).
- Lyck, L. (1990): *Circumpolar Development,* Western Regional Science Association.
- Lyck, L. (1990): *Prospects for Sustainable Development in the Arctic in the Light of International Political and Economic Changes,* The third Northern Regions Conference: and

Opportunity for our Future, Session III Arctic Security and Political Cooperation Part C: The Politics and Cooperation in Arctic (Septembre).
- Lyck, L. ed. (1996) *: Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions,* NiorRefo, Nordic Regional Forskning.
- Lyck, L. (2012) *"Développement du modèle d'autonomie intérieure du Groenland (Home Rule) et pertinence par rapport au statut d'autonomie de la région du Sahara"* Document présenté dans le cadre du Séminaire international de recherche sur la "Gouvernance dans les statuts d'autonomie: institutions et mécanismes" organisé à Genève le 22 mars 2012.
- Koch, C (1966): "Den Nye Grønlandske Minelov"*, Tidsskriftet Grønland*, 1966, 5, Artikel 03
- Michelsen, J. (1987) : "Grønlandsk minelovgivning før hjemmestyret*", Politica bind 19, København*
- Nanoq (2010): *Grønlands Internationale Fiskeriaftaler.*
- Nanoq, 2012: http://dk.nanoq.gl/Emner/Erhverv/Erhvervsomraader/Fiskeri/Fiskeristyrelsen/Internationale_relationer_og_ aftaler/Internationale_fiskeriaftaler.aspx.
- *New York Times* (2010) : "China Said to Widen its Embargo of Minerals,"19 octobre 2010.
- OCDE, *Country Note on National Fisheries Management System – Greenland*
- Pedersen K. (2012): *Kina skal presses til at frigive sjældne it-råstoffer,* af Karim Pedersen, 14 mars 2012.
- Ramskov, J. (2012): *Leder: Thorning må en tur til Grønland og skaffe dysprosium.*
- Topp. N. (1990): *Kryolitindustriens Historie 1847-1900,* I-II. (Kryolitselskabet Øresund A/S).
- Nations unies, Conseil de sécurité, 13 avril 2007, S/2007/206.
- Nations unies (2008), *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones,* 07-588681- mars 2008.

Annexe 1

Responsabilités assumées par le gouvernement autonome du Groenland en vertu de la Loi sur le *Home Rule*

Au titre de la Section 4	
Pouvoirs	**Date de dévolution**
Arrangements administratifs concernant le Groenland	1er mai 1979
Arrangements administratifs concernant les municipalités	1er mai 1979
Taxes et droits	1er janvier 1980
Réglementation de la fourniture de main-d'œuvre au Groenland	1er janvier 1980
Réglementation des activités commerciales de pêche, de chasse à la baleine, etc. au Groenland	1er novembre 1980
Préservation de la nature	1er janvier 1981
Pouvoir d'intervenir dans les conflits notifiés conformément aux conventions collectives concernant les journalistes	1er octobre 1982
Pouvoir d'adopter des règles en matière de compensation salariale pour compenser le coût de la vie élevé sur cette partie du marché du travail au Groenland sur laquelle la rémunération est réglementée en fonction de l'indice des salaires groenlandais	1er décembre 1983
Réglementation commerciale	1er janvier 1985
Réglementation du reste de la pêche commerciale	1er janvier 1985
Statut juridique des élèves en formation professionnelle de base	1er février 1985
Pouvoir d'intervenir dans les conflits notifiés en vertu des conventions collectives (rétablissement du devoir de maintenir la paix) sur le reste du marché du travail public, non étatique et sur le marché du travail privé (base aérienne de Thule partiellement exemptée)	1er novembre 1985
Pouvoir d'établir des règles sur les conditions de rémunération et d'emploi sur le marché du travail privé du Groenland (base aérienne de Thule partiellement exemptée), y compris des règles de compensation salariale, etc. pour compenser le coût de la vie élevé lorsque la rémunération est réglementée sur la base de l'indice des salaires danois	1er novembre 1985
Législation relative aux indemnisations	1er janvier 1986
Emploi des gens de mer	1er juillet 1986
Salles municipales	1er janvier 1987
Élimination des interférences et antennes municipales	1er janvier 1987
Réglementation de la chasse et de la pêche non commerciales	1er janvier 1989
Pouvoir de légiférer sur les avis d'appels d'offres	1er mai 1989
Établissement de règles relatives à la conclusion de conventions collectives et autres accords concernant les personnes employées par le Gouvernement autonome du Groenland et les municipalités qui ne sont pas couvertes par l'accord général sur la fonction publique du Groenland	1er avril 1991
Établissement de règles relatives à la supervision de la production de poisson séché naturellement pour le marché intérieur groenlandais	1er novembre 1993
Au Titre de la Section 7 cf. Section 4	
Noms de lieux au Groenland – Loi 555 du 30/11/1983	1er janvier 1984
Établissement de règles relatives au drapeau groenlandais - Loi 222 du 6/6/1985	6 juin 1985
Établissement de règles relatives à l'heure d'été – Loi 817 du 19/12/1989	1er janvier 1990
Établissement de règles relatives à l'expropriation dans les domaines de responsabilité assumés – Loi 1012 du 19/12/1992	19 décembre 1992

Étude et exploitation des ressources hydrauliques – Loi 1975 du 22/12/1993	1er janvier 1994
Chiens et prévention de la cruauté envers les animaux – Loi 906 du 16/12/1998	1er janvier 1999
Responsabilités et obligations dans le domaine des médias – Loi 439 du 31/05/2000	1er janvier 2001
Au Titre de la Section 5	
Loi 579 du 29/11/1978 relative aux écoles municipales primaires et secondaires du Groenland	1er janvier 1980[1)]
Loi 580 du 29/11/1978 relative aux organismes du travail et sociaux	1er janvier 1980[2)]
Loi 581 du 29/11/1979 pour le Groenland, relative à la formation des enseignants du primaire et du secondaire et liée à la formation socioéducative[3)]	1er janvier 1980
Loi 583 du 29/11/1978 relative à la radio et à la télévision au Groenland (remplacée par le Loi 815 du 19/12/1989 relative à la radio et à la télévision au Groenland)	1er janvier 1980
Loi 584 du 29/11/1978 relative aux activités de loisir au Groenland	1er janvier 1980
Loi 587 du 29/11/1978 relative à l'Église au Groenland (remplacée par le Loi 264 du 6/5/1993 relative à l'Église au Groenland)	1er janvier 1980
Loi 589 du 29/11/1978 relative aux bibliothèques au Groenland	1er janvier 1980
Loi 582 du 29/11/1978 relative à la formation professionnelle au Groenland	1er janvier 1981
Loi 609 du 23/12/1980 relative aux collèges publics au Groenland	1er janvier 1981
Loi 610 du 23/12/1980 relative au système des musées au Groenland	1er janvier 1981
Loi 612 du 23/12/1980 relative à l'utilisation des terres, au développement urbain et à la construction au Groenland	1er janvier 1981
Loi 134 du 28/03/1984 relative à l'appui au commerce et à l'industrie au Groenland	1er janvier 1985
Loi 135 du 28/03/1984 relative à la production et à la vente de produits groenlandais	1er janvier 1985
Loi 944 du 23/12/1986 relative à l'offre de logements, au soutien au logement, à la location de logements, etc.	1er janvier 1987
Loi 848 du 21/12/1988 relative au transfert du système centralisé de traitement des salaires du Groenland au Gouvernement autonome du Groenland	1er janvier 1989
Loi 850 du 21/12/1988 relative aux questions environnementales au Groenland	1er janvier 1989
Loi 369 du 6/6/1991 relative aux services de santé au Groenland[4)]	1er janvier 1992
Loi 1393 du 27/12/2008 relative à l'enseignement secondaire supérieur au Groenland	1er janvier 2009
Au Titre de la Section 7 cf. Section 5	
Loi 469 du 6/11/1985 relative aux services postaux, etc. au Groenland	1er janvier 1986
Loi 943 du 23/12/1986 relative à l'électricité, à l'eau, au chauffage, aux pompiers, aux ports, aux routes, aux télécommunications, etc.[5)]	1er janvier 1987
Loi 847 du 21/12/1988 relative au transfert de la Recherche groenlandaise sur la pêche (Grønlands Fiskeriundersøgelser) au Gouvernement autonome du Groenland	1er janvier 1989
Loi 305 du 14/05/1991 relative à la détermination de la subvention d'État au Gouvernement autonome du Groenland pour les opérations civiles réalisées à l'aéroport Sdr. Strømfjord et dans la zone de défense de Thule, ainsi que la responsabilité de l'aéroport de Kulusuk. Ces activités ont été transférées au Gouvernement autonome du Groenland via un accord du 21 février 1991 entre le Bureau du Premier Ministre danois et le Gouvernement autonome du Groenland entré en vigueur le 1er octobre 1991	1er octobre 1991
Au Titre de la Section 2 de la Loi d'autonomie, cf. Section 3	
Ressources minérales (liste II, n°26)	1er janvier 2010
Environnement de travail *offshore* (liste II, partie n°27)	1er janvier 2010

1) En vertu de la Loi 474 du 12/06/2009 sur différentes conditions en rapport avec l'autonomie du Groenland, toutes les lois énumérées au tableau 11 plus haut ont été abrogées. Les autorités autonomes du Groenland ont pouvoir législatif et exécutif dans les domaines transférés

conformément à la section 5 de la Loi sur le *Home Rule* du Groenland. Cf. Section 23, sous-section 4, de la Loi d'autonomie. Le gouvernement autonome jouit des mêmes pouvoirs dans les domaines de responsabilité assumés conformés à la Section 5 de la Loi sur le *Home Rule* du Groenland dans les domaines transférés conformément à la Section 4 de la Loi sur le *Home Rule* du Groenland et dans les domaines de responsabilité transférés conformément à la Loi d'autonomie.

2) Les règles relatives aux activités d'assistance à l'intention des Groenlandais au Danemark ne sont pas entrées en vigueur avant le 1er janvier 1981.

4) En vertu de la Loi 1406 du 27/12/2008 portant amendement de la Loi relative aux services de santé au Groenland, le Gouvernement autonome du Groenland a assumé la responsabilité en matière de recours à la force en psychiatrie le 01/01/2009 conformément à l'article 7, cf. l'article 5 de la Loi sur le *Home Rule* du Groenland.

5) En vertu de la Loi 1089 du 29/12/1997 relative aux télécommunications au Groenland, la responsabilité des télécommunications à destination et en provenance du Groenland a été transférée au Gouvernement autonome du Groenland le 01/01/1998. Par Décret royal en date du 27/10/1997, la responsabilité départementale a été transférée du Bureau du Premier ministre danois au ministère danois de la Science, de la Technologie et de la Recherche.

Annexe 2

Groenland

Accord de partenariat dans le secteur de la pêche (APP)

L'Accord de partenariat dans le secteur de la pêche (APP) conclu entre l'Union européenne (UE) et le Groenland couvre la période allant du 01.01.2007 au 31.12.2012 et prévoit une contribution financière de € 15 847 244, dont une réserve financière de € 1 540 000 pour des quotas supplémentaires de capelan et/ou de morue et € 3 261 449 pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de pêche sectorielle au Groenland. Cet accord sur la pêche permet aux navires de l'UE, principalement allemands, danois, britanniques, espagnols, portugais, de pêcher dans les eaux groenlandaises.

Principales caractéristiques de l'APP		
Durée de l'accord	6 ans, renouvelable (1.1.2007-31.12.2012)	
Durée du protocole	6 ans (1.1.2007-31.12.2012)	
Lancement	02.06.2006	
Nature de l'APP	Accord mixte mais l'attribution des quotas est subordonnée aux TAC et à la réglementation des quotas	
Contribution financière	€ 15 847 244 dont une réserve financière de € 1 540 000 pour des quotas supplémentaires de capelin et/ou de morue et € 3 261 449 pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique sectorielle de la pêche au Groenland	
Redevances de licences		
Espèces	€/tonne	
Morue	90	
Sébaste	53	
Flétan du Groenland	129	
Crevette	80	
Flétan de l'Atlantique	217	
Capelin	5	
Crabe des neiges	120	
Possibilités de pêche énoncées dans le protocole (tonnes)		
	2007	**2008-2012**
Morue*	1 000*	3 500*
Sébaste	10 838**	8 000
Flétan du Groenland	10 000	10 000
Crevette	11 000	11 000
Flétan de l'Atlantique	1 400	1 400
Capelin	55 000*	55 000*
Crabe des neiges	500	500
Prises accessoires	2 600	2 300
Total	**92 338**	**91 700**

* Ces quotas peuvent être revus à la hausse sous réserve d'un avis scientifique favorable. Une somme de € 1 540 000/an est réservée qui équivaut à 4 888 tonnes de morue ou 88 000 tonnes de capelin ou une combinaison des deux.

** Abaissé à 9 750 tonnes pour 2007 suite aux mesures de gestion adoptées par la CPANE.

Historique

Le premier accord sur la pêche conclu entre l'UE et le Groenland qui remonte à 1985 a été conclu pour une durée initiale de dix ans, avant d'être renouvelé pour une période de six années supplémentaires jusqu'à son remplacement par des accords de partenariat en matière de pêche. Le premier accord de pêche a été mis en œuvre par le biais de protocoles successifs.

Évolution juridique des accords de pêche

L'évolution juridique des accords de pêche est disponible sur le site internet EUR-Lex. Pour effectuer une recherche, taper "GROENLAND" dans le champ "Recherche", puis taper "POISSON" dans le domaine "avec", puis cliquer sur "rechercher".

Cadre juridique actuel

Accord de partenariat dans le secteur de la pêche et protocole: adopté par Règlement du Conseil (CE) 753/2007 du 28.06.2007 (JO UE L172 du 30.06.2007)

Annexe 3

Loi sur l'autonomie administrative du Groenland de 2009 (y compris les domaines non transférés)

Loi n° 473 du 12 juin 2009

Loi sur l'autonomie administrative du Groenland

NOUS, MARGRETHE II, par la grâce de Dieu Reine du Danemark, proclamons par la présente que :

Le Parlement danois a adopté la Loi suivante, que Nous avons ratifiée en accordant Notre consentement :

Reconnaissant qu'en vertu du droit international le peuple du Groenland est un peuple doté du droit à l'autodétermination,

La Loi se fonde sur le souhait de promouvoir l'égalité et le respect mutuel dans le cadre du partenariat entre le Danemark et le Groenland.

Par conséquent, la Loi repose sur un accord conclu entre le Naalakkersuisut [Gouvernement du Groenland] et le Gouvernement danois en tant que partenaires égaux.

CHAPITRE 1 – LES AUTORITÉS AUTONOMES ET LES TRIBUNAUX

1. Les autorités autonomes du Groenland exercent les pouvoirs législatif et exécutif dans les domaines de compétence dont elles ont la charge. Les tribunaux créés par les autorités autonomes exercent le pouvoir judiciaire au Groenland dans tous les domaines relevant de leur compétence. Il s'ensuit donc que le pouvoir législatif est détenu par l'Inatsisartut [Parlement du Groenland], le pouvoir exécutif par le Naalakkersuisut, et le pouvoir judiciaire par les tribunaux.

CHAPITRE 2 – PRISE EN CHARGE DE DOMAINES DE COMPÉTENCE PAR LES AUTORITÉS AUTONOMES

2. 1) Les autorités autonomes du Groenland peuvent décider que les domaines de compétence figurant dans l'appendice à dans la présente loi soient transférés aux autorités autonomes.

2) Lorsque plusieurs domaines de compétence sont énumérés au titre du même paragraphe ou numéro dans l'appendice à la présente loi, ces domaines de compétence sont transférés aux autorités autonomes du Groenland en même temps, sous réserve des dispositions de l'alinéa 3.

3) Les autorités autonomes du Groenland peuvent décider qu'une partie des domaines de compétence énumérés au paragraphe b de la Liste I et sous les numéros 15, 25 et 27 de la Liste II de l'appendice à la présente Loi soit transférée aux autorités autonomes.

3. 1) Les domaines de compétence figurant sur la Liste I de l'appendice sont transférés aux autorités autonomes du Groenland à des moments fixés par les autorités autonomes.

2) Les domaines de compétence figurant sur la Liste II de l'appendice sont transférés aux autorités autonomes du Groenland à des moments fixés par les autorités autonomes à l'issue de négociations avec les autorités centrales du Royaume.

4. Le Naalakkersuisut et le Gouvernement peuvent décider d'un commun accord que les domaines de compétence qui concernent exclusivement les affaires du Groenland, et qui ne sont pas visés par l'appendice peuvent être pris en charge par les autorités autonomes.

CHAPITRE 3 – RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LES AUTORITÉS AUTONOMES DU GROENLAND ET LE GOUVERNEMENT DANOIS

5. 1) Le gouvernement accorde aux autorités autonomes du Groenland une subvention annuelle de 3 439 600 000 couronnes danoises, sous réserve des dispositions de l'alinéa 1 de l'article 8. Ce montant est fondé sur l'indice des prix et des salaires de 2009.

2) Le montant de la subvention est ajusté chaque année en fonction de l'augmentation de l'indice général des prix et des salaires fixé par la Loi de finances pour l'année concernée.

3) La subvention est versée à l'avance en 12 mensualités.

4) Sous réserve de l'accord du Naalakkersuisut, le Ministre des finances peut fixer des règles pour changer les dates de décaissement.

6. 1) Les domaines de compétence pris en charge par les autorités autonomes du Groenland en vertu des articles 2 à 4 sont financés par les autorités autonomes à compter de la date de prise en charge.

2) Les autorités autonomes du Groenland acquièrent les actifs réels relevant directement des domaines de compétence pris en charge.

7. 1) Les revenus provenant de l'exploitation des ressources minérales au Groenland reviennent aux autorités autonomes du Groenland.

2) Les revenus visés à l'alinéa 1 comprennent notamment :

– les revenus tirés de l'octroi de licences pour la prospection, l'exploration ou l'exploitation des ressources minérales. Sont exclues les sommes versées pour les dépenses effectuées au titre du Bureau des minéraux et du pétrole.

– les revenus tirés de tout impôt auquel sont assujettis au Danemark ou au Groenland les détenteurs de licences au titre de la partie de leurs activités qui porte sur les ressources minérales au Groenland.

– les revenus tirés notamment des prises de participations publiques groenlandaises et danoises dans des sociétés menant des activités dans le secteur des ressources minérales au Groenland.

– les revenus tirés notamment de retenues d'impôts au Danemark et du Groenland concernant des actionnaires de sociétés détentrices de licences ou de sociétés qui contrôlent totalement les dites sociétés directement ou indirectement et qui peuvent en percevoir des dividendes non imposables.

–

8. 1) Si les autorités autonomes du Groenland tirent un revenu d'activités liées aux ressources minérales au Groenland (cf. art. 7), la subvention que le Gouvernement accorde aux autorités autonomes du Groenland est réduite d'un montant correspondant à la moitié du revenu lorsque, pendant l'année concernée, celui-ci est supérieur à 75 millions de couronnes danoises.

2) À compter du 1er janvier de l'année suivant l'entrée en vigueur de la loi, le montant de 75 millions de couronnes danoises visé à l'alinéa 1 sera ajusté chaque année en fonction de

l'augmentation de l'indice général des prix et des salaires établi par la loi de finances pour l'année concernée.

3) La valeur de l'ajustement visé à l'alinéa 1 sera calculée par la suite chaque année en vue de déterminer le montant à verser l'année suivante.

9. 1) Dès la prise en charge du secteur des ressources minérales par les autorités autonomes du Groenland, le Gouvernement entreprend de fournir, contre rémunération, des services consultatifs et autres pour permettre aux autorités autonomes de s'occuper dudit secteur.

2) Dès la prise en charge du secteur des ressources minérales par les autorités autonomes du Groenland, le Naalakkersuisut et le Gouvernement concluront un accord sur les services visés à l'alinéa 1.

3) Le Naalakkersuisut peut décider de reconduire l'accord visé à l'alinéa 2 sous forme d'accords pluriannuels.

4) Lorsque des accords sont conclus en vertu des alinéas 2 et 3, le Gouvernement effectue au bénéfice du Naalakkersuisut, à titre gracieux, des travaux de recherche intéressant particulièrement l'exploration minière au Groenland.

10. Si la subvention que le Gouvernement accorde aux autorités autonomes du Groenland est réduite à zéro (cf. article 8), le Naalakkersuisut et le Gouvernement engagent des négociations concernant les relations économiques futures entre les autorités autonomes du Groenland et le Gouvernement. Ces négociations porteront sur la répartition des revenus tirés des activités liées aux ressources minérales au Groenland, la reprise de la subvention du Gouvernement aux autorités autonomes du Groenland et la reconduction de l'accord concernant les services visés à l'alinéa 9.

CHAPITRE 4 – AFFAIRES ÉTRANGÈRES

11. 1) Le Naalakkersuisut peut agir dans le domaine des affaires étrangères conformément aux dispositions du présent chapitre et aux accords conclus avec le Gouvernement.

2) Le Gouvernement et le Naalakkersuisut coopèrent dans le domaine des affaires internationales conformément aux dispositions du présent chapitre pour défendre les intérêts du Groenland ainsi que les intérêts généraux du Royaume du Danemark.

3) Les pouvoirs conférés au Naalakkersuisut dans le présent Chapitre ne sauraient limiter la responsabilité et les pouvoirs constitutionnels des autorités danoises dans le domaine des affaires internationales, les questions de politique étrangère et de sécurité relevant du Royaume.

12. 1) Le Naalakkersuisut peut, au nom du Royaume, négocier et conclure des accords au titre du droit international avec des États étrangers et des organisations internationales, notamment des accords qui concernent exclusivement le Groenland et qui relèvent entièrement des domaines de compétence pris en charge.

2) Les accords au titre du droit international qui concernent exclusivement le Groenland et les Îles Féroé et qui relèvent entièrement des domaines de compétence pris en charge peuvent, sur décision du Naalakkersuisut et du Landsstyre [Gouvernement des Îles Féroé], être négociés et conclus conjointement au nom du Royaume par le Naalakkersuisut et le Landsstyre des Îles Féroé.

3) Les accords au titre du droit international conclus en vertu des alinéas 1 et 2 peuvent être résiliés en vertu des mêmes dispositions.

4) Les accords au titre du droit international touchant la politique étrangère et de sécurité ainsi que ceux qui sont applicables au Danemark ou qui sont négociés dans le cadre d'une organisation internationale dont le Royaume du Danemark est membre sont négociés et conclus conformément aux dispositions de l'article 13.

5) Le Naalakkersuisut informe le Gouvernement des négociations envisagées avant leur démarrage et du déroulement des négociations avant la conclusion ou la résiliation d'accords au titre du droit international. Un cadre plus détaillé de coopération en application de la présente disposition est fixé à l'issue de négociations entre le Naalakkersuisut et le Gouvernement.

6) Les accords au titre du droit international visés à l'alinéa 1 sont conclus au nom du Royaume par le Naalakkersuisut par délégation :

- du Royaume du Danemark relativement au Groenland, lorsqu'il s'agit d'un accord conclu entre États;
- du Naalakkersuisut, lorsqu'il s'agit d'un accord conclu entre des gouvernements ou entre des autorités administratives. Dans ce cas, il est fait mention de la présente loi dans le préambule de l'accord comme le dispose l'alinéa 8.

7) Les accords au titre du droit international visés à l'alinéa 2 sont conclus conjointement au nom du Royaume par le Naalakkersuisut et le Landssyre des Îles Féroé par délégation du Royaume du Danemark relativement aux Îles Féroé et au Groenland.

8) Des règles plus détaillées régissant le recours aux délégations visées aux alinéas 6 et 7 et d'autres délégations semblables peuvent être fixées conformément à l'alinéa 5.

13. 1) Le Gouvernement informe le Naalakkersuisut avant d'engager des négociations au sujet d'accords au titre du droit international qui revêtent une importance particulière pour le Groenland. À la demande du Naalakkersuisut, un accord peut être conclu avec le ministère compétent, qui définit les règles détaillées de coopération en application de la présente disposition, y compris des critères pour déterminer les accords réputés revêtir une importance particulière pour le Groenland.

2) Dans le cas des questions qui concernent exclusivement le Groenland, le Gouvernement peut autoriser le Naalakkersuisut à mener les négociations, en coopération avec le ministère des Affaires étrangères.

3) Lorsque le Danemark et le Groenland participent conjointement aux négociations, les accords conclus sont signés par le Gouvernement et, autant que possible, de concert avec le Naalakkersuisut.

4) Les accords au titre du droit international qui revêtent une importance particulière pour le Groenland doivent, avant leur conclusion ou leur résiliation, être soumis au Naalakkersuisut pour observations. Si le Gouvernement juge nécessaire de conclure un accord sans le consentement du Naalakkersuisut, le Groenland ne devrait, autant que possible, pas en subir d'effets.

14. Lorsque des organisations internationales permettent à des entités autres que les États et les associations d'États de devenir membre en leur propre nom, le Gouvernement peut, à la demande du Naalakkersuisut, décider de présenter ou d'appuyer une candidature du Groenland conformément au statut constitutionnel du Groenland.

15. À la demande du Naalakkersuisut, des représentants du Naalakkersuisut seront nommés dans les missions diplomatiques du Royaume du Danemark pour s'occuper des intérêts du Groenland dans les domaines de compétence entièrement pris en charge par les autorités autonomes. Le

Gouvernement peut décider que les dépenses afférentes à de telles nominations sont à la charge du Naalakkersuisut.

16. 1) Les autorités autonomes du Groenland sont soumises aux obligations découlant d'accords internationaux et d'autres règles internationales qui lient le Royaume à tout moment.

2) Toutes mesures qu'envisagent de prendre les autorités autonomes et qui pourraient revêtir une grande importance pour les relations extérieures du Royaume, y compris la participation du Royaume à la coopération internationale, font l'objet de négociations avec le Gouvernement avant toute décision.

CHAPITRE 5 – COOPÉRATION ENTRE LES AUTORITÉS AUTONOMES DU GROENLAND ET LES AUTORITÉS CENTRALES DU ROYAUME CONCERNANT LES LOIS ET LES ORDONNANCES ADMINISTRATIVES

17. 1) Les projets de loi du Gouvernement qui concernent le Groenland ou qui peuvent être appliqués au Groenland doivent, avant d'être présentés au Folketing, être soumis aux autorités autonomes du Groenland pour observations.

2) Le Gouvernement attend les observations des autorités autonomes du Groenland avant de présenter au Folketing des projets de loi dont certaines dispositions s'appliquent exclusivement au Groenland ou revêtent une importance particulière pour le Groenland.

3) Un délai peut être fixé pour la soumission des observations visées à l'alinéa 2.

18. 1) Les projets d'ordonnance administrative qui concernent le Groenland ou peuvent être appliqués au Groenland doivent, avant publication, être soumis aux autorités autonomes du Groenland pour observations.

2) Les projets d'ordonnance administrative dont certaines dispositions s'appliquent exclusivement au Groenland ou revêtent une importance particulière pour le Groenland doivent être soumis aux autorités autonomes du Groenland pour observations avant d'être publiés.

3) Un délai peut être fixé pour la soumission des observations visées à l'alinéa 2.

CHAPITRE 6 – RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

19. 1) En cas de doute entre les autorités autonomes du Groenland et les autorités centrales du Royaume concernant les compétences des autorités autonomes du Groenland par rapport aux autorités centrales, le Gouvernement ou le Naalakkersuisut peut décider de porter la question devant un jury composé de deux membres désignés par le Gouvernement danois, deux membres désignés par le Naalakkersuisut, et trois juges de la Cour Suprême désignés par le Président de cette institution, dont l'un est nommé président du jury.

2) Si les quatre membres désignés par le Gouvernement et le Naalakkersuisut parviennent à un accord, la question est réglée. À défaut, il reviendra aux trois juges de la Cour Suprême de trancher.

3) Le jury peut décider de suspendre l'adoption du texte ou de la décision dont il est saisi jusqu'à ce qu'il se prononce sur la question.

CHAPITRE 7 – LANGUE

20. Le groenlandais est la langue officielle du Groenland.

CHAPITRE 8 – ACCESSION DU GROENLAND À L'INDÉPENDANCE

21. 1) Il reviendra au peuple du Groenland de prendre toute décision concernant l'indépendance du Groenland.

2) Si une décision est prise conformément à l'alinéa 1, des négociations seront engagées entre le Gouvernement et le Naalakkersuisut en vue de l'indépendance au Groenland.

3) Tout accord entre le Naalakkersuisut et le Gouvernement concernant l'accession à l'indépendance du Groenland sera conclu avec le consentement de l'Inatsisartut et approuvé par référendum au Groenland. L'accord doit également être conclu avec le consentement du Folketing.

4) L'indépendance du Groenland signifie que le Groenland exerce sa souveraineté sur le territoire groenlandais.

CHAPITRE 9 – ENTRÉE EN VIGUEUR ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES

22. La Loi entre en vigueur le 21 juin 2009.

23. 1) La Loi n° 577 du 29 novembre 1978 sur le Gouvernement autonome du Groenland sera abrogée, sous réserve de l'alinéa 2.

2) L'article 8 de la Loi sur le Gouvernement autonome du Groenland restera en vigueur jusqu'à ce que les autorités autonomes du Groenland prennent en charge le secteur des ressources minérales.

3) Les autorités autonomes du Groenland continueront d'exercer les pouvoirs législatif et exécutif dans les domaines de compétence pris en charge en vertu de l'article 4 de la Loi sur le Gouvernement autonome du Groenland.

4) Les autorités autonomes du Groenland exerceront les pouvoirs législatif et exécutif dans les domaines de compétence pris en charge en vertu de l'article 5 de la Loi sur le Gouvernement autonome du Groenland.

24. 1) La Loi n° 577 du 24 juin 2005 sur la conclusion d'accords au titre du droit international par le Gouvernement du Groenland sera abrogée.

2) Les ordonnances prises en application de la ladite loi resteront en vigueur et feront l'objet d'amendements découlant de la présente loi jusqu'à leur modification ou abrogation par l'autorité compétente.

25. La section 22 de la Loi sur les ressources minérales au Groenland (cf. Loi de consolidation n° 368 du 18 juin 1998) sera abrogée.

26. La Loi portant création d'une société chargée de l'exploitation des hydrocarbures au Groenland (cf. Loi de consolidation n°87 du 9 février 1999) sera abrogée.

27. La Loi n° 502 du 6 juin 2007 sur les subventions au Gouvernement autonome du Groenland en 2008 et 2009 sera abrogée.

28. Les dispositions applicables au Groenland resteront en vigueur et feront l'objet d'amendements découlant de la présente loi jusqu'à leur modification ou abrogation par l'autorité compétente.

29. 1) Les questions qui, au moment du transfert de compétences aux autorités autonomes du Groenland, étaient examinées par une autorité danoise seront finalisées par l'autorité groenlandaise compétente, sous réserve de l'alinéa 2.

2) L'autorité danoise concernée peut, dans des cas spéciaux et sous réserve de l'accord de l'autorité groenlandaise compétente, décider que certaines questions spécifiques soient finalisées par les autorités danoises.

Fait à Amalienborg le 12 juin 2009
Sous notre Seing Royal et sous notre grand Sceau
MARGRETHE R.
/ Lars Løkke Rasmussen

Appendice

Liste I	Liste II
a) Indemnisation au titre des accidents du travail b) Les domaines restants du secteur de la santé c) Le secteur du transport routier d) La législation sur la propriété et les obligations e) Le secteur de la plongée à des fins commerciales	1) Administration pénitentiaire et régime de la probation 2) Passeports 3) Police et parquet, et aspects connexes de l'administration de la justice pénale 4) Administration de la justice, y compris la création de tribunaux 5) Droit pénal 6) Les étrangers et le contrôle des frontières 7) Capacité juridique 8) Droit de la famille 9) Droit successoral 10) Pratique du droit 11) Le secteur des armes 12) Services d'urgence et de sécurité maritimes par radio 13) Le secteur des communications par radio 14) Le secteur des entreprises, de la comptabilité et de la vérification des comptes 15) Le secteur alimentaire et vétérinaire 16) Aviation 17) Propriété intellectuelle 18) Droits d'auteur 19) Naufrages, épaves et dégradation des fonds marins 20) La sécurité en mer 21) Immatriculation des navires et questions maritimes 22) Affrètement 23) Le secteur du balisage, de la gestion de phares et du pilotage 24) Le milieu marin 25) Réglementation et surveillance financières 26) L'environnement de travail 27) La météorologie

Partage des richesses tirées des ressources naturelles : Enseignements transposables d'Aceh

Achim Wennmann[80]

Résumé analytique

Le présent article consiste en une analyse du partage des richesses tirées des ressources naturelles dans le cadre des négociations de paix d'Aceh. L'objectif est de tirer les enseignements de ce qui a été fait pour les transposer au processus de paix de la région du Sahara.[81] Cet éclairage vient alimenter la discussion sur les communications présentées par deux parties au processus de paix au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) le 11 avril 2007 et le 16 avril 2007 respectivement (CSNU 2007s, CSNU 2007b). L'importance du partage des richesses pour le processus de paix au Sahara tient au fait que les deux communications constituent un point de départ pour trouver un possible terrain d'entente sur les ressources naturelles et l'environnement (voir l'article 13 et l'article 9.3, respectivement). Ce potentiel a été mis en évidence lors du neuvième cycle de pourparlers informels évoqué dans le rapport du Secrétaire général du 5 avril 2012, lequel soulignait que les parties « ont confirmé leur intention de fournir à l'ONU non seulement des interlocuteurs désignés, mais aussi toutes les informations disponibles sur les ressources naturelles et l'état de l'environnement. » (SGNU 2012: 6).

L'objectif premier du présent article est d'étudier les possibles enseignements du partage des richesses d'Aceh à la lumière de l'« Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la Région du Sahara », et ce dans le but d'éclairer les délibérations sur le partage des richesses dans le cadre du processus de paix au Sahara. Le présent article se concentre sur deux processus de paix en Aceh. Le premier a été facilité par le Centre pour le dialogue humanitaire (HD) (2000-2003), que nous appellerons « processus de paix de Genève »; le second par la *Crisis Management Initiative* (CMI) (2004-2005), que nous appellerons « processus de paix d'Helsinki ». D'une manière générale, le partage des richesses n'a pas soulevé de problème particulier dans le cadre des processus de paix, même si les ressources en pétrole et en gaz sont dans une grande mesure à l'origine du conflit. En 2001 le gouvernement avait introduit des dispositions importantes sur le partage des richesses dans la *Loi sur l'autonomie spéciale d'Aceh* (NAD), lesquelles ont été évoquées dans le cadre des discussions sur l'autonomie pendant le processus de paix de Genève. Pendant le processus de paix d'Helsinki, le partage des richesses a été considéré comme une question réglée n'appelant aucune discussion supplémentaire.

---

[80] Chercheur, Centre sur les Conflits, le Développement et la Consolidation de la Paix, Institut de Hautes Etudes internationales et de Développement, Genève.

[81] Cet article s'inspire de Wennmann et Krause (2009); conclusion de Wennmann (2010). Remerciements à Marc Finaud pour ses commentaires sur le lien entre le cas d'Aceh et l'Initiative marocaine.

Principaux enseignements du cas d'Aceh :

PERTINENCE*: Un accord de partage des richesses présente moins d'intérêt s'il ne reste guère de richesses à partager.* Le rôle des ressources naturelles dans le processus de paix dépend de leur importance au moment de la négociation. Si dans les années 1970 elles ont contribué à l'éclatement du conflit et ont constitué une source importante de revenus pour le gouvernement dans les années 1980 et 1990, elles ont perdu en importance la décennie suivante du fait du tarissement des ressources et de la possible fermeture des installations de production. Si le partage des richesses reste une réalisation importante au plan symbolique, au plan économique il peut n'avoir qu'un effet minime sur l'amélioration du niveau de vie s'il ne s'accompagne pas de mesures axées sur la diversification économique, l'innovation institutionnelle, et la lutte contre la corruption.

ADHÉSION*: Pour réellement contribuer à régler le conflit, l'adhésion de tous au processus menant vers un accord de partage des richesses est nécessaire.* La Loi NAD n'a pas suscité un enthousiasme particulier en Aceh car les parties intéressées de la province n'ont pas été associées à son élaboration et ne se la sont donc pas appropriée. En Aceh, la loi a été perçue comme une nouvelle porte ouverte à la corruption.

CRÉDIBILITÉ*: Le partage des richesses doit faire partie intégrante d'un processus considéré comme crédible par l'autre partie.* Le gouvernement n'a pas réussi à convaincre les parties que la NAD était une option crédible pour instaurer la paix. Il n'a donné aucune garantie de mise en œuvre des dispositions de partage des richesses ; il n'a pas suscité la confiance, en particulier du fait de la stratégie polymorphe ayant débouché sur l'offensive militaire de 2003.

NIVEAU DE DÉTAIL*: Les dispositions techniques doivent être suffisamment détaillées pour réellement faire la différence sur le terrain.* Les dispositions relatives au partage des richesses contenues dans la Loi NAD présentent un certain nombre de limitations d'ordre technique. Cette loi manque de données de référence sur les ressources actuelles et potentielles, d'un cadre institutionnel pour la gestion des recettes publiques, ou encore de délimitations territoriales des compétences accordées aux autorités en charge de la gestion des richesses.

L'article conclut en mettant en exergue deux enseignements qui pourraient être transposés au Sahara. Ils concernent a) le passage d'une approche axée sur la sécession à une approche axée sur l'amélioration de la qualité de vie des populations, et b) l'utilisation de la gestion des ressources naturelles comme moteur de changement socio-économique.

L'article se divise en trois parties. La première rappelle la toile de fond des négociations d'Aceh. La deuxième analyse le volet consacré au partage des ressources dans la Loi NAD. La troisième porte sur les enseignements qui pourraient être transposés au Sahara. Les conclusions contiennent une série d'enseignements pratiques provenant des médiateurs de paix sur le partage des recettes tirées des ressources naturelles pour l'Initiative marocaine.

1. Toile de fond

La découverte en 1974 de gaz naturel dans le nord-est d'Aceh a été un des déclencheurs de la guerre civile en Aceh et de son évolution. Au travers de l'extraction de gaz, le gouvernement s'est approprié une part croissante des recettes publiques, ce qui a contribué au déclin économique d'Aceh et débouché sur une présence militaire accrue destinée à protéger les gisements de gaz. Aceh est devenue une source importante de financements extrabudgétaires pour les dirigeants militaires confrontés à une vive opposition de la part du nouveau régime civil ayant succédé au pouvoir autoritaire exercé par l'Indonésie. En outre, avec l'indépendance du Timor-Leste en 2002 et les violences sécessionnistes et communales survenues dans d'autres provinces, la présence militaire en Aceh s'est renforcée pour bien marquer son rôle traditionnel de garant de l'intégrité indonésienne, ainsi que sa place dans la politique indonésienne. Quelque trente ans plus tard, tous les belligérants ont été confrontés à des pressions qui ont affaibli leurs capacités de mobilisation, ce qui a renforcé le sentiment d'impasse de plus en plus néfaste pour toutes les parties et a fini par les pousser à entamer des négociations.

Aceh est la province la plus septentrionale de l'Indonésie, une région victime d'une des guerres civiles les plus longues qu'ait connue l'Asie. Elle a éclaté en 1976 sous la forme d'une petite insurrection à la pointe la plus septentrionale de l'île de Sumatra et a pris fin avec la signature du Mémorandum d'entente (MoU) d'Helsinki de 2005. Sur une population d'environ quatre millions en 2005, 80 pour cent sont d'origine acehnaise et la principale minorité est javanaise (environ 275 000 personnes). Un recensement de 1990 a estimé la population à 3,4 millions. En 2004, la population aurait atteint 4,2 millions et après le tsunami dévastateur ayant coûté la vie à quelque 166 000 à 234 000 personnes, la population actuelle se situerait à environ 4 millions. La grande majorité de la population d'Aceh est musulmane (Reid, 2006, pp. 1 4-5, 9; Gaillard et al., 2008, p. 516).

Ce sont la résistance à la centralisation, à l'exploitation économique, à la répression militaire et à l'impunité qui ont fait le lit du conflit (Sukma, 2004, pp. 3-6). Sous domination coloniale néerlandaise, Aceh jouissait d'une grande autonomie, laquelle prit fin avec l'indépendance de l'Indonésie en 1949. Le Président Ahmed Sukarno (1949-1967) et le Président Mohammed Suharto (1967-1998) ont centralisé le pouvoir politique et le contrôle sur les ressources économiques. Sous Suharto, cette approche s'est notamment traduite par l'"Ordre nouveau", lequel n'a fait qu'aliéner plus encore les Acehnais et les autres populations des autorités centrales (Nessen, 2006, pp. 177-179). La découverte de gaz naturel dans le nord-est d'Aceh en 1971 a permis aux gouvernements de renforcer leur mainmise sur la province. La *Lhokseumawe Industrial Zone* (LIZ) a été créée notamment grâce à des investissements d'ExxonMobil, et des bases militaires ont été établies pour la protéger. En dépit de ces conséquences macro-économiques négatives, la LIZ a été dans l'ensemble bien accueillie en Aceh. Pendant sa construction, de 8 000 à 12 000 emplois ont été créés ainsi que de 5 000 à 6 000 au lancement des opérations de production. En outre, ExxonMobil a construit de nouvelles routes, écoles, centres de santé, ainsi que de 4 000 à 5 000 nouvelles maisons dans une région dans laquelle les infrastructures étaient jusqu'alors pour ainsi dire inexistantes (Ross, 2005, p. 41).

Tout au long des années 1980, les recettes à l'exportation d'Aceh ont atteint de 2 à 3 milliards de dollars E.-U par an pour l'Indonésie, soit environ 11 % des recettes nationales de l'Indonésie (Robinson, 1998, p. 135; Sukma, 2004, p. 3). Avant la découverte de gisements de gaz, la situation économique d'Aceh était relativement bonne par rapport à celle du reste de l'Indonésie (Ross, 2005, p. 38). Pendant les années 1980, le taux de pauvreté a toutefois plus que doublé, alors que dans d'autres provinces il baissait de près de moitié. En 2000, le PIB de la région se situait en quatrième position sur trente provinces, et pourtant la région était la cinquième plus province la plus pauvre de l'Indonésie (Brown, 2008, p. 263).

La question des ressources naturelles était étroitement liée aux *Tentara Nasional Indonesia* (TNI - Forces de défense indonésiennes) et aux activités militaires. Sous Sukarno et Suharto, les TNI sont devenues garantes de l'État et ont mis en œuvre différentes politiques de centralisation. L'armée justifiait alors ses dépenses élevées et la participation à des activités militaires parallèles en disant que l'Indonésie étant un immense archipel, il impliquait des dépenses opérationnelles importantes (Burford, 2006, pp. 3-5). Ce système d'autofinancement a vu le jour pendant la Guerre d'indépendance de l'Indonésie (1945-1949). Les unités devaient alors trouver elles-mêmes les fonds dont elles avaient besoin en mettant à contribution les civils, en recourant à la contrebande, et à la levée d'impôts. Ce système a perduré dans les années 1950 et a impliqué des alliances entre les entreprises locales et l'armée, alliances qui, au fil du temps, se sont institutionnalisées. (Hendra, 2007, pp. 118-220; HRW, 2006, pp. 10-11).

La présence militaire en Aceh remonte à la découverte de gaz naturel. L'armée y avait alors été déployée pour protéger la LIZ (Mietzner, 2006, pp. 1-2). La province fut rapidement le théâtre d'activités des TNI. Alors que celles-ci étaient associées à des activités légitimes ailleurs en Indonésie, en Aceh ses activités tournaient essentiellement autour des stupéfiants, des armes et de l'abattage de bois, ainsi que la de protection et de l'extorsion (ICG, 2001a, pp. 12-13; Kingsbury et McCulloch, 2006, pp. 213-218). L'armée était aussi impliquée dans les travaux de construction, les services de sécurité, des vols, et dans l'exploitation illicite de plantations et de forêts. Aceh était une des positions les plus rentables des TNI car il leur offrait de nombreuses possibilités de gagner de l'argent (HRW, 2006, p. 75). Dans le cadre de leurs activités militaires et en réponse à l'insurrection, les TNI en Aceh se sont transformées en un réel colosse militaire. En 2000, elles y ont déployé environ 30 000 militaires et en 2003 entre 13 000 et 15 000 agents de police et des forces spéciales (Schulze, 2006: 225, 247-248).

Le *Gerakan Aceh Merdeka* (GAM – Mouvement pour la libération d'Aceh) s'est développé parallèlement au boom gazier du début des années 1970 et par la suite alors que la situation économique se détériorait. L'insurrection a évolué, passant d'une petite organisation de quelque 70 intellectuels mus par des considérations idéologiques en 1976 à un groupe de 2 000 – 3 000 combattants des forces régulières et 13 000 – 24 000 miliciens, qui affirmait contrôler 80 % d'Aceh en 2000 (Schulze, 2004: 4; Ross, 2005: 47). Quelque 800 combattants du GAM ont été formés en Libye dans les années 1980 (ICG, 2001a:3). Pour des raisons de déséquilibre militaire, le GAM s'est lancé dans une guerre d'usure destinée à augmenter le coût de l'« occupation d'Aceh » au travers d'attaques-éclair. Il a aussi utilisé sa connaissance supérieure du territoire et de la population pour compenser la puissance militaire du TNI (Schulze, 2006: 225, 229).

Le conflit d'Aceh s'est déroulé sur fond de transition politique en Indonésie après la chute de Suharto. En 1999, le Président Abduharram Wahid s'est attaché à redéfinir les relations entre le centre et la périphérie par le biais d'un référendum sur l'indépendance du Timor oriental. Il a aussi envisagé un référendum en Aceh mais ne disposait pas du soutien nécessaire au parlement. Lorsque le référendum sur le Timor oriental a appuyé la sécession, les tensions ont redoublé en Aceh et débouché sur des manifestations pro-indépendantistes qui ont rassemblé environ un million de personnes (Ross, 2006: 45). À Jakarta, ces événements ont divisé l'élite au pouvoir entre d'un côté ceux qui prônaient une solution pacifique et la diminution de la présence militaire à Aceh, et de l'autre ceux qui souhaitaient simplement écraser le GAM. Mi-2001, le Vice-Président Megawati Sokarnoputri, qui jouissait d'un appui plus solide des élites militaires, a succédé à Wahid. Ces élites ont ainsi pu rétablir leur influence politique et lancé peu de temps après une campagne militaire destinée à mettre une fois pour toutes un terme au conflit en Aceh (Martin, 2006: 78).

Ce n'est qu'après la chute de Suharto que les tentatives systématiques de trouver un règlement négocié ont évolué. En 2000, le Centre pour le dialogue humanitaire (HD) basé à Genève a conduit la première initiative de paix jamais menée entre le GAM et le gouvernement, laquelle a débouché sur la *Trêve humanitaire* de 2000 et à l'accord de cessez-le-feu en 2002. À Jakarta, le gouvernement faisait toutefois l'objet de vives critiques face à ce qui ressemblait fort à une reconnaissance internationale du GAM (Aspinall et Crouch, 2003: 16). En août 2001, Sukarnoputri a ratifié la *Loi sur l'autonomie spéciale pour la province d'Aceh – Nanggroe Aceh Darussalam* (NAD), ci-après nommée « la Loi NAD ». Elle était censée accorder une autonomie locale substantielle et attribuer à Aceh 70 % des recettes pétrolières et gazières.

En octobre 2004, l'ancien général et ministre de la Sécurité Susilo Bambang Yudhoyono a succédé au Président Sukarnoputri, s'engageant à rechercher la paix en Aceh. Sous Yudhoyono, le gouvernement avait opté pour des négociations informelles conjuguées à des pressions diplomatiques et militaires (Aspinall, 2005: 14-21). La répression continue avait soumis les ressources militaires à de vives contraintes et considérablement affaibli le GAM. Fin 2004, les premiers contacts avaient eu lieu qui menèrent au processus de paix d'Helsinki sous la direction de Martti Ahtisaari (Nessen, 2006: 194). Deux jours après que les invitations officielles aux premières réunions formelles eurent été envoyées, l'Indonésie était frappée par le tsunami du 26 décembre 2004. Ce tsunami modifia radicalement le contexte du processus de paix et fut au cœur des réunions suivantes du processus de paix d'Helsinki (Gaillard et *al*., 2008: 511). Sur une période de six mois, le GAM et les représentants du gouvernement se mirent d'accord sur le Mémorandum d'entente d'Helsinki.

2. Autonomie spéciale et partage des richesses

Cette partie de l'article porte sur la place des questions économiques dans les processus de paix de Genève et d'Helsinki, ainsi que sur le traitement de la gestion des ressources humaines dans le cadre de la Loi NAD. Le processus de paix de Genève s'est déroulé parallèlement à la stratégie de gestion du conflit en plusieurs volets adoptée par le gouvernement qui englobait la Loi NAD (Aspinall, 2005: 23). L'initiative de Genève a eu pour cadre la Loi NAD et s'est inscrit

dans le cadre de tentatives plus larges menées par le Président Habibie pour améliorer les relations entre le centre et la périphérie après des décennies de pouvoir autoritaire et centralisé. Son gouvernement a introduit la Loi relative au gouvernement régional et la Loi d'équilibre budgétaire entre le Gouvernement central et les régions adoptées par le Parlement le 23 avril 1999 (Miller, 2006: 297).

Sukarnoputri ratifia la Loi NAD dans le but d'offrir au GAM une autre solution de repli pour sortir du conflit. Cette option passait par l'octroi de compétences d'autogouvernance et de contrôle sans précédent sur les ressources naturelles en échange de la cessation des hostilités et du renoncement à l'indépendance (Miller, 2006: 301). La Loi NAD contenait une série de dispositions relatives, par exemple, à: l'application des aspects de la loi islamique; l'élection directe de représentants régionaux acehnais; et aux nouvelles institutions. Un élément clé de cette loi tenait au fait que l'Aceh percevrait 70 % des recettes générées par les riches champs pétrolifères et gaziers d'Aceh, les 30 % restants revenant au gouvernement central. Huit ans après, cette part devait passer à 50 %. Le gouvernement affirmait que la loi d'autonomie spéciale était beaucoup plus généreuse que les précédentes dispositions juridiques qui disposaient que 80 % des revenus tirés du gaz naturel, de la pêche, de l'extraction minière et de la sylviculture revenaient au gouvernement central (ministère des Affaires étrangères de la République d'Indonésie, 2001; ICG, 2001b: 6-10).

Bien qu'attrayante sur le papier, la Loi NAD présentait de nombreuses faiblesses en tant qu'instrument de gestion du conflit. Elle n'offrait pas de réponse adéquate aux griefs et perspectives économiques d'Aceh et, plus important, elle n'avait rien pour susciter la confiance d'Aceh dans le fait que le gouvernement était en effet engagé à la mettre en œuvre. La loi ne prévoyait pas non plus d'évaluation initiale de référence des réserves économiques, pas plus que de modalités précises de partage des recettes. En outre, il n'était nullement fait mention des perspectives économiques d'Aceh une fois les ressources épuisées (ICG, 2001b: 8). Des incertitudes planaient également sur la question de savoir si tout ou partie seulement des recettes du pétrole et du gaz de la province étaient visées (Martin, 2006: 82). En outre, le fait que les recettes devaient être perçues par Jakarta avant d'être allouées aux responsables locaux alimentait les soupçons d'instrumentalisation politique de ces paiements qui encourageraient à coup sur la corruption (ICG, 2001b: 8). Confier la gestion des recettes aux administrations locales était tout aussi mal vu étant donné leur corruption notoire et le manque de capacité de gérer les fonds existants (Miller, 2006: 305).

Rien de surprenant alors que la Loi NAD n'ait pas été accueillie d'un bon œil en Aceh. Les dispositions relatives au partage des ressources étaient considérées comme une nouvelle porte ouverte à la corruption des élites politiques en place. Même si certains représentant du gouvernement présentaient la Loi NAD comme un point de départ adaptable, l'omission pure et simple de la représentation politique, de la réduction de la présence militaire de Jakarta, et des enquêtes à mener sur les atrocités commises par le passé donnèrent à penser que la Loi NAD n'était qu'un stratagème (Aspinall et Crouch, 2003: 26). En outre, Jakarta refusait aussi d'accorder un rôle d'envergure, quel qu'il soit, au GAM et refusait d'incorporer ses combattants aux forces de

police provinciales, rendant impossible l'acceptation de ces dispositions par le GAM (Miller, 2006: 304).

Pour le gouvernement, la Loi NAD était considérée comme une offre généreuse, ce qui fait qu'il n'était guère disposé à accorder d'autres concessions. Dans le même temps, le Parlement et les TNI renforçaient leurs pressions sur le gouvernement pour qu'il ne prenne aucun engagement supplémentaire (Huber, 2004: 47). La Loi NAD limitait donc la marge de manœuvre du gouvernement et compliquait sa position dans les négociations.

Néanmoins, la lacune la plus grave de la Loi NAD tenait au fait qu'elle ne fut jamais prise en compte dans le processus de paix de Genève. Peut-être cela tenait-il au fait que, par le biais de cette loi, le gouvernement avait déjà fait état de sa disposition à partager les ressources, et n'était donc pas en mesure de négocier plus avant par principe, même si les aspects techniques du partage restaient flous. Autre lacune de la loi: rien n'était fait pour assurer l'adhésion des TNI, et le partage des ressources était utilisé pour régler les divergences de vues entourant le statut d'Aceh et le fait que les TNI avaient, au plan économique, tout intérêt à prolonger le conflit. Dans l'ensemble, les TNI étaient d'accord avec la loi, mais uniquement pour autant que le GAM l'accepte comme solution finale. Six mois plus tard, les TNI réussirent à convaincre Sukarnoputri d'opter pour une stratégie militaire et de créer un nouveau commandement militaire spécial pour Aceh (Jemadu, 2006: 281). Ce fut là le coup de grâce de la Loi NAD et de ses dispositions relatives au partage des richesses. L'escalade du conflit provoquée en 2003 par les TNI remit totalement en question la sincérité de l'offre spéciale d'autonomie du gouvernement.

Il importe de noter que les ressources naturelles n'ont pour ainsi dire joué aucun rôle dans le processus de paix d'Helsinki, lequel s'est concentré sur les questions d'autogestion. Les considérations économiques et le partage des richesses n'étaient pas au cœur des discussions en Finlande, mais plutôt une question secondaire. Dans le cadre du troisième cycle de pourparlers en avril 2005, la vérification des recettes tirées des ressources naturelles, la taxation et l'attribution des ressources futures ont été abordées. Les parties étaient d'accord sur ces questions ainsi que sur l'utilisation de la devise indonésienne en Aceh. Les membres de la délégation gouvernementale n'étaient pas tous d'accord pour accorder à Aceh la capacité de souscrire des emprunts, d'imposer des taxes locales, et d'allouer des ressources. Il fut néanmoins possible de préserver le consensus sur les questions économiques, lesquelles furent même utilisées pour assurer la poursuite des négociations après une impasse sur la surveillance internationale (Kingsbury, 2006: 77-79, 98).

Si les considérations économiques n'étaient pas controversées, c'est peut-être du fait du traitement qui leur était réservé dans la Loi NAD. D'une certaine manière, le gouvernement n'avait aucune réserve sur le principe du partage des richesses car il avait déjà été approuvé par le Parlement (Kingsbury, 2006: 104). De plus, alors que la production de pétrole et de gaz à Aceh avait atteint des sommets dans les années 1990, elle était alors en baisse constante et il était clair que l'exploitation du pétrole et du gaz prendrait fin dans les dix années suivantes (Banque mondiale, 2008). Les négociations portaient donc sur des chiffres considérablement inférieurs à ce qu'ils étaient pendant les années 1980 ou 1990.

3. Enseignements transposables

Au-delà des points très précis évoqués dans le résumé analytique, nous pouvons tirer deux grands enseignements de l'étude de cas d'Aceh, à savoir: a) le fait que d'un désir de sécession on soit passé à un désir d'améliorer la qualité de vie des populations; et b) l'utilisation de la gestion des ressources naturelles comme moteur du changement socio-économique. Cette section se fonde aussi sur l'expérience des négociations sur le partage des richesses menées au Soudan (Nord-Sud).

a) De la sécession à l'amélioration de la qualité de vie des populations

Après d'importants revers opérationnels et financiers, l'optimisme qui animait les dirigeants avant le lancement du processus de paix de Genève fit place au scepticisme quant à la possibilité d'obtenir l'indépendance (Aspinall, 2005: vii). En octobre 2004, le GAM organisa des discussions internes pour trouver des solutions concrètes pour mettre un terme à l'exploitation économique et à la répression politique en Aceh. Elles menèrent à l'établissement d'objectifs nouveaux qui permirent la reprise des pourparlers: « En partant du principe que l'objectif visé était l'amélioration de la vie des populations d'Aceh en modifiant leur relation avec Jakarta, et non le séparatisme à tout prix, il a été possible d'envisager d'autres solutions pour mettre un terme au conflit » (Kingsbury 2006: 20). La percée réalisée pendant le processus de paix de 2005 fut possible grâce à l'acceptation par le GAM de la notion d'autogestion en échange d'un engagement du gouvernement sur la sécurité et la surveillance internationale.

S'agissant du processus de paix sur le Sahara, replacer la négociation dans le contexte de « l'amélioration de la qualité de vie des populations de la région » pourrait permettre d'aborder le partage des richesses. Cette approche permettrait d'accorder moins d'importance au séparatisme et à l'indépendance et de s'interroger sur le type de statut qui offrirait statistiquement le plus de possibilités d'améliorer le bien-être, le développement et la qualité de vie.

La formule de gouvernance proposée par le Maroc dans le cadre des négociations actuelles va, en effet, dans ce sens. Comme établi à l'article 3, l'Initiative marocaine « s'inscrit dans le cadre de l'édification d'une société démocratique et moderne, fondée sur l'État de droit, les libertés individuelles et collectives et le développement économique et social. Comme telle, elle apporte la promesse d'un avenir meilleur pour les populations de la région, met fin à la séparation et à l'exil et favorise la réconciliation » (CSNU 2007a: 2). En outre, l'Initiative marocaine prévoit le contrôle par le gouvernement autonome de l'administration locale, de la police locale, de l'éducation, du développement culturel, du développement économique, de la planification régionale, du tourisme, du commerce, des travaux publics et des transports, du logement, de la santé, des sports, et de la protection sociale. Le gouvernement autonome jouirait aussi de compétences fiscales à l'appui de ces fonctions, tout en continuant de percevoir des fonds alloués sur le budget central.

b) Gestion des ressources naturelles comme moteur de changement socio-économique

La gestion des ressources naturelles peut être utilisée de diverses manières pour structurer le processus de réforme autour des questions socio-économiques liées aux ressources naturelles. L'appui continu à la médiation au-delà même de l'accord de paix est à cet égard un élément important de cette approche.

Si l'on quitte un instant Aceh, c'est dans l'Accord de paix global entre le nord et le sud du Soudan que la solution trouvée à un problème (le partage de la rente pétrolière) en a créé un nouveau (comment répartir et décaisser la rente). Faire des ressources naturelles une source de revenus ne saurait être l'unique objectif du processus de paix, à moins que ces revenus n'alimentent le développement économique. Il serait toutefois irréaliste de penser pouvoir mettre ces recettes au service du développement sans un processus politique. Parce que ce processus exige du temps et ne va pas de soi, il doit être consolidé de manière à créer une vision précise pour la société et l'économie.

En ce qui concerne le processus de paix au Sahara, tout arrangement pérenne de partage des richesses devra s'accompagner d'un processus politique participatif, ou d'arrangements institutionnels, afin de superviser les richesses tirées des ressources naturelles, d'arbitrer les conflits entourant le partage des richesses, et de garantir un processus décisionnel dans lequel se retrouveront toutes les parties pour décider de quelle manière utiliser le revenu tiré des ressources naturelles pour favoriser le développement. L'Initiative marocaine offre à cet égard des garanties quant à l'allocation de ces ressources financières. L'article 13 stipule que :

« La Région autonome du Sahara disposera des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines. Ces ressources seront notamment constituées par :

- les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la Région ;
- les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région ;
- la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État ;
- les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale ;
- les revenus provenant du patrimoine de la Région. » (CSNU 2007a: 3).

Pour mettre en œuvre les dispositions de l'Initiative marocaine relatives au partage des richesses, l'article 13 pourrait être le point de départ d'un processus politique participatif qui permettrait d'établir un cadre pour le partage des recettes et le développement économique. Ce cadre devrait, par exemple, être plus précis en ce qui concerne ce qui est partagé et de quelle manière. Il conviendrait notamment de définir les « ressources naturelles ». Pour l'heure, les principales ressources naturelles proviennent de la pêche (sardines, poulpe et calmars, par exemple) et du phosphate naturel. Parmi les ressources qui pourraient à l'avenir être exploitées peuvent être cités le pétrole et les métaux stratégiques tels le titane ou le vanadium (Shelly, 2006; IFCD, 2010). La définition des « ressources naturelles » du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) pourrait ici être utile: « Les ressources naturelles sont des sources

effectives ou potentielles de richesse qui se trouvent à l'état naturel, comme le bois, l'eau, les terres fertiles, les espèces sauvages, les minéraux, les métaux, les pierres et les hydrocarbures. » (PNUE 2009: 7).

Qui plus est, les modalités de gouvernance du partage des recettes devraient être plus clairement définies afin d'accroître dans toute la mesure du possible la transparence des transferts et le contrôle des courants de ressources. Il peut s'agir, par exemple, d'indiquer une périodicité précise, les compétences relatives à l'attribution directe des ressources, ou des dispositions précises quant à la gestion et au processus décisionnel relatifs à un fonds des ressources naturelles utilisant les recettes tirées des ressources naturelles pour réaliser des investissements stratégiques dans le développement économique et social.

Conclusions: partage des recettes tirées des ressources naturelles

Les conclusions suivantes s'inspirent d'une note d'orientation sur le partage des recettes tirées des ressources naturelles (Wennmann 2010). Bien que cette note ne concerne pas directement le processus de paix au Sahara, les conseils ci-dessous pourraient contribuer à l'élaboration du processus ou à la préparation de réunions techniques sur le partage des richesses tirées des ressources naturelles. Les principales orientations données sont les suivantes :

1) **Définir clairement ce qui est partagé, et comment** : une compréhension claire de l'objet et des modalités du partage des recettes est importante pour éviter toute complication pendant le processus de paix. Au Soudan, le gouvernement s'est montré plus ouvert au partage des recettes dès lors qu'il est apparu très clairement que la formule de partage proposée s'appliquerait uniquement à des puits précis situés à la frontière entre le nord et le sud, et non à tous les puits de pétrole du Soudan. À cet égard, l'article 13 de l'Initiative marocaine constitue un point d'entrée pour discuter d'un cadre plus vaste de partage des recettes et de gouvernance économique (voir plus haut).

2) **Faire en sorte que les négociations soient suffisamment souples afin, si nécessaire, de laisser en suspens la question de l'appropriation des ressources et permettre ainsi d'avancer ultérieurement sur la question du partage des recettes** : les gouvernements mettent souvent l'accent sur la propriété souveraine des ressources naturelles, alors que les communautés locales considèrent que les ressources naturelles font partie de leur patrimoine. Se mettre d'accord sur le partage des recettes – sans insister sur la question de savoir à qui elles appartiennent – peut permettre d'aller de l'avant et permettre aux parties de sauver la face vis-à-vis de leurs mandants. L'article 7 de l'Initiative marocaine stipule que: « L'initiative marocaine, inspirée par un esprit d'ouverture, tend à créer les conditions d'un processus de dialogue et de négociation débouchant sur une solution politique mutuellement acceptable » (CSNU 2007: 2)

3) **Produire des informations sur les richesses tirées des ressources naturelles pour aplanir les disparités et gérer les attentes** : les données relatives aux ressources naturelles disponibles et à leur valeur sont souvent peu fiables après des années de conflit. Les parties peuvent avoir des perceptions très différentes des perspectives offertes par les ressources

naturelles et leur valeur. En situation de conflit, l'importance des ressources naturelles peut varier au fil du temps. L'appauvrissement progressif des ressources réduit leur importance pour le développement économique. S'agissant du processus de paix au Sahara, un effort conjoint pour rassembler toutes les analyses et données existantes pourrait faciliter la formulation d'une vision partagée des ressources naturelles et de leur gestion. Le rapport du Secrétaire général indique à cet égard que efforts dans ce sens sont actuellement déployés par les parties qui ont « confirmé leur intention de fournir à l'ONU non seulement des interlocuteurs désignés, mais aussi toutes les informations disponibles sur les ressources naturelles et l'état de l'environnement. Ceci permettra aux experts du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) de commencer à construire une base de données qui constituera le socle des futures discussions sur ces questions, et procéder à l'examen des aspects juridiques de l'exploitation actuelle » (SGNU 2012: 6).

4) **Les négociations sur le partage des recettes peuvent modifier la relation entre les parties** : les intérêts liés au partage des recettes peuvent inciter à surmonter les animosités entre des groupes ou personnelles. Au Soudan, le pétrole a constitué un facteur de paix car l'extraction et les investissements n'étaient pas possibles en temps de guerre. L'attrait de la rente pétrolière a incité à faire des choix tactiques éclairés, notamment à déplacer les combats du champ de bataille à la table de négociation. Dans le cas de l'Initiative marocaine (article 13), les négociations sur les ressources naturelles font partie intégrante du reste de la négociation destinée à parvenir à une solution politique dans le cadre d'un projet d'autonomie.

5) **Conclure un accord de qualité sur le partage des recettes ne garantit pas la reprise économique post-conflit** : les retombées positives à long terme du partage des recettes sont souvent sapées par d'autres problèmes liés à la transition de la guerre à la paix. Il peut, par exemple, s'agir de problèmes de mise en œuvre, d'un manque de garanties de sécurité, ou d'une perpétuelle méfiance entre les anciens belligérants. La situation juste après la conclusion des accords de paix varie aussi d'un pays à l'autre ce qui fait que les populations et les gouvernements ne vivent pas la transition post-conflit de la même manière. Dans ce contexte, chaque conflit a une histoire et des caractéristiques qui lui sont propres et exige un processus politique sur mesure et participatif.

Bibliographie

– Aspinall, Edward. 2005. *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?* Washington D.C.: East-West Center Washington.

– Aspinall, Edward, et Harald Crouch. 2003. *The Aceh Peace Process: Why it Failed.*Washington D.C.: East-West Center Washington.

– Banque mondiale. 2008c. *Aceh Conflict Monitoring Update*, 1-30 septembre 2008. Jakarta: Banque mondiale.

– Brown, Graham K. 2008. 'Horizontal Inequalities and Separatism in Southeast Asia: A Comparative Perspective' in Frances Stewart (dir.). *Horizontal Inequalities and Conflict. Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 252-281.

– Burford, Suzanne. 2006. 'An Increasing Role for the TNI in Indonesian Security Policy.' Exposé à la 16ème Conférence bienniale de l'Association des Etudes sur l'Asie d'Australie, Wollongong, 26-29 juin 2006. [consulté le 11 décembre 2008]. <http://coombs.anu.edu.au/SpecialProj/ASAA/biennial-conference/2006/Burford-Suzanne-ASAA2006.pdf>.

– Cruz Melchor Eya Nchama, 2011, Exposé présenté dans le cadre d'une table ronde organisée à l'Office des Nations unies à Genève le 17 mars 2011.

– CSNU, Conseil de sécurité des Nations unies. 2007a. Lettre datée du 17 avril, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Maroc auprès de l'Organisation des Nations unies. Document S/2007/206. New York: Nations unies.

– CSNU, Conseil de sécurité des Nations unies. 2007b. Lettre datée du 16 avril 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Afrique du Sud auprès de l'Organisation des Nations unies. Document S/2007/210. New York: Nations unies.

– CSNU, Conseil de sécurité des Nations unies. 2012. Résolution 2044 (2012) du 24 avril 2012.

– Gaillard, Jean-Christophe, Elsa Clavé, et Ilan Kelman. 2008. 'Wave of Peace: Tsunami Disaster Diplomacy in Aceh, Indonesia.' *Geoforum*, Vol. 39, 511-526.

– Human Rights Watch. 2006. Too High a Price: The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities. New York: Human Rights Watch.

– Huber, Konrad. 2008. ‘Aceh’s Arduous Journey to Peace’ in Judith Large and Aguswandi, (dir.) *Reconfiguring Politics: The Indonesia-Aceh Peace Process*. London: Conciliation Resources, 16-21.

– Huber, Konrad. 2004. The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation. Washington D.C.: East-West Center Washington.

– ICG (International Crisis Group). 2001a. *Aceh: Why Military Force Won’t Bring Lasting Peace*. Jakarta and Brussels: ICG.

– ICG (International Crisis Group). 2001b. *Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?* Jakarta and Brussels: ICG.

– IFDC, Centre international pour le développement des engrais. 2010. World Phosphate Rock Reserves and Resources, Technical Bulletins, No. 75, disponible à : http://www.ifdc.org/getdoc/56358fb1-fc9b-49ba-92fe-187dc08e9586/T-75_World_Phosphate_Rock_Reserves_and_Resources).

– Jemadu, Aleksius. 2006. ‘Democratisation, the Indonesian Armed Forces, and Resolving the Aceh Conflict’ in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, 272-291.

– Kingsbury, Damien. 2006. *Peace in Aceh: A Personal Account of the Helsinki Peace Process*. Jakarta: Equinox Publishing Indonesia.

– Kingsbury, Damien, et Lesley McCulloch. 2006. ‘Military Business in Aceh’ in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, 199-224.

– Martin, Harriet. 2006. *Kings of Peace, Pawns of War: The Untold Story of Peace-Making*. London: Continuum.

– Merikallio, Katri. 2006. *Making Peace: Ahtisaari and Aceh*. Juva: WS Bookwell Oy.

– Mietzner, Marcus. 2006. *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*. Washington D.C.: East-West Center Washington.

– Miller, Michelle A. 2006. ‘What’s Special about Special Autonomy in Aceh?’ in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, 292-314.

– Nessen, William. 2006. ‘Sentiments Made Visible: The Rise and reason of Aceh’s National Liberation Movement’ in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, 177-198.

– PNUE, Programme des Nations unies pour l'environnement. 2009. *Des conflits à la consolidation de la paix: le rôle des ressources naturelles et de l'environnement*. Genève : PNUE.

– Reid, Anthony. 2006. 'Introduction' in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem.* Singapore: Singapore University Press, 1-20.

– Robinson, Geoffrey. 1998. 'Rawan is as Rawan Does: The Origins of Disorder in New Order Aceh.' *Indonesia*. Vol. 66, 126-157.

– Ross, Michael L. 2005. 'Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia' in Paul Collier, and Nicholas Sambanis (dir.) *Understanding Civil War. Volume II: Europe, Central Asia, and other Regions*. Washington D.C.: Banque mondiale, 35-58.

– Schulze, Kirsten E. 2006. 'Insurgency and Counter-Insurgency: Strategy and the Aceh Conflict, October 1976-May 2004' in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, 225-271.

– Schulze, Kirsten E. 2004. *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organisation*, Washington D.C.: East-West Center Washington.

– Shelly, Toby. 2006. 'Natural Resources and the Western Sahara' in Claes Olson (dir.) *The Western Sahara Conflict: The Role of Natural Resources in Decolonization*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

– SGNU, Rapport du Secrétaire général des Nations unies. 2012. Document S/2012/197 du 5 avril 2012.

– Sukma, Rizal. 2004. *Security Operations in Aceh: Goals, Consequences, and Lessons*. Washington D.C.: East-West Center Washington.

– Wennmann, Achim. 2011. *The Political Economy of Peacemaking*. London: Routledge.

– Wennmann, Achim. 2010. "Income Sharing from Natural Resources: Guidelines for Mediators." *CCDP Issue Brief 1*. Geneva: The Graduate Institute.

– Wennmann, Achim and Jana Krause. 2009. "Managing the Economic Dimensions of Peace Processes: Resource Wealth, Autonomy, and Peace in Aceh," *CCDP Working Paper 3*. Geneva: Graduate Institute.

ANNEXE

BIOGRAPHIES DES CONFÉRENCIERS

Jean-Louis Roy

Le Pr Jean-Louis Roy Jean-Louis Roy est chercheur invité au Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal (CRDP) et membre du Conseil d'administration du Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM). Un des principaux architectes des institutions de la Francophonie internationale, M. Roy fut de 1990 à 1998 Secrétaire général de l'Agence de la Francophonie, réunissant 49 États et gouvernements. Pendant les années 1980, il fut directeur du quotidien montréalais Le Devoir, puis Délégué général du gouvernement du Québec à Paris. De 2002 à 2008, M. Roy fut président de Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique). Historien, il est notamment auteur de L'Europe au XXIe, La Francophonie : Le Projet communautaire et de Une Nouvelle Afrique à l'aube du XXIe siècle.

Séverine Blaise

Mme Séverine Blaise, née en 1975, est Maître de Conférences au Département Droit-Economie-Gestion de l'Université de la Nouvelle-Calédonie à Nouméa. Ses domaines principaux de recherche sont l'Economie du développement et l'Economie internationale, et ses domaines connexes, l'Economie du développement durable et l'Economie de la Culture. Elle travaille notamment sur l'efficacité de l'aide dans le processus de développement des pays d'Asie de l'Est et du Pacifique, y compris le phénomène de régionalisation ainsi que le rôle complémentaire des investissements directs étrangers ; elle met en lumière l'originalité de l'aide japonaise, ainsi que le lien entre les flux de capitaux publics et privés dans la région. Elle a obtenu un Doctorat ès Sciences économiques de l'Université de la Méditerranée en 1999-2004 ; elle est aussi titulaire d'un Master en Economie du Développement obtenu en 2000-2002 de l'Institut de Recherche économique de l'Université d'Hitotsubashi, Tokyo, et d'un DEA d'Economie internationale et industrielle de l'Université de la Méditerranée en 1997-1998. Depuis 2007, elle enseigne à l'Université de la Nouvelle-Calédonie et est chercheuse au Centre des Nouvelles Etudes sur le Pacifique et Maître de conférences associée à l'Université nationale australienne (Canberra). Elle a également occupé divers postes de formatrice, chercheuse ou enseignante en France, au Japon et en Australie. Sa thèse de doctorat portait sur l'"Efficacité de l'Aide et Développement : Le cas de l'Asie de L'Est" et sa thèse de Master sur : "The Effectiveness of Japan's Aid : A Microeconomic Evaluation in China". Parmi ses publications figurent : Economie, Editions Foucher, Coll. Expertise Comptable, 2e éd., DCG5, 2009 et 1e éd. 2009 (en collaboration avec René Teboul) ; "L'après Kyoto : quelle approche face au changement climatique ?", Mondes en Développement, 39-2011/2, n°154. ; "De l'aide à la coopération économique : pour un ré-examen de la politique d'aide japonaise", Revue Tiers-Monde, N°186 avril-juin 2006, p.315-336 ; "On the Link between Japanese ODA and FDI in China: A Microeconomic Evaluation Using Conditional Logit Analysis", Applied Economics, 2005, 37, p.51-55 ; "La Répartition de l'aide et des investissements directs étrangers japonais en Chine : une Analyse microéconomique", Région et Développement, 20-2004, p.13-44 ; "Du concept de développement durable : panacée ou oxymore ?", Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde, N°126, 2011 ; "Japanese Aid as a Prerequisite for FDI: the Case of Southeast Asian Countries ", Asia Pacific Economic Papers,

N°385,Australia-Japan Research Centre, The Australian National University, 2009 ; "Official Development Assistance, Foreign Direct Investments and Regionalisation : A Comparison France-Japan", Chapitre 9 dans G. Benhayoun, R. Bar-El et E. Moustier (eds), Unimed-Forum: Regional Cooperation Perspectives, L'Harmattan, 2005, p. 185-206 ; "L'Evolution de la Consommation de Biens Culturels au Japon", Chapitre 10 dans R. Teboul (eds), Les Mutations technologiques, institutionnelles et sociales dans l'économie de la culture, l'Harmattan, 2004 ; "Linking Pre-1954 and Post-1954 Series for Estimating North Vietnam and South Vietnam Long Term Economic Performances, 1935-75", dans J-P Bassino, J-D Giacometti et K. Odaka (eds), Quantitative Economic History of Vietnam 1900-1990, Tokyo : Hitotsubashi University, 2000, pp. 409-428 (en collaboration avec Jean Pascal Bassino). Mme Blaise exerce aussi les fonctions suivantes : Rapporteur occasionnel pour la revue World Development ; Membre du comité de pilotage du Projet "Capital naturel et croissance en Nouvelle-Calédonie", lancé par l'Agence française de Développement, Nouméa ; Membre du Conseil scientifique de l'Axe III de l'Institut Agronomique néo-calédonien (IAC) " Ruralité et Politiques publiques."

Saad N. Jawad

Le Pr Saad N. Jawad a rejoint le Centre sur le Moyen-Orient (MEC) de la London School of Economics and Political Science (LSE) comme professeur associé en décembre 2010. C'est un expert irakien en sciences politiques qui a enseigné à l'Université de Bagdad pendant plus de 30 ans. Parmi ses intérêts figurent les Kurdes d'Irak, la guerre en Irak et ses effets au Moyen-Orient ainsi que l'influence régionale des voisins de l'Irak. Le Dr Jawad a publié en 2011 une étude du MEC sur la constitution irakienne. Il est notamment l'auteur de chapitres dans The Decision Making in the Arab Regimes (Nevine Mos'ad (dir.), Centre for Arab Unity Studies, juillet 2010) et Towards a Historical Democratic *Front in the Arab Countries* (Ali K. Alkawari et A. Madi, (dir.) Centre for Arab Unity Studies, mars 2010).

Alain-G. Gagnon

Le Pr Alain-G. Gagnon est professeur titulaire au Département de Science politique à l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CREQC). Il est notamment l'auteur de Regards sur la convention de la Baie James et du Nord Québécois (Montréal, 2002) sur l'autonomie des communautés autochtones du Nord Québec. Il est directeur et membre fondateur du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP) et directeur du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ). Ses recherches portent principalement sur le fédéralisme, le nationalisme, la citoyenneté, les partis politiques, l'identité nationale, la diversité et la multination, avec une attention particulière à la dynamique Québec-Canada. Alain-G. Gagnon, s'est vu reconnaître pour son leadership en tant que chercheur de premier plan entre autres dans le cadre du programme des Chaires de recherche du Canada. Il occupe une place importante dans les débats publics au Québec et au Canada. À titre de coordonnateur des activités du GRSP depuis 1995, il a piloté plusieurs grandes initiatives en vue d'approfondir les connaissances tout aussi bien sur les questions identitaires et nationales que sur la citoyenneté et l'insertion sociale en Belgique, au Canada, en France, en Espagne et au Royaume-Uni. Ses travaux ont été publiés dans une dizaine de langues au cours des dernières années. En plus d'enseigner aux universités Queen's, Carleton et McGill de 1982 à 2003, il a été professeur invité à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, à l'université autonome de Barcelone et à l'université Pompeu Fabra, de même que chercheur invité à l'Institut de recherche en politiques publiques (Montréal). Alain-G.

Gagnon cumule aussi les fonctions de directeur de la collection « Débats » aux éditions Québec Amérique, de la collection « Trajectoires » chez Boréal ainsi que la collection « Diversitas » aux Presses interuniversitaires européennes-Peter Lang. Il a démontré une capacité à réunir des collègues dans des collaborations fructueuses, ainsi qu'un sens très élevé de l'organisation. En plus d'avoir dirigé le Programme d'études sur le Québec de l'Université McGill, il a collaboré avec plusieurs organismes, dont l'Institut de recherche en politiques publiques, le Fonds de solidarité du Québec et le Mouvement Desjardins (dans le cadre du programme d'études québécoises et des grandes conférences Desjardins). En 2010, Il s'est mérité le prestigieux Prix Trudeau pour l'envergure de son travail et le rayonnement de ses recherches.

Lise LYCK

Le Dr Lise Lyck est la Directrice du Centre for Tourism and Culture Management (TCM) de la Copenhagen Business School depuis 2003, et une économiste à l'Université de Copenhague. Jusqu'en 1984, elle a été chef de section à Statistics Denmark, chargée des statistiques de prix et de revenus et des modèles macro-économétriques. Elle a élaboré la première comptabilité nationale du Groënland. Elle est experte en modèles d'autonomie, en particulier ceux lies aux possessions historiques du Danemark (Slesvig-Holstein, Islande, Iles Féroe et Groënland) ainsi qu'à l'autonomie des Iles Åland et aux modèles appliqués au Canada. Elle a été membre de la Commission scientifique du Groënland pendant 8 ans, chargée de la recherche en sciences sociales. Elle a dirigé des projets internationaux de recherche concernant l'Arctique. Sa liste de publications comprend plus de 200 titres, parmi lesquels : "Regionalization Experiences from Overcoming the Missing Links of Europe", in The Role of Regions, Herrschel, Tassilo, Tallberg, Pontus (eds.), Kristianstads Boktryckeri, Sweden (2011); Government and Governance Development in Greenland (2009); "Gouvernement et développement de la gouvernance au Groenland", Telescope Vol. 15 no3 automne, Université du Québec (2009); Creative Industries, Youth Entrepreneurship and Tourism as Development Factors for the Baltic Sea Region and Barents Region, St. Petersburg, Russia (2009); "On Arctic Regionalisation" Frederiksberg : Copenhagen Business School. Center for Tourism and Cultural Management (2009); "On Arctic Regionalisation", contribution to book on regionalisation, Aalborg University (2009); "Air Routes", "Economic Development", Economic Policy", "Greenland Technical Organization (GTO)", "Mining", "Trade" and "Transport" in Mark Nuttal (ed.): Encyclopedia of the Arctic, Routledge (2005); "The Faroe Islands: The Birth of a New Microstate?," in Clive Archer and Pertti Joenniemi (Eds.): The Nordic Peace, Ashgate Publishing Limited, Aldershot England (2003); "Greenland and the Challenges for the Danish Realm", in Clive Archer and Pertti Joenniemi (Eds.): The Nordic Peace, Ashgate Publishing, Aldershot England (2003); "Cultural Tourism: A New Selling Point for Faroese Tourism?", Nordic Council Culture Tourism Conference in the Faroe Islands, (2003); "Arctic Economies and Globalisation" in North Meets North, Northern Research Forum, Stefansson Arctic Institute and University of Akueyri, Iceland (2001); "Greenland and Arctic Economic and Political Issues". Nordic Press (2001); "Regions and Regionalisation as Strategic Instruments for a Peaceful Co-existence", Regional Contact, XIII, No. 14, (1999); "Arctic International Trade - A Study Focused on the Greenlandic International Trade". New Social Science Monographs (1999); "Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic", in Sustainable Development for Post-Sovereign Small Economies", Ashgate Publishing (1999); "External and Domestic Environment for Industrial Strategies and Management in Greenland", in Development in the Arctic, Tom Greiffenberg, Dansk Polarcenter, Copenhagen (1999); etc.

Achim Wennmann

Le Dr Achim Wennmann est chercheur au Centre sur les Conflits, le Développement et la Consolidation de la Paix (CCDP) de l'Institut des Hautes Etudes internationales et de Développement (IHEID) de Genève, où il a obtenu son Doctorat en Relations internationales. Auparavant, il avait obtenu un Diplôme d'Études Supérieures (DES) au même Institut, et un Bachelor of Arts en Relations internationales et Etudes de Développement de l'Université du Sussex au Royaume-Uni. Avant de travailler au CCDP, le Dr Wennmann était responsable de cours de formation professionnelle pour jeunes fonctionnaires du Sud-Caucase, et il a mené des recherches à IHEID sur la politique de paix et la décentralisation de la gouvernance en Géorgie. Il a également travaillé pour le Small Arms Survey en soutien à la Déclaration de Genève sur la Violence armée et le Développement. Actuellement, il est aussi Coordonnateur exécutif de la Geneva Peacebuilding Platform. Au CCDP, le Dr Wennmann dirige des recherché sur les dimensions économiques de la médiation de paix, les ordres politiques hybrides, l'économie politique des conflits et des groupes armés, et le financement du terrorisme. Il est l'auteur de Managing the Economic Dimensions of Peace Processes: Resource Wealth, Autonomy, and Peace in Aceh (avec J. Krause, 2011), The Political Economy of Peacemaking (Routledge, 2011), et le co-directeur (avec Mats Berdal) de Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives.

International Seminar

On

The Management of Natural Resources in Autonomy Statutes

Organized by the Permanent Mission of the Kingdom of Morocco in Geneva

Geneva, June 04th, 2012

Foreword

The management of natural resources is of particular importance in implementing territorial autonomy schemes. It can even be said that it is critical to their success, though these schemes vary depending on the context. Experience has shown that there is no "one-size-fits-all" approach, but rather various models, each with its own dynamics.

It is in order to learn from these variations on a consistent theme that the Permanent Mission of the Kingdom of Morocco in Geneva organized an International Research Seminar on "The Management of Natural Resources in Autonomy Statutes" on June 4th 2012 at the Palais des Nations. Professors and academics from France, Denmark, Canada, Indonesia and Iraq moderated the seminar.

The Seminar aimed at promoting an academic and comparative discussion on the provisions related to the management of natural resources in the Moroccan Autonomy Initiative for the Sahara Region, in the autonomy statutes of Aceh (Indonesia), Kurdistan (Iraq), New Caledonia (France), Nunavik and Nunavut (Canada) and Greenland (Denmark). The Seminar also sought to draw the lessons from good practices that could be used as guidelines and benchmark for the powers vested in the Region in the area of natural resources management in the Moroccan Autonomy Initiative for the Sahara.

Professor Jean-Louis Roy from the University of Montreal thus highlighted the indivisibility of the Moroccan autonomy Initiative and the Kingdom's constitutional and political reforms. He stated that the success of the political negotiations on an autonomy statute that fosters the development of the autonomous region, reconciliation and the economic integration of the Maghreb hinges on such an environment.

Ms Séverine Blaise from the University of New Caledonia stated that just like in the case of New Caledonia, the Moroccan Initiative provides for broad autonomy for the populations of the Sahara.

Professor Saad Jawad from the University of London underscored the importance attached by the Moroccan Initiative to the well being of the population of the Sahara. In the case of Kurdistan, this consideration was only taken into account at a very late stage.

Professor Alain-G. Gagnon from the University of Quebec in Montreal underlined the importance of negotiation and the principle of subsidiarity, which involves putting the Nation's best interest first to ensure the success of the autonomous management of natural resources.

As for Dr Lise Lyck, Professor at the Copenhagen Business School, noted a similarity between the considerable development and growth of Greenland and the Sahara thanks to the efforts made by the central governments of Denmark and Morocco.

Finally, Dr Achim Wennmann, Researcher at the Graduate Institute of International and Development Studies in Geneva, highlighted that the Moroccan Autonomy Initiative provides for more ambitious provisions on natural resources management than the autonomy plan for Aceh/Indonesia.

This cross-referenced reading of the five autonomy schemes and the Moroccan Autonomy Initiative has shown the relevance of the Moroccan project, though it is still only an offer subject to negotiations and thus to improvement in the framework of a negotiated and mutually acceptable political settlement.

Omar Hilale

Ambassador and Permanent Representative of the Kingdom of Morocco to the United Nations Office in Geneva

Contents

Introduction **1**

***Jean-Louis Roy*, (Moderator):** Visiting Researcher, Center for Research in Public Law, University of Montreal.

The natural resource management in New Caledonia: avenues for the Initiative for Morocco Sahara region? **10**

Pr. Séverine Blaise, Lecturer in Economics at the University of New Caledonia, New Studies Centre of the Pacific

Managing Natural resources in statuses of Autonomy: The Experience of Iraqi Kurdistan **34**

Pr.Saad Jawad, Professor of Political Science Middle East Centre, University of London

The Place of Quebec and Power Sharing in the Canadian Federal System, as well as a Few Observations on Resources Management in Nunavik and Nunavut in the Light of the Moroccan Autonomy Initiative for the Sahara Region **46**

Pr.Alain-G. Gagnon, Owner of the Canada Research Chair in Quebec and Canadian Studies University of Quebec at Montreal

Natural Resources in Greenland: an inspiring experience for the Sahara **60**

Lise Lyck, Director of the Centre and Associate Professor at the School of Business Copenhagen

The sharing of wealth from natural resources: an overview Securities Aceh for the Sahara issue **91**

Dr.Achim Wennmann, Researcher at the Centre on Conflict, Development and Peace building (CCDP) of the Graduate Institute of International Studies and Development in Geneva

ANNEX

Speakers' Biographies **101**

Introduction

Jean-Louis Roy[1]

This seminar is part of an on-going process of analysis and reflection which, in the framework of three international gatherings organized in Geneva and in Dakhla, has focused on the Moroccan Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region of April 2007. A series of far-reaching constitutional and political principles have been looked at that cover all collective and individual rights enshrined in international instruments: the right to self-determination, democratic standards and human rights and finally, governance in different shapes and sizes as spelled out in institutions and mechanisms compatible with the autonomy statute of the Sahara region.

Today's seminar is the logical follow-up to the previous three seminars. We are indeed asked today to carry out a comparative analysis of the Moroccan Initiative and other models adopted in autonomous territories or regions for the management of natural resources and the sharing of related public revenues.

Overview

In addition to human resources and available as well as produced public and private financial capacity, this issue is of fundamental importance for it deals with the third source of wealth of societies. In the light of the Sahara region's own needs, those of Morocco as a whole as well as global demand, natural resources are a powerful lever towards economic and social development.

Our seminar deals with the Sahara region but it would be insufficient and artificial to discuss it without setting our work in a global context to give it meaning and purpose. The Moroccan Initiative gives us an enriched view of the many practices it contains, *"exemplary practices"* mentioned by the Secretary General of the United Nations in his report to the Security Council dated 5 April 2012.

Among these practices, I would like to highlight the establishment of two Regional Commissions of the National Human Rights Council, in Dakhla and in Laayoune, as well as the coming to the Sahara of independent experts (special procedures) in the fields of cultural rights and torture. And to mention another of these exemplary practices, I would mention the chance to vote given to the populations of the Sahara and their capacity to do so just the way they have in the November 2011 parliamentary elections, *"in peaceful conditions"* to use the Secretary General's terms.

Morocco's New Constitution

Though the Kingdom's new Constitution was adopted after the launch of the Initiative, it fully supports it. The values and guarantees mentioned in the Constitution and provided for in this exceptional document indeed fully integrate the Initiative.

[1] Visiting Researcher, Research Centre in Public Law, University of Montreal (Quebec-Canada), Head, World Human Rights Observatory.

It does so since the general principles it promotes and the rule of law it strengthens cover the national territory as a whole and each citizen of the Kingdom. In short, the democratic reforms that stem from the new Constitution also relate to the territories and populations of the Sahara as a whole and reaffirm the commitments contained in the text of an autonomy statute for the Sahara region.

The Initiative even goes beyond the Constitution since its provisions, though in line with this fundamental text, go one step further than the important provisions contained in Title IX on regions and local authorities. The nature of autonomy as defined by the Initiative meets constitutional requirements and fully recognizes the specificity of the Sahara region. Such is the unified vision that enshrines the region's specificity and connects it to the Kingdom's pillars.

The Arab Spring

Finally, it is worth recalling that the Moroccan Initiative and the Kingdom's new Constitution do not stem from circumstantial adjustments related to what is now called *"the Arab spring"*.

On the one hand, the Initiative was launched 4 years before the Arab spring. It is thus unique and the outcome of political and historical events that have nothing to do with the Arab spring.

On the other hand, the political process that led to the adoption of the new Constitution stems from choices and policy orientations adopted over the last decade of the 20th century and implemented back then. These choices and orientations led in particular to the recognition of human rights in the preamble to the 1992 Constitution and, in 1998, to the appointment of a new majority Government in Rabat. Following King Mohammed VI's accession to the throne at the turn of the millennium, the process accelerated as shown below.

- Creation of an Advisory Council on Human Rights and of a Ministry for Human Rights as well as, in 2004, of the Equity and Reconciliation Commission. The later has been tasked with shedding light on the human rights situation from independence to 1999, on cases of denial of human rights, on victims, as well as with providing them with compensation. To do so, it will look into 4,000 individual cases.

- Reform of the Family Code announced by the King in his speech dated 6 October 2003 that came into force on 4 February 2004. According to a group of French magistrates that analysed it in Morocco, this reform aimed at *"upgrading the code to raise it to international legal standards."*

- Creation in March 2002 of the Agency for the Promotion and Economic and Social Development of the Southern Provinces of the Kingdom to consolidate and structure the efforts made towards the economic and social upgrading of the Sahara in order to bring it on par with the other provinces of the Kingdom. Its mission is to study and propose development strategies, to coordinate the efforts of various ministerial departments and find the resources needed to foster the development and implementation of projects with proven economic and social impact. The Agency covers 58 percent of the Moroccan territory (Guelmin-Es-Semara, Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, and Oued-ed-Dahab-Lagouira) and a multitude of economic sectors (fishing villages, infrastructures, housing and urban development, agriculture and cattle raising, tourism and handicrafts, etc.).

- Creation, in March 2006, of the Royal Advisory Council for Saharan Affairs, made up of tribal dignitaries and elected officials, civil society actors and the driving forces of the nation, especially women and young people from the Sahara region. It is responsible for issuing advisory opinions on general or specific issues relating to the defence of territorial integrity and national unity as well as relating to the integrated human, economic and social development of the Sahara region. It also has power to suggest measures to ensure return to and integration into the home country of all Moroccans of Saharan origin. The Council may put forward projects to foster the human, economic and social development of Saharan cities, in coordination with public or private, national or local institutions, and suggest action to preserve and promote the cultural, linguistic and artistic (Hassani) heritage of these cities. It may also propose measures to promote human rights related principles and rules for the Sahara region, and suggest participating in meetings of international institutions and bodies on territorial integrity or on the development of the Kingdom's Saharan cities, in coordination with competent authorities.

This shows beyond the shadow of a doubt that Morocco's constitutional and political evolution predates the Arab spring. It indeed refers to choices and realizations that go back a decade or so.

A Peculiar Political and Social Set of Dynamics

This process culminated in the new Constitution. It is emblematic of a peculiar political and social set of dynamics specific to the Moroccan system. This set of dynamics combines power struggle and negotiations between political parties. The initiatives by the Moroccan civil society understand the impatience of the new generations that manifested itself during the Arab spring, as well as in the ability of the Royal institution and of those who embody it to gauge the country's evolution and adopt strong measures.

This set of dynamics partly explains the King's announcement of a constitutional reform in February 2011. It also explains the creation of the Commission for Constitutional Reform which generated much consultation. It also explains the holding of a constitutional referendum in July 2011 that gave the country a new fundamental law overwhelmingly approved by the citizens of the Kingdom.

True enough, the timing of all this is no fortuitous coincidence. It would however be a mistake to establish a causal link between Morocco's constitutional reform and the event that turned the whole region's political systems upside down. These events indeed had an impact on the Moroccan society and its authorities. Their national, regional and international impact upset the immediate political layout and substantially affected the international political, diplomatic and military agenda. They have riveted the world's attention to such an extent that they did prompt what happened in Morocco. The Kingdom is not hermetically sealed from the outside world and couldn't but be affected by the events.

The constitutional reform occurred over a long period of time. It started before the Arab spring and spread over almost half a century. It led the Kingdom to progressively move closer towards democracy. This move was wanted by some politicians, by civil society and by the King. Each had their own vision, strategy and interests. They however undeniably overcame distrust, intransigence and pessimism to converge towards constitutional and political arrangements yet to be completed but that are the fruit of undisputed dynamic consensus. We are light years away from the Arab spring. We are discovering a totally different paradigm that has nothing to do with the one that exacerbated distrust, intransigence and pessimism in

the societies where that season, possibly misnamed, reared its head and is continuing against a backdrop of global concern and uncertainty. No one knows what the future holds for them. But that is not the case in Morocco.

The results of the November 2011 parliamentary election and the appointment as Primer Minister of Abdelilah Benkirane, Head of the Justice and Development Party (PJD) which won by a majority of votes cast and in terms of number of seats in the House of Representatives, are the culmination of the long road travelled and major achievements.

This election and this appointment fully comply with the new constitutional standards. They led to a soothed political changeover, to a reshuffling of the political forces responsible for conducting state affairs, to the old majority joining the governing coalition. Finally, this election and this appointment illustrate the Kingdom's above-mentioned political and social dynamism: power struggle between political parties, initiatives by Morocco's civil society and the ability of the Royal institution and of the one incarnating it to take full measure of the country's evolution and to respond strongly.

The powers that be now have a roadmap to follow. The new Constitution indeed spells out each party's own role as well as the parties' complementary roles. After having been put to the test of facts for the first time in 2011, theses forces have shown that the new system is efficient and has consolidated the democratic rule of law that is now the hallmark of Morocco's political system.

In Morocco, just like in all democratic societies, these achievements call for continuous and increased vigilance. Considering what the world has become over the past two decades, they also call for a reordering of the three pillars of social cohesion: economic growth, social solidarity and cultural identity. Though the constitutional setup is key, it is only one of many indispensable elements.

The April 2007 Initiative

The Moroccan Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region is inextricably linked to the Kingdom's constitutional and political situation. The major recent events mentioned above attest to the will and capacity of Morocco's political system and its various components to uphold their commitments.

The autonomy statute of the Sahara region is undoubtedly one of the Kingdom's most demanding commitments, one of the most important ever made. Legitimacy, feasibility and will power are inseparable, for the implementation and full realization of this major initiative call for strong foundations and multiple resources.

This is due to the fact that the Sahara region will necessarily have to be connected to its environment, not on the basis of modern approaches but based on contemporary codifications that have been totally revamped by globalization, international law as well as supranational entities and the federal regimes on which most societies rest.

Sovereign states are now framed and situated in codified hierarchies in which autonomous regions are protected but belong to enlarged entities.

The Moroccan Initiative suggests a linkage, defines it and offers it as a way forward, taking into account the specificity of the Sahara region and its connection to a greater whole. A stable and respected whole that has taken strong measures to ensure respect for diversity,

given greater weight to public goods and the promotion and protection of individual freedoms.

Needless to recall that this offer is related to law and human rights. This is no disguised imposition. First of all, the text of the Initiative is open to negotiations with the other parties to further detail its content and flesh out its scope. The political agreement that parties will reach will then be *"submitted to the populations concerned in a free referendum"*. Lastly, the Moroccan Constitution shall also be amended to incorporate the Region's autonomy statute.

Finally, it is important to note that the political solution offered by Morocco is both global and specific. It has nothing to do with an empty thunderous plea, hollow and flamboyant rhetoric, or an anthology of promises disconnected from reality and devoid of verifiable guarantees. This proposal combines an offer of negotiations; it clearly and precisely spells out the nature of the proposed regime; it identifies the powers of the autonomous region of the Sahara and the ones the Moroccan State shall retain; it proposes the best possible bodies to exercise these powers and provides for the establishment of courts *"to give rulings on disputes arising from enforcement of norms enacted by the competent bodies"*. Finally, as was just recalled, the Moroccan Initiative provides for a process of approval and implementation of the autonomy statute.

The merit of this global and specific political solution is that it is exhaustive.

Peace, Security and Stability

Before taking a closer look at each component of the Initiative, it is worth highlighting another dimension of the Moroccan Initiative, one of the most important, if not the most important. It is a compromise solution between two extreme positions that may end the impasse the situation has been in since the middle of the last decade; it is a possible final political solution to this impasse that has had disastrous effects in the Sahara region, in the countries of the region, in the region as such and, more generally, in the world.

The state of affairs in the Sahara region has far-reaching destabilizing effects and absorbs part of the international community's political, diplomatic, financial and military resources.

The Moroccan Initiative is about regional peace, security and stability; it is about the development of the territory concerned and of all its inhabitants; it is about redeploying the national and international resources allocated to the management of the conflict; it is about healing and normalizing bilateral relations between affected states, about resuming and developing trade and cooperation; it is about building the Maghreb region and implementing negotiated and officially approved provisions in order to maximise multilateral trade and cooperation between the countries of the region and to strengthen their combined capacity to negotiate in the Euro-Mediterranean region and at global level.

These are all reasons to sustain focused attention on Morocco's commitment to a final political solution and to understand its multiple dimensions. In other words, the question that needs to be addressed is: in concrete terms, what kind of society and regime does the Initiative offer the citizens of the region?

A democratic society

The Moroccan Initiative *"is part of the endeavours made to build a modern, democratic society, based on the rule of law, collective and individual freedoms, and economic and social*

development". It consequently guarantees all Sahrawis, inside or outside, a place and a role to play in the bodies of the region without discrimination or exclusion.

An Autonomous Region

The Moroccan Initiative defines the powers of the autonomous Region, within its territorial boundaries, as follows:

- Control over the region's local administration, local police force and jurisdictions;
- Control over economic development, regional planning, the promotion of investment, trade, industry, tourism and agriculture;
- Control over social policies related to housing, education, health, employment, sports, security and social protection;
- Control over infrastructures related to water, hydraulic facilities, electricity, public works and transportation;
- Control over cultural policies related to the promotion of the Sahrawi Hassani cultural heritage.

These are wide-ranging powers. They cover a wide spectrum of complementary responsibilities that pave the way for the implementation of public policies and ensure their organic unity. They allow for the upgrading of all the economic, social and cultural sectors that directly affect the life of citizens and influence their individual and collective development. Finally, in all these areas, they bring about answers that respect the region's traditions and thus support its sense of identity. In other words, the autonomy statute is no empty shell.

Finally, the Initiative recognizes that *"the powers which are not specifically entrusted to a given party shall be exercised by common agreement, on the basis of the principle of subsidiarity."* The recognition of the principle of subsidiarity potentially gives the region more powers and financial resources.

Our experts will compare these provisions to other constitutional or political experiences the world over, knowing how tricky but indispensable power sharing is between the entities that have adopted such arrangements. This issue has become quasi universal since sovereignties are now universally shared.

As a citizen of Quebec and as a Canadian, from a country whose federal regime will in 5 years celebrate its 150th anniversary, I say that the issue of power sharing has continuously been the subject of negotiations, has always given rise to political and legal disputes and, occasionally, to agreements. I for one believe that the powers vested in the region by the Moroccan Initiative are real, significant and clearly identified. I haven't chosen these adjectives randomly. In this area, substance, quality and clarity are indeed cardinal virtues!

A Region Endowed with Financial Resources

All of the above would be of little use or even counterproductive should the autonomous Region of the Sahara not have the financial resources needed to fully exercise its powers and to fully control its tax system and its budget. Though they do not provide for particular competences in these complex areas, I do believe that the Initiative's provisions on these major issues offer a strong answer.

The Region's powers over the budget, taxation, taxes, duties and regional levies are enshrined in the Initiative. On the subject that brings us here today, i.e. the management of

natural resources and the sharing of public revenues generated by their development, the Moroccan Initiative states that the Region shall have the financial resources required for its development and that these resources will come from *"the proceeds from the exploitation of natural resources allocated to the region….and the share of proceeds collected by the State from the exploitation of natural resources located in the region."* You need to add to that the *"funds allocated in keeping with the principle of national solidarity"* and the *"proceeds from the Region's assets"*.

Our experts will undoubtedly offer a critical analysis of these provisions whose every single word is worth its weight in gold.

A Region in the World

It should be reminded that the Initiative expressly provides that *"State responsibilities with respect to external relations shall be exercised in consultation with the Sahara autonomous Region for those matters which have a direct bearing on the prerogatives of the Region."*

Moreover, the Initiative clearly spells out the Region's capacity to *"establish cooperation relations with foreign regions to foster interregional dialogue and cooperation."*

These two provisions draw inspiration from more advanced practices related to the definition and organization of foreign relations and the definition and building of bonds of cooperation between the jurisdictions of a sovereign entity. They substantially and directly enhance the Sahara Region's powers. They further enrich the Region's autonomy by adding to it a dimension rarely accepted in similar political or constitutional arrangements.

A Region with a Full-fledged Government

The Moroccan proposal also provides for a series of provisions that spell out the nature of the political, judicial and social institutions that are the bodies of the region.

The Parliament and the Head of Government

The Region will have its own Parliament *"made up of members elected by the various Sahrawi tribes, and of members elected by direct universal suffrage by the Region's population."* There shall be *"adequate representation of women"* in the Parliament of the autonomous Region.

This regional Parliament shall elect the head of the government of the autonomous Region of the Sahara who shall be invested by the King. As head of the executive branch, the head of government shall form the Region's cabinet and appoint needed administrators. He shall be answerable to the Parliament. Laws and regulations shall be consistent with the autonomy statute for the Sahara Region and with the Kingdom's Constitution.

The Judiciary

The Parliament of the Region has the authority to create courts to settle the disputes arising from the enforcement of norms enacted by the bodies of the Region. These courts shall *"give their rulings with complete independence, in the name of the King."*

Moreover, the Region shall have a High Regional Court competent to rule in last instance on the interpretation of the law of the Region, *"without prejudice to the powers of the Kingdom's Supreme Court or Constitutional Council"*.

Court decisions adopted in the region will also have to be consistent with the autonomy statute and the Kingdom's Constitution.

The Economic and Social Council

The Moroccan Initiative also proposes the establishment of an Economic and Social Council made up of representatives of economic, social, professional and community groups as well as *"highly qualified"* figures.

This is the Kingdom's proposal the populations of the Sahara region will have to approve by referendum. This referendum will constitute *"a free exercise, by these populations, of their right to self-determination."*

Should the vote be favourable and the parties come to an agreement, *"the Moroccan Constitution shall be amended and the autonomy statute incorporated into it, in order to guarantee its sustainability and reflect its special place in the country's national juridical architecture."*

In that case, *"a Transitional Council composed of their representatives shall assist with repatriation* (in a manner which preserves the dignity and guarantees the security and the protection of the property of those repatriated who will moreover benefit from a wide-ranging amnesty)*, disarmament, demobilization and reintegration of armed elements."*

This is the background against which the theme of our seminar needs to be viewed.

History will tell us whether Morocco's offer will once and for all heal the historical trauma the current situation is prolonging, whether it will be able to dismantle what has to be dismantled. To use the words of Octavio Paz *"The word history first and foremost refers to a process, and process means pursuit because it is movement… and movement involves moving towards something."* This seems to me the political and symbolic meaning of the Moroccan Initiative of April 2007. It expresses a movement, i.e. moving towards… the populations of the Sahara Region.

Nothing is being imposed on them since the ultimate decision is theirs to take. Nothing is excluded since the Moroccan offer is an offer of negotiation. Nothing has been promised to them since everything is spelled out very precisely. The truth is these populations are no longer treated like objects, like pawns in a game they don't fully understand. They are being treated as subjects of historical changes likely to bring them peace, security and stability, as well as growth and development.

From the beginning to the end, the Initiative focuses on collective and individual rights as they are spelled out in international instruments. The population is indeed invited to think about its future and to build it based on democratic values and the rule of law.

Finally, the Initiative recognizes the "special place" of the Sahara Region which, based on its powers, financial resources, bodies, openness to the world and its possible constitutional recognition is considered and treated differently from all the other regions and territorial authorities of the Kingdom.

The Initiative offers the Region control over its own government and a government with wide-ranging powers. Simply put, it enjoys a real right of initiative in areas that matter. This special place given to the Sahara Region is also limited in the Kingdom. Everyone will be

able to appreciate this opportunity or this limitation. But in the world we are living in, isn't this situation similar to the one a majority of contemporary societies find themselves in? Over the past fifty years these societies haven’t stopped pooling and sharing powers and resources, and have endeavoured to participate in entities larger than themselves.

These previously opposed societies share the hope that this organic *rapprochement* will allow them to better defend their interests and better assert their specificity. Such is the paradox of our time: to be what we are while becoming something else. The whole Sahara Region and Morocco will both change forever if an end to the current impasse is found. This reminds me of Karl Popper, the great philosopher, who used to say: *"Among those who propose and solve problems, it is essentially the most active who develop: those who seek, find, discover new worlds and new forms of life."*

Natural Resources Management in New Caledonia: Possible Leads for the Moroccan Autonomy Initiative for the Sahara Region?

Séverine Blaise[2]

Introduction

New Caledonia is a *sui generis* entity in the process of "negotiated decolonization" with a unique status in the French Republic – and particularly among overseas territories – and located in the Pacific Islands region. This Melanesian archipelago[3] with a temperate tropical climate contains an extraordinary biodiversity characterized by many endemic species (75% and up to 82% in the mining *maquis*, IRD, 2012) thanks to metal rich soils (between 10% and 25% of global nickel reserves according to estimates) and lagoons bounded by a 1,600-km long barrier reef that makes it the second reef system in the world after Australia (Chrisnacht, 2004, 15). A former penal colony and settlement, its 245,580-strong population is now multicultural, with of 40.3% of Kanak indigenous people, 29.2% of Europeans, followed by people of Wallis and Futuna (8.7%), as well as Tahitian, Indonesian, Vietnamese, Ni-Vanuatu and other communities (7.3%) according to the latest ISEE[4] census of 2009. Though New Caledonia can boast a per-capita GDP and a Human Development Index (HDI) close to those of industrialized countries (GDP/capita: 3.1 million CFP francs, i.e. € 25,978), this territory is in many respects similar to a developing country and suffers from strong economic, social and cultural imbalances that have fuelled pro-independence claims.

As for the Sahara region, it has been an integral part of the Kingdom of Morocco ever since its independence in 1978. Its mining resources mainly consist of phosphate reserves that represent 1.6% of Morocco's total reserves (USAID-funded study by the International Fertilizer Development Centre, 2010). This region spreads over 266,000 square kilometres and its climate is hot, desert and with little rainfall. The population of the Sahara region accounts for over two thirds of all the Sahrawi population. Part of this population has been living in the Tindouf camps in Algeria for over thirty-five years. For want of a reliable census, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) estimates the camp population at 90,000 people.[5]

New Caledonia is very different from the Sahara region, from a geographical, economic and sociocultural point of view. Though the management of natural resources and of the proceeds from their exploitation is an area of substantial interest in New Caledonia's negotiating process, it hasn't had any implication on the political evolution of the dispute over the Sahara. It is only in 2011 in Geneva that the issue of natural resources was for the first time discussed among the parties, in the framework of the novel approach suggested by Mr Christopher Ross, Personal Envoy of the Secretary General of the United Nations (UN), in order to unlock the Manhasset political negotiations over the Sahara.[6]

---

[2] Senior Lecturer in Economics at the University of New Caledonia; *Centre des Nouvelles Etudes sur le Pacifique* (CNEP, EA 4242).

[3] The archipelago is made up of Grande Terre (400 km long, 42 km wide on average, i.e. 19,000 square kilometres. A long mountain range runs across it from North to South) and three sets of islands: the Belap Archipelago in the North-West, Loyalty Islands in the North-East (Ouvea, Tiga, Lifou and Maré) and the Isle of Pines in the South-East.

[4] French National Institute of Economic and Statistical Information

[5] Global Appeal, UNHCR, 2010 (http://www.unhcr.org).

[6] Report of the Secretary General of the United Nations to the Security Council on Western Sahara, S/2012/197 dated 12 April 2012 (para. 19).

Everywhere in the world people are demanding endogenous development that takes care of the local populations, their needs and their concerns, that respects the environment, men, women and their way of life. Though the management of natural resources should respect each territory's specificities, the original status given to "the rock"[7] and the governance of natural resources that ensued are likely to feed into the reflection on the architecture required in the framework of the Manhasset negotiations on the Sahara, under the aegis of the United Nations, between Morocco, Algeria, Mauritania and the Polisario.

To begin with, let us have a brief look at the institutional setup adopted during New Caledonia's emancipation (hereinafter "NC") in order to shed light on power sharing between France and New Caledonia in the economic area and more specifically in resources management. We shall first of all draw a few comparisons with the situation in the Sahara region and the approaches suggested in the Moroccan Initiative for negotiating an autonomy statute for the Sahara region[8]. Second, a more sectorial analysis will highlight the originality of modes of governance of mining, marine and land resources found on the rock, while underscoring their limitations. By way of conclusion, we shall assert the potentially important role of an agreement on the management of natural resources to settle the Sahara dispute.

I. Power Sharing and Management of Natural Resources

"On 24 September 1853, when France claimed 'Grande Terre', which James Cook had named 'New Caledonia', it took possession of a territory in keeping with international law, as recognised at that time by the nations of Europe and America. It did not establish legally formalised relations with the indigenous population. […] This territory, however, was not empty. Grande Terre and outlying islands were inhabited by men and women now known as Kanaks. They had developed their own civilisation, with its traditions and languages, in which custom, which governed social and political life, prevailed. […] The Kanak identity was based on a particular relationship with the land. Each individual and each clan defined itself in terms of a specific link to a valley, a hill, the sea or a river estuary and carried in its memory the acceptance of other families on its land. The names attached by tradition to each element of the landscape and the taboos affecting some of these, as well as custom, gave structure to space and exchanges."
(Preamble to the Nouméa Accord, 5 May 1998)

A – Emergence of an Original Institutional Architecture

The status of *sui generis* entity given to New Caledonia and the institutional architecture that now prevails are the result of a long history punctuated by sometimes bloody struggles but also of compromise solutions, particularly thanks to two charismatic characters (Jean-Marie Tjibaou, supporter of independence, and Jacques Lafleur, loyalist[9]) and the implementation of several agreements. After decades of "institutional yoyo,"[10] these various agreements organized the progressive and irreversible transfer of competences from France to New Caledonia[11] (David, 2012, 18). The referendum on self-determination that the pro-independence movement had boycotted in 1987, was postponed for the first time in 1998 in the framework of the Matignon Accords, and then in 2014-2018 in the framework of the Nouméa Accord. This solution pleased not only the pro-independence movement that wanted

[7] "The rock" is the nickname given to New Caledonia by its European population.
[8] Letter dated 11 April 2007, sent to the President of the Security Council by the Permanent Representative of Morocco to the United Nations.
[9] I.e. loyal to France, hence favourable to the maintenance of New Caledonia in the Republic.
[10] Agniel G. (1997).
[11] The notion of irreversibility must however be qualified: though from a political point of view one can hardly imagine reversing the transfer process, such evolution remains possible from a legal point of view.

to take advantage of this period to prepare for “Independence day” by training people, fostering the exercise of local public responsibilities by the Kanaks, developing, diversifying and rebalancing the economy; but it also pleased the loyalists for whom "the time made available will make it possible to avert the prospect of independence by attacking the root causes of this claim" (Chrisnacht, 2004, 56). These agreements are in line with a "common destiny" and the socioeconomic and cultural "rebalancing" between the Kanak community and the other communities, but also between the South, where most economic activities are concentrated (particularly mining activities) and the North and Loyalty Islands:

- On the one hand the **Matignon-Oudinot Accords** (implemented following the 1988 national referendum) that provide for a new institutional organization in NC following 12 months of direct administration by France during which it committed to rebalance several sectors (particularly the infrastructure);

- On the other, the **Bercy Agreement** signed on 1st February 1998 that fulfils the conditions imposed by the pro-independence movement, to which we will return;

- Finally, the **Nouméa Accord** signed in May 1998 establishing the current statute by proposing several innovations (requiring a revision of the French Constitution). It was implemented through Organic Law No. 99-209 of 19 March 1999.

The original institutional architecture that ensued is presented in a very detailed fashion by J.Y. Faberon (2012). It includes: the **government** of New Caledonia (the Country) elected by the Congress, which is meant to be "collegial" with proportional representation; the division of the territory into three Provinces, each with its own deliberative assembly (South, North and Loyalty Islands) that allows the pro-independence movement to come to power where it represents the majority (i.e. in the Northern, Southern Provinces and Loyalty Islands); the **communes** that are the region's basic administrative structure; a **Congress** with legislative power, bringing together the three provincial assemblies; a number of institutions representing the Kanak identity: the **Customary Senate**, the **Customary Councils**, or even the **Agency for the Development of the Kanak Culture** (ADCK) supporting the establishment of customary law and civil status; but also other **economic and social development institutions.** Among these, several advisory bodies were created such as the Economic and Social Council, the Local Finances Committee, the Advisory Committees on the Environment and Credit or even the Mining Committee. Contractual planning documents were developed, such as multi-annual development contracts signed between New Caledonia, the Provinces, the communes and France, NC's planning and development plan (*New Caledonia 2025*), or the mineral wealth development plan. The creation of joint companies and trade unions, of various public interest groups complemented this scheme. Finally, the Rural Development and Land Improvement Agency (ADRAF, a public corporation), created in 1988 and backed by the Nouméa Accord, contributes to the implementation of the rural planning and development policy, particularly so for customary lands thanks to the land reform.

For obvious political reasons, one of the main features of NC's institutional landscape is the importance attached to the Provinces and the statutory power granted to them: "Each province is competent in all areas not entrusted to the State or New Caledonia through this law, or to the communes through the legislation applicable in New Caledonia" (article 20 of the Organic Law of 19 March 1999). Moreover, the autonomy granted to the territory develops gradually based on gradual transfers of power that have yet to be specified.

But before that, a first observation has to be made: the various agreements that gradually organized the territory's autonomy made it possible to keep the prospect of a referendum on self-determination alive, possibly with independence.

Unlike in New Caledonia, the issue of the Sahara concerns the whole of the Moroccan people since it implies ensuring territorial integrity and national solidarity, whereas Algeria, for geopolitical reasons, has been since the 1970s, under the cover of the principle of self-determination, pleading for the creation of an independent state through the Polisario that it has been vigorously harbouring, guiding and supporting.

In order to solve this dispute that emerged after the Cold War, the UN and the parties to the dispute agreed in 1990 on a Settlement Plan. However, due to deep differences on the fundamental features of the Plan, the Secretary General and the Security Council of the UN came to the conclusion that the Settlement Plan was inapplicable. In its report dated 17 February 2000, the Secretary General highlighted the fact that after nine years "it has not been possible […] to implement in full any of the main provisions of the United Nations settlement plan, with the exception of the monitoring of the ceasefire" due to "fundamental differences between the parties over the interpretation of its main provisions".[12]

In the light of these conclusions, in Resolution 1292 of 29 February 2000, the Security Council asked the Secretary General "to consult the parties and, taking into account existing and potential obstacles, to explore ways and means to achieve an early, durable and agreed resolution of their dispute".

In keeping with this recommendation, Mr James Baker, Personal Envoy of the Secretary General, held a series of consultations in 2000, in London and then in Berlin, during which he invited the parties to consider a compromise solution called "Third Way" by calling upon them to "begin to negotiate a political solution that would resolve their dispute over Western Sahara."[13]

It is in this context that the Secretary General of the UN presented the parties with a draft framework agreement (Baker I Plan) in June 2001, offering a solution based on substantial devolution of powers to the Sahara region, by saying that "[t]his opportunity ought to be seized by all parties concerned as at is in the interests of the people of Western Sahara as well as those of the countries in the region"[14]. The Security Council "encouraged the parties to discuss the draft Framework Agreement and to negotiate any specific changes they would like to see in this proposal" (Resolution 1359 of 29 June 2001).

Morocco accepted this draft Framework Agreement as a basis for negotiations, in order to settle this regional dispute once and for all, whereas Algeria and the Polisario rejected it and refused the negotiation that was proposed by the Secretary General.

In the face of such opposition, Mr Baker put forward "the peace plan" (Baker II Plan). In Resolution 1495 dated July 2003, the Security Council said it would support the plan provided the parties agreed. However, due to fundamental differences between the parties this plan was inconclusive.

Therefore, since April 2004 the Security Council has stopped mentioning Baker II Plan and is calling upon the parties and the states in the region to "overcome the current impasse

[12] Report of the Secretary General of the UN S/2000/131 dated 23 February 2000.
[13] Report of the Secretary General of the UN S/2000/683 dated 13 July 2000.
[14] Report of the Secretary General of the UN S/2001/613 dated 20 June 2001.

and make progress towards a political solution to the dispute" (Resolution 1541 of 29 April 2004).

In response to the calls of the Security Council to the parties to end the political impasse, on 11 April 2007 the Kingdom of Morocco presented the Security Council with "[t]he Moroccan Initiative for negotiating an autonomy statute for the Sahara Region".

Through this Initiative, the populations of the Sahara will be able to democratically manage their own affairs through legislative, executive and judiciary bodies given exclusive powers. They shall have the financial resources required for the region's development in all areas and shall take an active part in the economic, social and cultural life of the Kingdom.

The Moroccan Initiative complies with the principle of self-determination based on the free, democratic and modern expression of those concerned on the autonomy statute. It is thus in conformity with international legality, it integrates international autonomy standards and guarantees respect and promotion of human rights as they are universally recognized and enshrined in the Moroccan Constitution.[15]

On 30 April 2007, the Security Council adopted Resolution 1754 in which it called the Initiative “serious and credible” and established that negotiations were the only way to find a final and mutually acceptable political solution to this dispute.

After four rounds of talks, Mr Peter Van Walstrum, new Personal Envoy of the Secretary General of the UN, concluded in his report to the Security Council dated 21 April 2008 that "independence is not a realistic option".

In his report dated 14 April 2008, the Secretary General concurred with the conclusion of his personal envoy that "the momentum can only be maintained by trying to find a way out of the current political impasse through realism and a spirit of compromise from both parties."[16]

The adoption on 30 April 2008 of Resolution 1813 by the Security Council was marked by the declarations of American Ambassador Alejandro Wolff who said, "[w]e do agree with van Walsum's assessment that an independent Sahrawi state is not a realistic option for resolving the conflict and that genuine autonomy under Moroccan sovereignty is the only feasible solution. In our view, the focus of future negotiating rounds should therefore be on designing a mutually acceptable autonomy regime that is consistent with the aspirations of the people of the Western Sahara".

Since his appointment on 1st January 2009 to replace Mr Van Walsum, Christophe Ross, the new personal envoy, has held nine informal meetings in preparation for the fifth round of formal talks of the Manhasset negotiating process. These meetings allowed the Moroccan delegation to make a detailed presentation of the provisions, scope and purpose of the Moroccan Autonomy Initiative for the Sahara Region.

Under Mr Ross's new novel approach, the management of natural resources was discussed for the first time on 7 and 8 November 2011, in the framework of an expert meeting held in Geneva in the presence of Morocco, Algeria, Mauritania and the Polisario.[17]

[15] Report of the Secretary General of the United Nations S/2007/202 dated 13 April 2007.
[16] Report of the Secretary General of the United Nations S/2008/251 dated 14 April 2008.
[17] Report of the Secretary General of the UN S/2012/197 dated 12 April 2012.

The Moroccan delegation was thus able to demonstrate, using technical data, the efforts made by Morocco to promote and develop the natural resources of the Sahara region, for the benefit of the local population, contrary to the allegations by the Polisario regarding the exploitation and plundering of these resources against the will of the population.

B. Power Sharing and Resources Management

New Caledonia:

Power sharing between France, New Caledonia, the provinces and the communes is progressive, extremely complex, quite unclear (especially for the population) and the interaction with customary governance is at times difficult. We shall try here to draw an understandable picture of the situation by focusing on economic considerations.

The powers vested in France (i.e. "the State"), represented by the Prefect of the Republic (or "High Commissioner"), are threefold (Chrisnacht, 2004, 70):

- *Powers exercised by the State alone for the entire duration of the statute:* on top of nationality, the guarantee of civil liberties, civic rights, the electoral system, justice and defence, the State keeps powers over the currency, credit, foreign exchange, financial relationships with foreign countries and the Treasury, international air and shipping services, the regulation of substances needed for research and realisations in the field of atomic energy, State civil service, administration rules and budgetary control of NC's communities, population census, the fight against the illicit movement of capital and money laundering, or even the fight against the financing of terrorism.

- *Powers jointly exercised:* they mainly relate to foreign relations, conditions of entry and stay of foreigners, internal public order or even certain public services (audio-visual communications, higher education and research, etc.);

- *Powers transferred to New Caledonia on the basis of a schedule established by a local law*: police, secondary education, private primary education, civil law, civil registry, trade law and civil security.

As for New Caledonia, it has competence over tax issues, in the social sector (in particular social protection) and health, certain public services, customary law, communications (air and shipping services, transportation and road networks) and in particular in trade, economy, regulation of resources and the domains (Faberon, 2012, 183). To be more precise, the country enjoys wide-ranging economic autonomy and is entrusted with the following powers:

- Taxes, duties and charges levied for New Caledonia; creation or allocation of taxes and duties to funds earmarked for territorial authorities, public institutions or bodies entrusted with a public service mission; creation of taxes, duties and charges for the provinces, the communes, inter-communal cooperation, public institutions, regulation of recovery, control and sanctions;
- Labour law and the right to organize; vocational training, without prejudice to actions by the provinces in this area, and the award of related degrees, labour inspection;
- Access of foreigners to employment;
- External trade except import and export prohibitions in areas within the competence of the State;
- Regulation of professional and trade related employment as well as of public officers;
- Insurance law;

- Public procurement rules in keeping with the principles of free access, of equal treatment of candidates, transparency of efficiency procedures in public procurement and proper use of public funds;
- Regulation of weights and measures, consumption, competition and fraud prevention, economic concentration law;
- Price regulation and market organization, subject to the decision-making powers of the provinces in the field of commercial urban-planning;
- Statistics on NC;
- Production and transport of electrical energy, rules governing energy distribution, port and airport equipment related to NC;
- Tobacco trade; pressure equipment;
- NC and Provinces land law; cooperation and mutuality law (article 22 of Organic law dated 19 March 1999).

The issue of local employment and access of foreigners to employment is one of the cornerstones of the Nouméa Accord. Considering the small size of the labour market, socio-economic imbalances and settlement strategies implemented vis-à-vis the metropolitan population, it has been suggested to adopt measures to protect local employment. This refers to New Caledonia's citizenship and to the "frozen" electorate that provides that only people who arrived on the territory before 1998 will be allowed in the future to vote on self-determination, for Provincial Assemblies and for the Congress. The local law dated 27 July 2010 on the protection, promotion and support of local employment therefore states that to implement these provisions "where vocational qualifications and skills are equal, priority must be given by the employer to New Caledonian citizens" (mentioned in Faberon, 2012, 80).

Regarding powers to **regulate and exercise exploration, exploitation, management and conservation rights over natural resources**, biological and non-biological, New Caledonia is competent only in the exclusive economic zone (EEZ). The Provinces regulate and exercise these rights over inland waters (ports, lagoons, soil and sub-soil), soil, sub-soil and groundwater of the territorial sea. Likewise, though the regulation on hydrocarbons, nickel, chromium and cobalt is left to the country, Provincial Assemblies are the ones deciding on the implementation of this regulation and their president is responsible for policing the mining sector. Each Province grants mining rights and approves of establishments classified for environmental protection.

In practice, New Caledonia is thus competent in many areas but *de facto* delegates its power to the Provinces: either because such delegation of power is expressly provided for in the organic law (through a decision of Congress)[18], or because the competence isn't clearly defined. In the same vein, the communes can decide to delegate their powers to the Provinces in the area of electricity distribution. In the end, the three Provinces are considered competent in the fields of development, environment and land-use planning, i.e. they have wide-ranging powers.

Finally, it has been noted that "[t]hroughout this period, the State will contribute to the funding of the powers transferred. This financial contribution will be guaranteed by the Constitution Act." (Article 3 of the Nouméa Accord). Besides, in order to compensate for the delay in economic development, a State and territorial financial resources sharing key was adopted in favour of the Northern Province and Loyalty Islands: article 181 of the Organic

[18] Particularly so in areas such as regulation of sanitation, health and social protection, road transport, employment of job seekers, the management of water resources, road transport in NC, maritime transport or the approval of urban planning documents of the communes.

Law provides that "the operating grant is allocated as follows: 50% for the Southern Province, 32% for the Northern Province and 18% for the Loyalty Islands Province. [...] The equipment grant is allocated as follows: 40% for the Southern Province, 40% for the Northern Province and 20% for the Loyalty Islands Province" and in both cases: "As from the mandate of the Congress starting in 2004, this allocation may be modified by a local law approved by a three-fifths majority vote". Let us recall that Southern, Northern and Loyalty Islands Provinces respectively accounted for 68.4%, 21% and 10.6% of the population in 1996, and 74.5%, 18.4% and 7.1% in the latest 2009 census (ISEE, 2011a).

The Sahara Region

The territory of New Caledonia is granted far-reaching economic autonomy, at government as well as at provincial level. This seems to also be the case in the Moroccan Initiative for the Sahara Region. Article 12 of the Initiative indeed states that: "In keeping with democratic principles and procedures, and acting through legislative, executive and judicial bodies, the populations of the Sahara autonomous Region shall exercise powers, within the Region's territorial boundaries, mainly over the following:

- The Region's local administration, local police force and jurisdictions;
- In the economic sector: economic development, regional planning, promotion of investment, trade, industry, tourism and agriculture;
- The Region's budget and taxation; infrastructure; water, hydraulic facilities, electricity, public works and transportation;
- In the social sector: housing, education, health, employment, sports, social welfare and social security;
- Cultural affairs, including promotion of the Sahara Hassani cultural heritage;
- The environment.

Power sharing on regulation, on the exercise of natural resources exploration, exploitation, management and conservation rights should be further specified. Regarding the autonomous region's financial resources, they are clearly spelled out in the next article of the Initiative that states that "[t]he Sahara autonomous Region will have the financial resources required for its development in all areas. Resources will come, in particular, from:

- Taxes, duties and regional levies enacted by the Region's competent authorities;
- *Proceeds from the exploitation of natural resources allocated to the Region*;
- The *share of proceeds collected by the State from the exploitation of natural resources located in the Region*[19];
- The necessary funds allocated in keeping with the principle of national solidarity;
- Proceeds from the Region's assets." (Article 13)

In this context, the Region will still benefit from resources allocated by the State as an expression of national solidarity. This is essential for the autonomous Region that, under this principle, has been benefiting from major investments since 1975, especially to develop its infrastructures. The 2008 report of the Agency for the Promotion and Economic and Social Development of the Southern Provinces estimated that in many areas covered by the Human Development Index, some provinces of the Sahara are ahead of other regions of Morocco, particularly so in terms of education and health (Dierckx de Casterlé, 2008). It highlighted the "phenomenon of attraction of inhabitants of other provinces to the South", which "benefited economic growth and supported local processes of wealth generation", but also "exerted pressure on local infrastructure, available equipment, and social services in the Southern Provinces" (Ibid., 39).

[19] Emphasis added by the author.

II. Governance of Mining Resources

The distribution of the proceeds from the exploitation of mining resources has been one of the bases of pro-independence claims, in the light of the special "connection to the land" of the indigenous population. Used as a prerequisite for negotiations, it made it possible to gradually move towards shared governance of resources.

A. Mining as a Prerequisite for Negotiations on the Transitional Status

Following the discovery of "green gold" by French engineer Jules Garnier in 1864, the exploitation of nickel oxide (often associated to iron, chromium and cobalt) was to have a lasting impact on the history and culture of New Caledonia. It led to two types of activities: exploitation of the ore (low value-added mining) and its transformation (high value-added metal working). The first operator that exploited nickel resources on the territory was the "Le Nickel" company established in 1880 through a merger between Jules Garnier and Henry Marbeau's metropolitan company and the Nouméa company of Australian John Higginson. In 1910, the company merged with the Bordeaux-based Ballande company that held a foundry in Doniambo (Nouméa), and became the Société Le Nickel (SLN), historical operator that just celebrated its 130th birthday (SLN, 2012). Nickel extraction is carried out by "small miners" whose number varied widely over time during periods of boom (1968-72 and 2006-2008) for the SLN. These "small miners" have sometimes become large companies with very diversified activities: the Société Minière du Pacifique du Pacifique Sud (SMSP), the Société des Mines de Tontouta (SMT), the Ballande Group, the Société Minière Georges-Montagnat (SMGM), the Maï-Kouaoua company, etc., often in the hands of big "Caldoche" families.[20] The SLN was and remains the only company pyro-metallurgically processing nickel in Nouméa.[21] The SLN was for a long time in the hands of the Rothschild family but its capital structure considerably changed since 1974, and then in 1983 with major public investments by the French Government (up to 70%). In 1985, the company became a subsidiary of Eramet, a world-class French mining and metalworking group that operates in three sectors: nickel, manganese and alloys, whose flotation on the stock market in 1994 led to a significant decrease in public equity participation.

It is in this context that, following the Matignon Accords, the Kanak Socialist Front for National Liberation (FLNKS) made mining issues a condition for the pursuit of political negotiations. It wanted to "rebalance" the situation and guarantee the establishment of a nickel processing plant in the Northern Province, by granting the Société Minière du Pacifique Sud (85% of which were bought back by SOFINOR, the joint company of the Northern Province), sufficient resources to develop this activity in partnership with Falconbridge, a Canadian company. This project went back a long way and was already considered by General De Gaulle as early as 1966. The Bercy Agreement of 1st February 1998 confirmed the exchange of SMSP's deposit in Poum with that of the SLN in Koniambo (of much higher value due to its high nickel content), under certain conditions. The protocol's preamble recalls the objectives of the Agreement:

- "The SMSP has to be in a position to supply a pyro-metallurgical plant in the North should an irrevocable decision be made to make such an industrial investment before 1st January 2006;
- The SLN, a subsidiary of Eramet, must keep sufficient mining resources to ensure mid- to long-term sustainability and development of the Doniambo plant while preserving related direct and indirect jobs;

[20] The "Caldoches" are European descendants of settlers and convicts long established on "the rock".
[21] Traditional process of extracting nickel with fire that requires high-grade ore.

- In all cases, the allocation of New Caledonian garnieritic and lateritic ore resources must foster the creation of added value on the territory of New Caledonia, as soon as possible".

By way of compensation, France shall pay the SLN 152 million euros to which will be added 220 million dollars in tax exemption and 450 million dollars in guarantee (Torre, 2005, 56). This precondition having been taken care of, the negotiations on the Nouméa Accord were able to start and it quickly turned out that the priority for the parties was to **rebalance the sharing of mining proceeds** in favour of New Caledonia. "In February 1999 these discussions led New Caledonia to acquire 30% of SLN's capital and 6% of that of Eramet, in the framework of a complex capital tie-up […]. These acquisitions took place in July 2000 for the benefit of the three Provinces of New Caledonia whose development corporations – Sofinor, Sodil and Promosud – got together for that purpose in an ad-hoc structure, the STCPI (*Société territoriale calédonienne de participation industrielle*)." (Ibid, 94). In November 2006, the latter raised its share in the capital of the SLN to 34%. Likewise, in January 2002 the meeting of the signatories of the Nouméa Accord reaffirmed its willingness to have New Caledonia represented in the Southern plant project capital (Goro-Nickel) announced in 2001 by Inco Ltd.[22] Just like the STCPI, the Caledonian mining company Société de Participations Minières du Sud Calédonien (SPMSC, 50% held by the Southern Province and 25% by each of the two others) was created to take a stake in the company (only 5%).

Besides, Article 39 of the organic law organizing the transfer of mining rights from France to New Caledonia provides that "[b]y 2004, New Caledonia shall establish a mineral wealth development plan,[23] through a decision taken by Congress on advice of the Advisory Committee on Mining and of the Mining Board. This plan shall involve:

- A mining inventory;
- Mining prospects of deposits;
- Guiding principles on environmental protection for the exploitation of deposits;
- A census of areas covered by special police forces;
- Industrial development guidelines needed for the rational exploitation of mineral resources with a view to sustainable development;
- Principles governing the policy on the export of mineral products.
- Any individual decision made under the mineral regulation shall be compatible with the principles and guidelines of the mineral wealth development plan."

The **Advisory Committee on Mining** (article 41) is made up of representatives of the State, Government, Congress, Customary Senate, Provinces, communes, professional and trade union organizations as well as environmental organizations. As for the **Mining Board,** it comprises the President of the Government, the presidents of Provincial Assemblies or their representatives, and the High Commissioner who presides over the Board but has no right to vote (article 42). More recently, the **Mining Code of New Caledonia** was adopted (for its legislative aspects) by Law n° 2009-6 of 16 April 2009. The global economic crisis also led to the creation the same year of a **Nickel Fund** to ensure the expansion of the industry in case of a sectorial crisis.

As emphasized in the mining wealth development plan, complex power sharing and superimposition of applicable regulations (table 1) are not well suited for the physical

[22] In 2006 Inco Ltd was bought by CVRD, which has since become Vale.
[23] See deliberation n°466 dated 18 March 2009 laying down provisions for the mineral wealth development plan (JONC of 2nd April 2009, page 2278).

combination of substances which means that their implementation on mining sites appears to be problematic.

Table 1: Scope of the various mining regulations

N°	Substances	Regulation	Scope	Geographical location
1	Radioactive	State	State	New Caledonia and exclusive economic zone (EEZ)
2	All substances	NC	NC	EEZ and non provincial islands
3	Ni, Co, Cr, hydrocarbons	NC	Provinces	Territory of the Provinces
4, 5, 6	Other substances	Provinces	Provinces	Territory of the Provinces

Source: Government of NC (2009).

The report also highlights the lack of tools for greater involvement of local authorities in the management of their mining sector: "Local authorities do not currently have the regulatory means to turn down applications for mining or metallurgical projects development, in order to set aside these mineral resources for development projects other than those put forward, in the framework of a coherent sustainable development plan for the mining and metallurgical sector in New Caledonia" (Government of NC, 2009, 160). The three major metallurgical projects for the territory are thus developing on the basis of a regulatory framework that is largely still under construction.

B. A Strategy of Public Acquisitions

The Case of New Caledonia

New Caledonia is the world's leading exporter of ferro-nickels. The mining and metallurgical sector accounts for 4000 direct jobs on the territory – i.e. around 3.5% of its working age population – and its contribution to GDP is around 10%[24] (ISEE, 2011b). Its institutions strongly encouraged the development of investment projects in nickel metallurgy, a sector that accounts for 75% of the value added of the industry (Torre, 2005, 25). Three far-reaching projects are being implemented on the territory:

1. **The Doniambo project – SLN** (currently held by the STCPI -34%-, Eramet -56%- and Nisshin Steel -10%-, its main Japanese client) aims at raising the production capacity of the pyro-metallurgical plant at 75,000 tons (a goal that now seems to have been lowered to 65,000 tons because of the crisis) by consolidating the Tiebaghi deposit processing unit (Northern Province) and replacing a smelter in the Nouméa plant. The garnierite mined comes from five mines scattered over the territory and from two processing units. The Southern Province also recently gave it mining rights for the exploitation of laterites in the south (a low-nickel but cobalt rich mineral) to be exploited in a new hydro-metallurgical plant.[25]

2. **The Koniambo project – Nickel SAS** to set up a pyro-metallurgical plant in the Northern Province (51% held by SMSP (a subsidiary of Sofinor), and 49% held by Xstrata Nickel[26] following its takeover bid for Falconbridge in 2006). Its production capacity should equal that of SLN at around 60,000 tons over 50 years. The exploitation of garnierite from the Koniambo massif and production should start in 2012.

[24] With a peak at 16% in 2007 due to the record price of nickel that year.

[25] Hydrometallurgy is a technology developed in the 50's that enables the exploitation of low-grade ore: nickel is extracted with chemical reagents in high temperature environment and under pressure.

[26] Canadian subsidiary of Swiss group Xstrata.

3. **The Vale project – INCO New Caledonia SAS** to set up the first hydro-metallurgical plant in the Southern Province (74% held by Vale, 21% held by Sumic, a Japanese consortium, and 5% held by the SPMSC[27]). Laterites from the Goro plateau will be processed with a fourth generation process by acid pressure leach to produce an estimated 60,000 tons of nickel and 5,000 tons of cobalt over a period of 20 years. Production was meant to start in September 2007 but hasn't started yet for many reasons related, among others, to the novel nature of the process, to the fact that the company that initially launched the Vale project has been bought back, and to major additional costs, but also due to strong protest by the local population (we shall come back to this).

Finally, one last project was announced in 2006 to create a metallurgical plant in South Korea, in Gwang Yang and a Caledonian mining company (Nickel Mining Company), 51% held by the SMSO and 49% held by POSCO, the Korean steelmaker. This clearly attests to the fact that local authorities in New Caledonia have adopted a strategy to take stakes in these mining projects, a strategy that comes out of the various agreements and is at the heart of the territory's political issues under the theme of the "stolen wealth" of the Kanak. The capital structure of each project however differs greatly: the investment of the Northern Province via Sofinor in the SMSP indicates a willingness to "rebalance" the sharing of mining proceeds for the benefit of the territory, and obviously of the North.

Besides, investors also enjoyed major tax advantages or public loan guarantees. There is indeed a contradiction in the **taxation of the mining sector**: on the one hand, most capital-intensive mining projects require a tax system that fosters investment; and on the other, the negotiation of the tax system almost invariably leads to a lowering of taxes levied and to an increase in public spending (in particular in infrastructure projects: energy, transport, etc.), thus significantly reducing the share of the mining proceeds allocated to the host country (Clark, 1999). The main operators thus enjoy considerable tax exemptions (Torre, 2005 and Doligé, 2011):

- The State tax exemption arrangement for productive investment overseas that amounts to a subsidy of 30% of the amount invested;
- A blanket import tax exemption;
- The deduction of provisions for reconstituting mining reserves from companies' income;
- The possibility to write-off a loss against profits made for the three previous years (in addition to the possibility being given to write them off against the five following financial periods);
- The possibility given to deduct from taxable income 95% (100% less a fixed 5% share) of the proceeds of investments in subsidiaries (in the metallurgical sector);
- The possibility given to stabilize taxes in connection with an investment programme;
- In the metallurgical sector, additional exemptions during the building and amortization phase of the productive base and related facilities until break-even point is reached (at the latest 15 years later):
    - Building phase: exemption of almost all traditional taxes
    - Operating phase: almost identical exemptions
- In the same sector, country law n°2002-19 states:
    - A tax on income from securities (dividend) of 5% for a Caledonian subsidiary and 10% for a metropolitan company, with a 50% partial and temporary exemption;

[27] This share should go back to 10% once the plant is in operation but will in any case be limited to 20%.

- During the building phase: income from securities and interest paid to a foreign lender is also exempted from the services tax (TSS);

- Other advantages can be added: charges on personal mining requests for authorization and mining titles; annual surface charges related to the surface area exploited or frozen; industrial promotion subsidy in connection with driving on classified roads; payment, voluntary or otherwise, to mining sites rehabilitation funds; training tax credit, etc.
- Finally, a 35% company tax rate (against 30% for other companies) to take into account these many advantages, particularly customs exemptions. The special terms of payment offered however entitle companies to a 10% deduction (capped at 200,000 euros) if donations are made to the communes for the rehabilitation of mining sites.

Its turns our that the contribution of the mining sector to New Caledonia's tax revenue mainly comes through the corporate profit tax, mining authorization levies and additional charges as well as from the dividends paid to the *Société territoriale calédonienne de participation industrielle* (STCPI). Depending on the year, it varies between 2% and 4% of total income. Moreover, this contribution is highly dependent on the price of nickel (DME, 2005, 36; CEROM, 2005 and 2008) and can thus be quite erratic. Mining royalties (of extraction royalties in particular) that were recommended on several occasions to ensure local authorities have the financial means to make the public investments required (Torre, 2005, 84) haven't yet been introduced. Other solutions have been considered to make sure the population benefit from the economic spin-off of these projects.

C. Towards Shared Governance?

Case of New Caledonia

The local population's concerns vis-à-vis these large mining projects are twofold: on the one hand they have to do with the limited economic spin-off for the local population, whether in terms of employment (the use of foreign workers from the Philippines or China during the construction phase only increased those fears) or the knock-on effect on the rest of the economy, and on the other with the environmental degradation caused by mining activities that was considerable in the 1950s and 1960s on "the rock".[28] In response to environmental concerns, the government's tax redemption scheme was linked to maintaining strict environmental standards (European standards on discharge or hazard, though they do not apply in NC). The regular publication of reliable data by *independent* bodies is essential in this respect.

At the same time, several institutional structures were created in connection with two large projects to foster linkages with the local economy. Regarding the **Northern project** (Koniambo), in 2000/2001 the French Government requested the building of two structures: the ***Single-purpose Intercommunal Organization*** bringing together the three communes of Koné, Voh and Pouembout located near the plant, to handle the planning and development plan; and the ***Koniambo Committee*** made up of the State (the High Commissioner and the Commissioner for the Northern Province), the Government of New Caledonia, the Northern Province, the Koné/Pouembout/Voh Intercommunal Organization, the Customary Senate, the SMSP/Xstrata, and SOFINOR, to liaise between the industry and its institutional partners. This includes informing local authorities so that they can "anticipate and develop support programs in areas such as:

[28] The example of the city of Thio, on the east coast of Grande Terre is often mentioned to illustrate the damage caused by mining to the environment. After intensive mining operations in the 1970s with the nickel boom, facilities were abandoned and the sites were not remediated, leaving behind a devastated city and bleeding mountains.

- Taxation (New Caledonia);
- Training (New Caledonia – Province);
- The environment (New Caledonia – Province);
- Housing (Province – communes – operators);
- Road, health, and school infrastructure (State – New Caledonia – Province – communes);
- Sports, social and cultural facilities (Province – communes);
- Water, sanitation, electricity and telecommunications networks;
- Land use and urban planning" (Torre, 2005, 45).

Finally, the ***Grand Projet de Voh Koné Pouembout semi-public limited company (SAEML)*** was created in 2006. It is responsible for the region's development and management, ensures technical coordination and acts as contractor on behalf of local elected officials. It also implements investment programmes and carries out operations on behalf of public or private partners (Doligé, 2011, 35).

Likewise, in 2004 the **Southern project** (Vale Inco) gave birth to the ***Goro Steering Committee***, similar to the Koniambo Committee, by decision of the Assembly of the Southern Province. This Committee is made up of five Sub-committees responsible for: employment and training; development and urban planning; the socio-cultural impact of the project; related economic projects; or the participation of local companies in the building of the plant. This project is a source of major concerns regarding the economic impact on the territory (based on modest public equity participation and tax contribution) as well as its environmental impact (discharge of polluted air and heavy-metal laden effluents released into the lagoon) – not far from a UNESCO World Heritage designated area where whales mate – and the presence of major technological risks (such as related to the building of a sulphuric acid production plant). In response to these concerns, an Observatory of the Environment (l'OEIL) was created in 2009.

However, in the eyes of much of the Kanak population, these various institutional schemes do not seem to guarantee equal sharing of the mining proceeds for the benefit of the indigenous population, while respecting their environment and their way of life. The economic impact of the two main projects remain quite modest in terms of employment (Table 2), as suggested in the economic theory on profit-based economy, based on "enclave dualism" (Higgins, 1956 and Myint, 1964).

Table 2 Economic impact of the two metallurgical plant projects

	Goro-Nickel (Vale) Project	**Koniambo (SMSP/Xstrata) Project**
Initial expected investment	US$ 1.45 billion	US$ 1.45 billion
Re-estimated investment*	US$ 4.3 billion	US$ 3.8 billion
Direct jobs created**	800	750
Induced or indirect jobs estimated by the industry	2,600	2,750

*Sources: "Dolligé (2011), **ISEE (2011b).*

The strategy of the pro-independence movement in power that involves getting public authorities to invest in multinational companies is thus being questioned by the indigenous committee for the management of natural resources (CAUGERN, non-profit society established in 2005 under French Law 1901). Their claims are based on indigenous peoples' right and they are twofold (Demmer, 2007):

- "The creation of a Heritage Fund […] financed from the profits of companies that extract and process nickel […]. The money invested should be used, as a matter of priority, to prevent the loss of biodiversity and to regenerate the natural environment after exploitation in the Kanak communes where mines were opened; they should also support local development and the safeguard the Kanak cultural heritage.
- Restoring Kanak sovereignty also implies (following the logic of indigenousness) upgrading traditional political authorities […]. New Caledonia's political institutions, on top of being accused of excluding the idea of a different society or specific practices, are considered a denial of "customary" authority – high-ranking individuals in the Kanak political system of chieftainships. The Committee regrets that these chieftainships are only recognized through the communes in which they are registered and the fact that the Customary Senate only plays an advisory role. It further deplores that the organic law resulting from the 1998 agreement limits "customary" power to "customary" lands: those created at the time of the "cantonment" and those recovered since the 1970s."

This society was created shortly after the establishment of the **Rhéébu Nùù Kanak Society** which as early as 2002 expressed the demands of the Yaté chieftainships against the Goro-Nickel Southern Province project. Their aim was to "force Inco Ltd to modify its project. It publicized its fight through court proceedings for insufficient impact assessment; by blocking the construction site; and by organizing demonstrations. CAUGERN is now widening the fight (part of its leaders are from Rhéébu Nùù)" (Ibid.). In 2007 these blockades led to the signing of the "Sustainable Development Pact for Southern New Caledonia" involving neighbouring populations identified as "stakeholders" in the environmental surveillance of the project and in a local sustainable development scheme. Even in the case of the Northern Province project, CAUGERN considers that long-term control of Sofinor by the Kanaks isn't guaranteed and is asking for the principle of financial compensation to be written in the law. As noted by Demmer "by so doing, it recognizes that it is ignoring the issue of Kanak employment, accepting the implications of its choice to claim rights over natural resources as a matter of priority".

As a conclusion, the transfer of mining powers from the State to New Caledonia's institutions led local authorities to adopt various strategies of public equity participation in the mining projects on the territory. Tax revenue however remains limited, just like its economic impact on the labour market, which doesn't fully satisfy the claims of the Kanak population, particularly those of customary authorities.

Case of the Sahara Region:

The management of mining resources in the Sahara Region was discussed during the technical meeting organized on 7 and 8 November 2011 in Geneva under the aegis of the UN Secretary General' personal envoy for the Sahara, Mr Christopher Ross. This meeting gathered representatives of Morocco, Algeria, Mauritania and the Polisario. The Secretary General of the UN, his personal envoy as well as the Security Council welcomed this technical meeting, recognizing that "the Moroccan experts gave detailed presentations on the status of selected resources such as fisheries, water and minerals, as well as on environmental topics such as climate change and pollution."[29]

Though estimates of deposits and their content in phosphate anhydrides vary considerably depending on the source, the Sahara has limited natural resources and to be viable their exploitation requires heavy infrastructural investment. Moreover, the cost of phosphate mining in the region is very high in comparison with the mines of Northern

[29] Report of the Secretary General of the United Nations S/2012/197 dated 12 April 2012.

Morocco, due to high equipment maintenance cost in a region faced with major climate constraints and due to its geographical location (OCP, 2011).

The region's phosphate deposits are mined by PhosBoucraâ, a limited company managed by people from the Sahara Region. Since 2002, it has been 100% held by the *Office Chérifien des Phosphates* (OCP, a Moroccan State-owned company). In 2010, PhosBoucraâ's turnover (US$ 300 million) accounted for 6.5% of the turnover of the OCP (US$ 4.6 billion) (OCP, 2011). According to the OCP, all of PhosBoucraâ's revenue is reinvested into the maintenance of the Boucraa mine and into the Sahara Region. Cumulated capital expenditure (investment and mining equipment) since 1977 indeed average 350 million dollars, 75% of which since 1997, whereas the expenditure needed to exploit the mine (directly financed by the OCP) were over 2 billion dollars between 1977 and 2008.

In terms of employment, the phosphate sector is the first private employer in the region with 2,168 employees, over half of whom (1200 employees, or 55% in 2011 versus 39% in 1975) come from the Sahara Region, including PhosBoucraâ's director. From 2001 to 2011, PhosBoucraâ recruited 1,043 employees, 810 of them from the region, i.e. 78% of all those recruited. In the same vein, 1,233 families of PhosBoucraâ retirees and their dependents enjoy socio-economic advantages that raise these families' purchasing power. Finally, PhosBoucraâ has been contributing significantly to the development of local entrepreneurship for the creation of local jobs (50 companies work as sub-contractors, thus representing 450 indirect jobs).

III. Management of Other Natural Resources

Before taking a closer look at the management of marine resources and other land resources on the rock, it is worth briefly recalling the stakes of the land reform launched well ahead of the adoption of the transitional status.

A. Land Reform: a Fundamental Identity Issue

Unlike in the Sahara, where there is no land issue given the tribal and nomadic nature of the local population and all the tribes of Southern Morocco, in New Caledonia colonization resulted in far-reaching land-grabbing programmes and land issues are the cornerstone of pro-independence claims.

The organization of land ownership in the Sahara only became important after the departure of the Spanish colonizer in 1976 and following the modern development of the cities of the region. The Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra region has reached an average rate of urbanization of 90% and is structured around 4 linear urban areas. The Oued Eddahab-Lagouira region shows an urbanization rate of 84.7%. The city of Dakhla alone is highly concentrated and home to 80% the population of the region.

In New Caledonia the situation is quite different. Indeed, as mentioned in the Nouméa Accord, "the identity of Kanaks is first and foremost in their land", the land they are named after, that gives their totem and establishes their lineage. The various agreements therefore reaffirmed the need to pursue and accelerate the tax reform under the aegis of the Rural Development and Land Improvement Agency (ADRAF). Until the Matignon Accords, this territorial institution was strongly criticized for its "nepotism benefiting the local right-wing movement", i.e. the loyalist movement to which it attributed private land (Naepels, 1998, 293). The Nouméa Accord aims at strengthening its role and its independence by giving it the status of French public administration, by clarifying the status of customary lands while providing, in the long term, a transfer of the land reform to local institutions.

Article 18 of the Organic law of 19 March 1999 on the customary land regime thus states that "(…) [c]ustomary lands consist of reservations,[30] lands allocated to groups subject to special local rules [GDPL], and lands that have been or are being allocated by territorial communities or public land agencies in order to respond to claims made on the basis of ties to the land. They include property owned by the State given to customary owners. Customary lands are inalienable, non-transferable and immune from seizure". The GDPL is an original structure created as early as 1982, of a customary and common law nature (with a legal personality), which essentially brings together persons of customary civil status. Theses structures are managed by customary law and serve multiple functions: foster economic development or the allocation of lands in the framework of the land reform. Leases are established by the Congress in agreement with the Customary Senate, in order to spell out the relationship between the customary owner and operators on customary lands. Returning these lands does however raise difficulties: because populations moved during colonization, customary ownership is often difficult to establish and land conflicts are many. To this day, "all of Grande Terre's customary lands (including Belep and the Isle of Pines) cover 298,500 hectares and account for 18% of the total surface area, against 19% for common law lands and 63% for community lands" (ADRAF[31]) against only 8% following cantonment in 1910 (Demmer, 2006, 4). This specificity required the adoption of original natural resources management modes.

B. Managing Biodiversity

As highlighted above, New Caledonia enjoys outstanding natural heritage. It is however also one of the world's 34 "hot spots" and it sadly is the 12th country in the world where natural environments are most endangered (destruction of natural habitat, overexploitation, pollution, proliferation of invasive species). Economic development activities, industrial mining in particular, and urbanization are posing dire threats to the environment, which will quickly be further compounded by the effects of climate change.

However, though article 213 of the Organic Law provides for the creation of an **Advisory Committee on the Environment** including State, Government, Provincial and communal representatives, it was only with decision n° 155 of the Congress of New Caledonia adopted on 9 January 2006 that this Committee was finally established. This lack of willingness shows that local politicians were very slow in taking into account environmental issues. Besides the above-mentioned institutional members, this Committee includes the Speaker of the Customary Senate, the President of the French League of Mayors and the President of the League of Mayors of New Caledonia, five representatives of an environmental protection NGO, a representative of a consumer protection NGO, the representative of the Agency for the Environment and Management of Energy (ADEME).

This lack of willingness is also probably related to the fact that the Committee only has an advisory function and that the three Provinces are considered competent when it comes to the environment. Environmental policies thus vary greatly from one Province to the next, as evidenced by the adoption of a different environment code in the Northern Province (in 2008)

---

[30] Reservations were created by the colonial administration during the second half of the 19th century for the tribes of Grande Terre. Loyalty Islands were almost entirely declared an indigenous reserve at the end of the 19th century, followed by the Isle of Pines at the beginning of the 20th century (www.adraf.nc).

[31] 50% of New Caledonia's customary lands (238,000 ha) are located in the Northern Province and account for 25% of the territory of the province. Some 38% of customary lands (188,900 ha) are located in the Province of Loyalty Islands and account for 97% of the territory. The Southern Province represents 12% of customary lands (60 500 ha), which cover 9% of its surface area. Some 7,200 hectares of customary lands are located in the communes around Nouméa (www.adraf.nc).

and in the Southern Province (in 2009). David (2007) considers that this power sharing "is based on a misinterpretation of the Organic Law […] which originates in a lack of understanding of the scope and cross-cutting nature of environmental law" (p. 35). And this causes many problems: the example of waste management shows how difficult it is to organize management at Provincial level, in the absence of a truly "local" policy. In any case, let us look into the fish and land resources management modes adopted in this context.

In the case of the Sahara, the management of biodiversity and the environment are to be entrusted to the competent bodies of the Region. Article 12 of the Moroccan Autonomy Initiative provides that "[i]n keeping with democratic principles and procedures, and acting through legislative, executive and judicial bodies, the populations of the Sahara autonomous Region shall exercise powers, within the Region's territorial boundaries, mainly over the following:

- In the economic sector: economic development, regional planning, promotion of investment, trade, industry, tourism and agriculture;
- The environment."

Unlike New Caledonia, the Sahara Region covers a mountain range, a very arid area in the East and a more temperate and humid coastal desert to the West. Along the coast, temperatures vary between 19°C and 30°C. However, as you move towards the East, temperatures increase and can reach 50°C. The topography of the region is as follows: to the West, a plateau cut by dried out *wadis*, some dunes, as well as cliffs. Though rainfall and underground water resources are limited, they supply oases and the region's cultivated land with water and create vegetation used by breeders as pasture for their cattle.

The economy of the Sahara Region is essentially based on marine fisheries. This activity has a strategic importance since it is the main industry with an immediate knock-on effect on related industries (processing, trade) and on the creation of stable jobs. (http:www.lagencedusud.gov.ma/provinces.php#1)

B.1. Fisheries Resources

A number of studies have highlighted the wealth of Caledonian marine ecosystems but also their vulnerability to human activities (impact of mining: heavy metals and sedimentation; increase in extraction, etc.). Fisheries resources are very important – whether in the lagoon or in the exclusive economic zone – and aquaculture is booming along the coastline. But above all, the exceptional diversity of corals and fish led UNESCO to designate 60% of Caledonian reefs and lagoons a **World Heritage Site** in 2008, i.e. six marine areas of almost 15,000 square kilometres in total. This wealth has to be protected and enhanced.

Article 45 of the Organic Law defines the maritime public domain over which the rights of each community are exercised, between the State, the country (NC) and the provinces: "The maritime public domain of the provinces includes, barring rights of way registered on the exercise of State competences at the time this law is published and subject to the rights of third parties, the so-called fifty-foot zone, the sea shores, land reclaimed from the sea, the soil and sub-soil of inland waters, including natural harbours and lagoons, as defined in international conventions, as well as the soil and sub-soil of territorial waters. The islands not included in the territory of a province as well as the soil and sub-soil of the lake of the autonomous port of New Caledonia are part of New Caledonia's public domain" (Table 3). Sea water regulation is the responsibility of New Caledonia, but the management of the maritime public domain is essentially a provincial competence. Chrisnacht (2004) further notes that "in order for foreign ships to fish in New Caledonia's EEZ, a fishing agreement has

to be signed with the flag State and renewed on a yearly basis. The country authorized has to provide compensation – fees, technical assistance to NC fishermen." (p. 88).

Table 3. Power Sharing in the Maritime Public Domain

<table>
<tr><th colspan="4">Sovereign Area</th><th colspan="2">Exclusive Economic Zone</th><th colspan="2">High Sea</th></tr>
<tr><th>Land Territory</th><th>Shore</th><th>Inland Waters</th><th>Territorial Sea</th><th>Contiguous Area</th><th></th><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>12 miles</td><td></td><td></td><td colspan="2">Exercise by all States of high sea freedoms, including freedom of fishing and of scientific research</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td colspan="2">24 miles</td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Baseline =></td><td colspan="3">200 miles</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td colspan="2">Continental Shelf</td><td>Outer Limit of Continental Shelf =></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>Slope - Rise</td><td>Abyssal depths</td></tr>
<tr><td colspan="4">PROVINCIAL MARITIME PUBLIC DOMAIN</td><td colspan="2">CONTINENTAL SHELF</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4"></td><td colspan="2">Sovereign rights of the coastal State over fishing and mineral resources. Underwater research and defence of the marine environment. Freedoms of navigation, overflight, laying cables and pipelines for third countries</td><td>Sovereign rights of the coastal State over soil and subsoil wealth. Underwater research competence</td><td>International seabed area. Common heritage of humankind. Exploitation by the company or by company having signed a contract with the Seabed Authority</td></tr>
</table>

Source: Heritage and Information System Services

On 31st December 2010, 317 ships were authorized to practice professional fishing (Maritime Affairs). This includes lagoon fishing (ships under 10 m long) destined for domestic consumption but also for export (Trochus shells or holothurians); coastal fishing within the limits of territorial waters (ships around 12 m long) for deep-sea species of the reef wall and high-sea species; and finally, high seas fishing, mainly for tunas and within the EEZ with long-liners. At the same time, pleasure boat owners and coastal tribes fish a lot for food (22,896 boats) (Chrisnacht, 2004, 88). There are also 5 hatcheries and 18 aquaculture farms in the shrimp sector that remains the first seafood export product despite the significant decrease in volumes exported over the past few years. Despite the considerable support given to the industry (IFREMER, the French government's tax exemption arrangement, local authorities) the sector's contribution to NC's GDP doesn't exceed 1% for some 500 employees (ISEE, 2011b).

At Provincial level, several types of regulatory tools are in use to protect and manage marine resources:

- Strict nature reserves where no activity is authorized;
- Nature reserves, which are accessible to the public but regulated;
- Special marine or wildlife reserves where fishing and activities are regulated;
- Sustainable resources management areas that refer to islets and coastlines considered reserves, with a lease for tourism activities;
- Provincial marine parks, which can group several categories of protected areas.

Mazzéo (2007) notes that "depending on the Protected Marine Area (AMP) considered, an appropriate and specific regulation (zoning, spinning reserve, etc.) is in force. New Caledonia's AMPs are thus managed by Provincial services responsible for the environment." (p. 1). To date, the country has 19 AMPs (most of them created in 2007), unevenly distributed over the territory: 15 in the Southern Province and 4 in the Northern Province. Most of the time, terrestrial parts are buffer zones covering the whole of the catchment area.

Management Committees were launched by the Northern Province in partnership with the WWF and Conservation International (CI) for three of its AMPs. Therefore, the Management Committee of Pouebo's AMP (non-profit association established in 2009 under French Law 1901) brings together the Northern Province, the city hall of Pouebo, the *Yambé* tribe, the *Lé Jao* customary district and nearby tribes of *Tchamboene* and *Wévia* (Faninoz, 2009, 5). Likewise, the Management Committee of the two AMPs of Hienghène brings together the Northern Province, the commune of Hienghène, the diving centre (*Babou*), the Professional Fishermen's Association (*Mangalia*) and the *Lindéralique, Koulnoué* and *Pindache* tribes (near the AMPs), as well as the chieftainships of *Poyes* and *Goa*, as well as the *Ganem, Lewarap, Ouare* and *Poindjap* tribes (Faninoz, 2009, 7-8). These Management Committees supervise eco-tourism projects associated to these AMPs and involve the local populations in order to take into account the customary management of these resources. This is indeed a cultural heritage for the Kanaks, to which a number of ideal and material uses are associated (Dodmer, 2010). Fishing regulations of the Northern Province were developed under the same participatory approach from 2006.

The presentation file for the inscription on UNESCO's World Heritage List rightly recalled that "from the standpoint of appropriation, the sea works like land areas. The original inhabitants, owners of the soil, are the real owners of the territory and consequently of the sea that is part of it" (Boudeele, 1999).

In the case of the Sahara Region, the southern coastline is blessed with a wealth of varied and abundant fishing resources, which account for 80% of inshore and artisanal fleets. Production capacity in the fishing sector is around one million tons per year, much of it intended for the industry.

Within 10 years, maritime fishing in these regions has grown at an exceptional pace, in particular thanks to the building of four ports in Tan Tan, Tarfaya, Laâyoune El Marsa and Dakhla.

Catches landed in the various ports of the Kingdom's Southern regions reached more than 700,000 tons in 2002, i.e. 80% of the national production of coastal and artisanal fleets. These catches have grown at an exceptional pace: 242% in tonnage and 653% in value over a 10-year period.

The spontaneous development of an intense artisanal fishing sector (8,000 artisanal boats counted in the Southern Provinces) confirms that the industry is profitable (mainly octopus and white fish fishing) and low capital intensive. Hence the contribution of artisanal fishing to addressing the problem of unemployment, through the creation of fishing villages, the development of coastal urban infrastructure in the Kingdom's Southern Provinces.

Generally speaking, maritime fishing has a strategic importance since it is the main industry with an immediate knock-on effect on related industries (processing, trade) and on the creation of stable jobs.

Besides, in order to better protect fishing resources along the national coasts, a biological recovery period of two months has been established, from 1st September to 31st October. (http://www.lagencedusud.gov.ma/provinces.php#l1)

The work of Veguilla Del Moral (2011) also shows that the management of fisheries resources remains an important challenge (as revealed in the case of the Dakhla region and its economic impact on the local population). The Moroccan Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region could also spell out power sharing in terms of exploration, management and exploitation rights over marine resources.

B. 2. Management of Other Land Resources

To conclude this (non exhaustive) review, it is worth mentioning the management of resources other than mining resources. The economy being more and more a service sector economy, let us say that in NC the agricultural sector is in decline with the proportion of agricultural production marketed in 2010 covering only 42% of the needs of the territory and only representing 1.5% of GDP (ISEE, 2011b). Due to the territory's topography, agricultural lands only account for 13.3% of NC and 65% of them are private lands. Its main sectors are fruits and vegetables (32%), beef (15%) and poultry (15%). Subsistence agriculture remains important and acts as a social safety net for the most disadvantaged populations: ISEE considers that 18% the resources of the Northern Province and Loyalty Islands are non monetary resources, 80% of which food products. Declared agricultural units are mainly very small farms and 11% of the largest farms hold 88% of utilised agricultural area. Most of these large farms practice intensive farming and use toxic fertilisers and pesticides without care (products forbidden in France and in Europe), even thought the legislation is currently changing and organic labels were recently created. In the framework of the land reform, ADRAF carries out all acquisitions and allocations in the poultry sector: between 1989 and 2009, 106,600 ha were allocated mostly to GDPL (DAVAR, 2011).

At the same time, land resources most directly in danger of extinction are the target of conservation programmes. These are mainly dry forest resources (WWF, "Global 200"), whose preservation is ensured by the Provinces and numerous partners: France (via development contracts), New Caledonia, territorial research institutions, Environment Education Centre, the WWF and Conservation International. The main aim is to conserve these forests on a sustainable basis, inside but also outside protected areas, by undertaking conservation and sustainable management actions (www.foretseche.nc). These protected areas are provincial parks. Concomitantly, territorial research bodies (the Research and Development Institute, New Caledonia's Institute of Agronomy, the University of New Caledonia, etc.) have for many years been implementing programmes to improve NC's endemic species: essential oils, ornamental plants, dyeing plants, new drugs, etc.

Finally, a few words on water management and air quality. Water being a public health issue, the regulation of its quality is the responsibility of New Caledonia. For the time being the issue is very localized (Nouméa and around industrial facilities) but highly important considering the level of industrial pollution. A stations network is being developed in Nouméa by Scal-Air, New Caledonia's air quality monitoring association that brings together local authorities, the State (via ADEME), the industry, associations and qualified personalities. However, things are more ambiguous when it comes to water management: on top of sea water mentioned above, the management of freshwater is a competence of New Caledonia that has been transferred to the Provinces by deliberation of the Congress as early as 1997. In practice, this delegation of power places a heavy responsibility on Provinces that not only manage extraction (still badly known), hydraulic facilities, and all public water services (financial assistance, technical support, sanitation, etc.).

Conclusion

As can be seen, the statutory solution chosen in New Caledonia has the advantage that it makes it possible to quickly learn about autonomy, by transferring many State powers and the means to exercise them, regardless of the final status of New Caledonia. The management of natural resources is primarily the shared responsibility of New Caledonia and its provinces, the State keeping only a few competences until the end of the transitional statute. These original participatory management modes were adopted by the Provinces with a view to better integrating the specificities of the Kanak society and to making the local population enjoy the proceeds from the exploitation of these resources. The aim is thus to satisfy one of the founding principles of self-determination, that is the control and management of its resources by the population of the territory, as confirmed in the agreement on the mining sector.

In the Sahara Region, the management of natural resources can help settle the conflict. Christopher Ross said that the focus should be on the management of natural resources and on de-mining the territory.

The Moroccan autonomy initiative for the Sahara Region is the ideal framework to foster the sustainable management of the region's natural resources for the benefit of the local populations. Let us recall the efforts made by the Moroccan authorities to develop the region and the redistribution of considerable financial resources ever since the departure of the colonial power – Spain. The negotiation of an autonomy statute for the Sahara region will make it possible to detail the provisions of the Moroccan Initiative on the management and promotion of the region's resources in a spirit of national solidarity. The Moroccan Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region aims at overcoming the current impasse and at making progress towards a negotiated and mutually acceptable political solution to the dispute over the Sahara. This Initiative that the Security Council of the United Nations called "serious and credible" makes sure sustainable development, environmental protection, the full enjoyment of political, economic and social rights of the populations, as well as the enhancement of the value of natural resources, including through the allocation of the financial resources required, are the solid foundations and the engine of the future economic development of the Sahara Region.

Bibliography

- Abdelhamid El-Ouali, *Autonomie au Sahara, prélude au Maghreb des régions*, Stacey International, 2008.
- Agniel G. (1997), « L'expérience statutaire de la Nouvelle-Calédonie ou de l'étude du mouvement du yo-yo au service de l'évolution institutionnelle d'un territoire d'outre-mer », in *L'avenir statutaire de la Nouvelle-Calédonie. L'évolution des liens de la France avec ses collectivités périphériques*, Les Études de la Documentation française, p. 41, cited in David (2012).
- Bodmer D. (2010), « Entre préservation et/ou mise en valeur de la ressource, quel avenir pour les Aires Marines Protégées en Province Nord de la Nouvelle-Calédonie ? », *Etudes Caribéennes*, 15 April 2010.
- Boudeele C. (1999), *La formation d'un droit de l'environnement spécifique en Nouvelle-Calédonie*, DESS Thesis 1998-1999, ed. Jean-Yves Faberon, 90 p.
- Cherkaoui, Mohamed, *Le Sahara, liens sociaux et enjeux géostratégiques*, Oxford, The Bardwell Press.
- Chrisnacht A. *(2004), La Nouvelle-Calédonie,* Les Etudes de la Documentation française.
- Clark A.L. (1999). "Government Decentralization and Resource Rent Revenue Sharing: Issues and Policy", *East-West Center Occasional Papers*, Economic Series, n°1, November.
- CEROM (2005). *L'économie calédonienne en mouvement.* Institut de la Statistique et des Enquêtes Economiques, Agence Française de Développement and Institut d'Emission d'Outre-mer.
- CEROM (2008). *Les défis de la croissance calédonienne*. Institut de la Statistique et des Enquêtes Economiques, Agence Française de Développement and Institut d'Emission d'Outre-mer.
- Direction des Affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR) (2011), *L'agriculture calédonienne de 2000 à 2009*, Government of New Caledonia, Nouméa.
- David C. (2007), « Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie ». In : « Le Droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, Etat des lieux et perspectives », *Revue Juridique de l'Environnement*, Special Issue.
- David C. (2012), « L'initiative marocaine pour la région du Sahara vue par le prisme du statut d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », paper presented to the International Research Seminar on "Gouvernance in Autonomy Statutes: Institutions and Mechanisms" organised by the Permanent Mission of Morocco to the United Nations in Geneva, 22 March 2012.
- *L'Information géographique*, 2011/3 Vol. 75.
- Demmer C. (2006), « Quand la définition de la propriété était un enjeu fort de la définition de Kanaky : retour sur les perspectives nationalistes kanakes des années 1980 », paper presented to the International Seminar on "At the frontier of land issues", Montpellier, 2006.
- Demmer C. (2007), « Autochtonie, nickel et environnement : une nouvelle stratégie kanake », *Vacarme* 39.
- Didacticiels et modélisation économique (DME) (2005), *Croissance et développement d'une économie insulaire – une étude des dynamiques de l'économie calédonienne*, Final Report for AFD and IEOM, May, 50 pages.
- Dierckx de Casterlé E. (2008), *Rapport sur le développement humain dans les provinces du Sud du Royaume*, Agence pour la Promotion et le Développement économique et social des Provinces du Sud du Royaume, http://www.portailsudmaroc.com/documents/300610_191232-rdhsud-version-finale-27-8.pdf.

- Doligé E. (2011), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie*, N°368, French Senate, Paris.
- Erik Jensen, *Western Sahara: Anatomy of a Stalemate*, Lynne Rienner Publishers, 2005.
- Faberon J.Y. (2012), *Des institutions pour un pays : La Nouvelle-Calédonie en devenir*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- Faninoz S., WWF, Province Nord, ADECAL et al. (2009). *Aires Marines protégées Nord-est Nouvelle-Calédonie*, Nouméa, CRISP.
- Government of New Caledonia (2009), *Le Schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie*, Congrès, 18 March 2009, Nouméa.
- Higgins B. (1956), "The 'Dualistic Theory' of Underdeveloped Areas", *Economic Development and Cultural Change*, 4(2), p.99-115.
- Institut de Recherche pour le Développement (IRD) (2012), *La Nouvelle-Calédonie, terre d'endémisme*, Nouméa.
- ISEE - Institut de la Statistique et des Etudes économiques (2011a), « Recensement de la population 2009 », *Synthèse n°19*, Nouméa.
- ISEE - Institut de la Statistique et des Etudes économiques (2011b), « Tableaux de l'économie calédonienne », Nouméa.
- Khadija Mohsen-Finan (1997), *Sahara occidental : les enjeux d'un conflit régional*, CNRS Edition, Paris, p. 74, cited in Veguilla Del Moral (2001).
- Myint H. (1964), *The Economics of the Developing Countries*. New York: Praeger.
- Naepels M. (1998), *Histoire de terres kanakes*, Paris, Belin.
- Quarante O. (2012), "Résistance obstinée des Sahraouis", *Le Monde Diplomatique*, 2012/2.
- Société Le Nickel (2012), *Historique : de Jules Garnier à aujourd'hui* (http://www.sln.nc/content/view/64/42/lang,french/)
- Torre P. (2005), *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel*, N°7, French Senate, Paris.
- Troin J.F. (2002), *Maroc Régions, Pays, Territoires*, Maisonneuve et Larose, Paris
- United Nations (2007), Letter dated 11 April 2007 to the President of the Security Council by the Permanent Representative of Morocco to the United Nations, document S/2007/206 of 13 April 2007.
- Veguilla Del Moral V. (2001), *Politiques du poulpe à Dakhla. Action publique, ressources naturelles et dynamiques sociales*, PhD Thesis, 4 February 2011, Institut d'Etudes politiques d'Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne.

Comparing the Experience of Iraqi Kurdistan with the Moroccan Initiative for the Sahara Region

Prof. Saad Jawad,
London School of Economics and Political Science

Introduction

By far the longest unsolved Kurdish issue in Iraq was the main feature of Iraqi politics since the establishment of the modern Iraqi state in 1921. In 1914 British forces entered Iraq from the Southern port of Basra. In 1917 these forces entered Baghdad and in 1918 they completed the occupation of the three *wilayats* of Iraq, Baghdad, Mosul and Basra.[32] These *wilayats* were then divided into 14 provinces (*Liwas*), and King Faisal I was put on the thrown supported by a bogus general referendum.[33] As soon as the new king was installed he was faced with many problems. The first and most dangerous one was the Mosul *wilayat* problem. The future of this *wilayat* was challenged by two threats: first, the Turkish one, as the new Turkish government claimed the whole *wilayat* as part of the Turkish state; second, an internal threat which was presented by the Kurdish population (tribes) living inside it. While the first problem was left to the League of Nations to deal with, the second was the responsibility of the nascent Iraqi government. As the second challenge developed and took the form of armed tribal activities, the Iraqi government felt helpless to deal with it and had to count on the occupying British Army. By 1925 the League of Nations decided that this *wilayat* was part of the Iraqi state with two conditions. First, that Iraq should remain under a mandate for twenty-five years. The second stipulated that the Iraqi state should recognise the distinctive nature of the Kurdish areas by allowing the Kurds to administer themselves and to develop their cultural identity through their own institutions.[34] Some sorts of financial compensations were decided for Turkey. In the meantime the British mandatory authority divided the Mosul *wilayat* into four provinces, Mosul, Erbil, Sulaimaniya and Kirkuk. The majority of the population in the provinces of Erbil and Sulaimaniya were Kurds while they had a significant presence in Kirkuk and less in Mosul. The first demands of the Kurdish tribal leaders were an independent entity similar to Iraq, then, and because of the fear of having to live under the Turkish authority which heavily clamped down on the Kurds; they accepted to be part of Iraq on the condition that their national identity and culture would be preserved. However some tribal leaders continued to defy the new Iraqi government and the British mandatory power through the use of arms. Between 1918 and 1930 the British forces managed to quash all of the Kurdish rebellions, sometimes after heavy fighting. It should be noted though that the British colonial administration in Iraq in more than one occasion tried to encourage and use the Kurdish discontent in order to force the Iraqi government to accept binding and unequal agreements and treaties with Britain. In 1930 when Britain succeeded in making the Iraqi government sign a long-term treaty with all the advantages to Britain it sent its forces and the Royal Air Force to put down all Kurdish armed activities.[35]

---

[32] For historical analysis of the role of Baghdad in administrating the other three *wilayats* under Ottoman rule and the nature of the state of Iraq before 1914, see: Reidar Visser, "Historical Myths of a Divided Iraq," *Survival*, Vol. 50 no.2, April -May 2008, pp. 95-106.

[33] Charles Tripp, *A History of Iraq*, Cambridge University Press, 3rd edition 2007, p. 47.

[34] *Ibid*., p. 57.

[35] For details, see Saad Jawad, *Iraq and the Kurdish Question*, Ithaca Press, 1981, pp. 11-13.

The problem under the Iraqi Monarchy

In 1932 Iraq successfully gained its independence and became a member of the League of Nations. In order to calm the Kurdish concerns about their identity, the Iraqi state pledged to respect the distinctive identity of the Kurds, respect their language and culture and treat them as equal citizens. In the process of building a new nation-state the first king of Iraq, King Faisal I, proved to be a shrewd statesman. He endeavoured to build Iraq on a modern basis and equality between its citizens. He advised his government to make the Kurds feel as equal Iraqis. However, the Kurdish region, as the rest of the Iraqi regions, was living in a state of poverty. Feudalism and tribalism were dominating all the provinces of the country. The oil wealth which was discovered in 1927 in Kirkuk, then in Mosul, did not show up on the citizens until the mid-1950s. Only at that time a special Board for Development was established which began to make studies about developing the Iraqi state. Although this natural wealth was dominated by the British, it was quite clear that it provided Iraq with prosperous prospects not known to the whole region.

The political situation in Iraqi Kurdistan between 1930 and 1947 continued to be unstable and alarming. The region witnessed many rebellions and revolts which, although put down by the Iraqi army this time, had left the state in a continuous restlessness as well as caused the destruction of a rudimentary infrastructure.

It is interesting to note that, under the monarchy and despite the fact that some Kurdish political parties were established, the vast majority of Kurdish intellectuals and students became members of the national Iraqi political parties and not the Kurdish ones. The main objective of all Kurdish opposition was to change the royal regime rather than to have any special demands of their own. On the other side, there were a significant number of Kurdish personalities who were figureheads in the royal regime and staunch supporters of it.

In essence, the Kurdish problem in Iraq continued to be a political one. The economic factor was not clear under the monarchy. However, following the defeat of the last Kurdish rebellion in 1947, the royal government took some steps to improve the economic situation in Iraqi Kurdistan by supporting agricultural production in this region. It also took steps to improve the tourism resorts in that part of the country. In fact Iraqi Kurdistan became the main summer resort for the royal family and the rest of the government.

The Problem under the Iraqi Republican Regime

In July 1958 the Iraqi monarchy was toppled and replaced by a republican regime. The Kurdish political parties and politicians rejoiced at this change and the new provisional constitution that recognised them in name as partners with the Arabs in the Iraqi state. The main Kurdish political party, the Kurdistan Democratic Party (KDP), began immediately to act freely and, later on, it was legalised as the first Kurdish political party in 1960. It could be said that, at that time, the Kurdish population was divided between two factions. The politicians, students, workers and the educated masses were supporting the new regime, while the landlords were against it. The latter's attitude was mainly because of the promulgation in July 1958 of the new Agrarian Reform Law which was designed to strip the feudal landlords from almost all their lands, leaving them with only 1000 acres each. It could be said fairly that this law added the economic factor to the problem and showed signs of affecting the fragile peace in Iraqi Kurdistan; unfortunately, the new republican regime failed to heed these signs and pushed forward with the implementation of the Agrarian Reform Law in Iraqi

Kurdistan.[36] When the implementation reached the Kurdish region, the feudal tribal landlords took to arms and decided to defy the authority of the central government. What was both interesting and ironic is the fact that these tribal landlords managed to enlist the support of their subordinate peasants to join their rebellion against the implementation of the Agrarian Reform, the law that was designed to serve them by the new regime. At the beginning of the tribal rebellion, the Kurdish politicians condemned the armed activities of the feudal-tribal leaders and called upon the government to put an end to their activities. Unfortunately the government did not take this as a genuine attitude and clamped down on them in the same way it did on the tribal activities. In the end, all the components of the Kurdish society joined forces in defying the central government and the whole country was indulged in an endless and needless war.[37]

The objectives of the Kurdish revolt were declared as: "autonomy for Kurdistan and democracy for Iraq." The autonomy objective was totally rejected by all the Iraqi governments between 1961 and 1970, and was branded as a step towards separation.

Autonomy for Iraqi Kurdistan

In 1970 the Baath Party, which succeeded in gaining power for the second time in 1968, granted the Kurdish region autonomy. It was obvious that the Baath leaders, learning from their short experience in government during their first attempt in 1963, were determined to find a solution to the Kurdish problem. They realised that the continuation of the problem would only weaken their regime, increase hostile external involvement in Iraqi affairs, and encourage their opponents to stage a counter-coup against them. Totally against the Baath strict Arab national ideology, the party leadership surprised everybody by declaring its acceptance of the idea of autonomy as a basis to solve the Kurdish problem. More surprising was that the Baath government started to take advanced steps in favour of Kurdish nationalism even before an agreement was signed between the two sides in March 1970. In August 1968 a decree was issued providing that the Kurdish language was to be taught at all levels in every Iraqi school. A Kurdish Cultural Academy was set up together with a Kurdish university in Sulaimaniya. A few days later another decree was issued granting amnesty to the Kurds who had participated in the war, together with an order to all ministries to reinstate them in their previous jobs. These decrees were followed by another recognising the Kurdish rights and national feasts as national holidays for the whole country. The last two decrees that were issued were to recognise the Kurds' right to preserve their nationality and establish a special bureau attached to the Revolutionary Command Council, the highest authority in Iraq, to follow up the Kurdish issue.[38]

Equally important was the step taken by the *al-Thawra* daily newspaper, the Baath Party and state mouthpiece, to open an indirect dialogue with the Kurdistan Democratic Party, the body that was leading the Kurdish revolt, about the differences between the two sides. All these moves paved the way for direct talks between the two sides. By the beginning of 1970 it was announced that an agreement was within reach between the Baath government and the KDP leadership.

The main 15-point agreement signed between the two sides was based on granting autonomy to the Kurdish region in Iraq. Apart from the long preamble which praised the Baath policy and, for the first time, the Kurdish struggle to achieve their national rights, the agreement focused on: a) regarding the Kurdish language as an official language together

[36] *Ibid.,* p. 65.
[37] *Ibid.,* pp. 66-76.
[38] *Ibid.,* pp. 242-243.

with Arabic; b) ensuring Kurdish participation in the government; c) appointing Kurds in the dominated Kurdish areas; d) giving the Kurds the right to establish their own political parties, associations and syndicates; e) correcting the demographic nature of the Kurdish area by removing the Arab tribes which were settled in the Kurdish area back to their old dwellings; f) amending the provisional constitution to incarnate all the new principles mentioned in the agreement; g) ensuring the Kurdish people's participation in the legislative authority according to their percentage of the population; h) regarding the three Kurdish provinces (Erbil, Sulaimaniya and Dehouk)[39] as one administrative body enjoying autonomy after four years of the signing of the agreement.[40]

The government also agreed to: a) appoint a Kurd nominated by the KDP as vice president of the Republic; b) appoint five Kurdish ministers from the KDP to the central cabinet, as compared to one or two Kurdish opponents to the KDP in the previous ones; c) include the KDP fighters and militias in the Iraqi armed forces as borderguards.[41]

In 1974, when the time was due to implement autonomy, the two sides split over the terms of this principle. On the surface, the Kurds said that they wanted a much broader autonomy, which the central government only translated as an attempt to establish a state within the state. In reality, each of the two sides was more confident, after four years of peace, that it could force the other side into accepting its own point of view. The autonomy plan presented by the Iraqi government was in fact very limited and represented the totalitarian and centralised nature of the Baath party government. It gave no real authority to the regional government and institutions. Although the legislative body was to be elected, and had the authority to nominate the executive body, the final decision and approval rested in the hand of the president of the Iraqi Republic. All institutions and bodies could be sacked or replaced by the Iraqi head of state whenever he found necessary to do so. The entire ministries (administrations) of the autonomous region were responsible before a state minister in the central government who was to be named as minister for the Autonomous Region Affairs. This minister had the right to reject any decision by the autonomous authority by referring it to the Central Court of Iraq. The minister of the Interior in the central government had authority over all the police and security institutions in the autonomous area.[42] However this was not the only reason that led to the Kurdish rejection of the plan. They could have negotiated the matter with the government and reached reconciliation. In fact at that time (1974) the Kurdish leadership was under the influence of the Shah of Iran, who advised against the signing of the agreement. His aim was to use the Kurdish revolt to bring pressure to bear over the Iraqi government to make it concede to his demands of sharing the Shatt al-Arab waterway. Yet the Iraqi government, after four years of stability, felt more confident of subduing the Kurdish revolt which it thought was presenting a threat to the regime. In the end the two sides went to a bitter war which lasted for one year and ended in the total defeat of the Kurdish forces. This victory was only possible because Iraq accepted to sign an agreement with the Shah of Iran accepting all his demands. The latter then stopped all his military, political and financial support to the Kurdish movement and left it to face its own gloomy destiny. In other words, both sides, the Kurdish leadership and the Iraqi government, were ready to give concessions to a foreign element instead of making concessions to each other for the benefit of Iraq.

[39] In 1968 the government created a new Kurdish province called Dehouk which consisted of the Kurdish area in the Nineveh (Mosul) province. This had been one of the Kurdish demands for a long time.

[40] Biyan Athar a-Tarikhi, *The Historical March Manifesto*, al-Thawra Press, Baghdad 1970.

[41] Saad Jawad, *op.cit.*, pp. 260-267.

[42] See the detailed Autonomy Law of 1974 at http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Siasia21/Akrad/mo103.doc_cvt.htm.

Instead of taking this opportunity to initiate a plan to develop the region and treat the Kurdish movement as an equal partner, as was stipulated in the 1970 peace plan agreement, the Iraqi government reverted to a policy of repression, intimidation and placement. Most dangerous was that the Kurdish region and population did not benefit from the oil boom which allowed Iraq to become one of the most affluent countries in the region. In the end, the problem continued brewing in the Kurdish areas, especially the remote ones where some skirmishes continued to take place. The opportunity to defy the Iraqi central government came back again when the Iraq-Iran war started in 1980 after the Iranian revolution. The two main Kurdish parties, the Kurdistan Democratic Party (KDP) and the Patriotic Union of Kurdistan (PUK) were supported by Iran to stage attacks against the Iraqi Army from Iranian soil. Another greater opportunity was available to the two Kurdish parties during and after the 1991 war waged against Iraq by the international community to liberate Kuwait. Fearing that what was left of the Iraqi military power and economic resources could by annihilated by a war of attrition waged by the Kurdish militias supported by the international coalition, the Iraqi government decided in 1991 to pull out its forces and civil administration from Iraqi Kurdistan, thus leaving the region to the two main Kurdish parties, the KDP and the PUK. Since then, these two parties shared between them the authority in Iraqi Kurdistan. However, the relations between the two parties were not peaceful as heavy fighting occurred between the two sides. In 1996 the PUK, with the help of Iran, waged a strong offensive on the KDP and managed to push it towards the Turkish frontiers. At that particular moment, the KDP asked for the help of the Iraqi central government. The Iraqi Army intervened and pushed out the forces of the PUK into Iran, and then pulled out immediately. Later on, the PUK forces returned to the region. This action completely divided the Iraqi Kurdish region into two parts, the Sulaimaniya region controlled by the PUK, and the Erbil-Dehouk region ruled by the KDP. This situation continues until the present day.

Between 1991 and 2001 the two Kurdish parties had many times entered in dialogue with the Baath government, and at some stages (1991-1992) it was declared, both by the Kurdish parties and the government, that an agreement was reached granting the Kurdish region a broader autonomy.[43] But all these attempts were foiled by the US intervention and objection.

The 2003 Invasion and its Effects on Iraqi Kurdistan and its Relations with the Iraqi Central Government

Cooperation between the two Kurdish parties with the US-led coalition started immediately after the US decision to invade Iraq was taken in late 2001. This cooperation took the form of providing the US with facilities to establish observation centres in Iraqi Kurdistan and allowing the movement of the US forces. When the invasion took place in 2003, the two Kurdish political parties fully welcomed it despite their previous declaration that they were against foreign invasion. The occupying US administration generously rewarded the two parties by favouring them in their dealings. A large number of their representatives were included in the newly established Governing Council, a huge amount of money confiscated from the Iraqi presidential palace was given to them, their militias were allowed to take control of areas outside Iraqi Kurdistan, and more important the Transitional Administrative Law (TAL),[44] which was announced to replace the Iraqi constitution, gave them more power and privileges than any other element or party in the country. Iraq was declared as a federal state and Iraqi Kurdistan as a federal region, just as the two Kurdish

[43] For details of the plan of a broader autonomy negotiated between the two sides in 1991 see: http://www.zaqorah.41.com/kurd1.htm.

[44] For the full TAL see: http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html.

parties were demanding. In fact the powers granted to the region were even more extensive than those of the central government. Yet the decision to grant the Kurdish region a federal status was not an Iraqi one; it was totally a US decision. Furthermore this decision was taken while there was no real Iraqi government and the country was declared as occupied by the US and the UN. Also there was no general referendum about this issue.

As said above, the TAL which was rumoured as having been drawn in the USA, very much favoured the Kurdish region. The same law was embodied in the permanent constitution which was drafted, put for referendum in a matter of no more than three months, and approved in 2005.[45] The TAL not only acknowledged the distinctive nature of Iraqi Kurdistan but also bestowed on it unprecedented privileges. It also gave the region the right to claim other territories outside the region which were labelled as disputed areas. "A key Kurdish demand was slipped in as article 61c at the tail-end of the drafting committee's work. It allowed the Kurds the possibility of rejecting any permanent constitution in a referendum, if two-thirds of the voters of three provinces so decided. The Kurds dominated the three provinces within the Kurdish Regional Government."[46] This paragraph, together with all the paragraphs that gave advantages and privileges to the Kurdish parties was included in the Permanent Constitution. The referendum for the constitution took place in October 2005. Allegation of rigging and manipulation of the results were made. Two provinces, Anbar and Salahudin, totally rejected the constitution. The vote of the third province, Nineveh, was also negative, but the government announced that the percentage did not reach the level of two thirds of the population. All these attempts were made in order to pass the constitution and speed the withdrawal of the US forces which was bogged down in the Iraqi quagmire. Those who opposed the constitution also claimed that the votes against the constitution were very much higher but the government and their Kurdish allies manipulated the results in favour of approving the document.[47] Other opponents claimed that there were other riggings in the provinces of Diyala, Muthana and Qadissiya, which also voted against the constitution.[48] On top of the many loopholes that the Permanent Constitution contained, its most dangerous and negative aspect was that it encouraged the establishment of strong regions in the face of a weak central government. With the support of the approved constitution, the Kurdish federal region was officially recognised and its powers and privileges could not be challenged.

Managing Natural Resources in Iraqi Kurdistan

The issue of managing natural resources in Iraqi Kurdistan was not the main problem with the central government at the beginning. The Iraqi wealth was not shown until 1927 when oil was discovered in Kirkuk, a region which was not totally dominated by Kurds. Of course, when this discovery proved to be a real source of richness, especially in the 1960s and 1970s, the Kurdish political parties began to claim Kirkuk as part of the Kurdish autonomous region. The problem really started in the 1970s with the oil boom and the nationalisation of Iraqi oil by the Baath government. This measure provided Iraq with a huge financial income. Ironically the late Kurdish leader, Mulla Mustafa al-Barzani, feeling that he was not having a good share of the oil revenues, asked the US, one of the parties affected by the nationalisation measures, to help him bring down the Baath government and in return he would grant the US oil concessions in the northern fields. However, the previous Iraqi governments, being totalitarian and heavily centralised, did not pay the needed attention to the issue of

[45] Dastur Jamhouriat al-Iraq, *The Constitution of the Republic of Iraq*, published by the Iraqi Parliament, 4th edition, Baghdad, 2010. www.parliament.iq, press@parliament.iq.

[46] Ali Allawi, *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*, Yale University Press, 2007, p. 222.

[47] Ibid., p. 417.

[48] *http://www.iraqiparty.com/news_item/567/*. See also: Jonathan Morrow, *Iraq's Constitutional Process ll: An opportunity Lost. USIP*, no. 155, November 2005, p. 3.

development. Even the small projects which were implemented were soon to be destroyed in the fighting that followed any truce. None of the previous Iraqi constitutions, whether the monarchical one of 1925 or the four provisional republican ones, stated anything clear about the exploration or management of natural resources in Iraqi Kurdistan.

Following the occupation of Iraq in 2003 and the approval of the Permanent Constitution in 2005, things have changed drastically. In the field of exploring and exploiting natural wealth, especially oil, the constitution left this matter loose and more in the hands of the Kurdish Regional Government (KRG).[49] Yet according to the constitution the Kurdish region was to receive 17 percent of the national budget as well on top of having the authority to exploit the oil in the region. As soon as this constitution was passed, the KRG signed 40 separate deals with foreign companies to explore and exploit oil, without referring to the central government. Moreover, the KRG issued its own law to exploit minerals. All the attempts of the central government to bar or monitor these deals were foiled by the constitution itself which gave local laws precedence over central laws.[50] More alarming are the paragraphs and clauses in the constitution that speak about the disputed areas. These disputed areas are areas in provinces not under the direct control of the KRG. In these areas, and before determining their destiny, the KRG also signed agreements with international companies to explore and exploit without referring to the central government. In total, when the central government objected, the regional Kurdish government threatened to separate. In other words, the new Permanent Constitution became a source of division rather than a source of uniting the country. All talks about amending the constitution were hampered by the constitution itself which stipulated that any amendment refused by the people of three provinces would be regarded as null and void. If we remember that the Kurdish federal region consists of three provinces, Erbil, Sulaimaniya and Dehouk, one may understand why the process of amending the constitution is invalid. Moreover one of the final paragraphs of the constitution states that the constitution may not be amended if such an amendment takes away the powers of the region.[51]

Needless to say, these articles made the wealth of the nation, especially oil, a bone of contention rather than a source of unity and prosperity. In fact one of the main reasons of the political crisis in which Iraq is still living is this matter.[52] Moreover these loose regulations were the main reason behind the high level of corruption in Iraq.

A Comparison between the Case of Iraqi Kurdistan and the Moroccan Initiative for the Sahara Region

Before entering a comparison exercise between the case of Iraqi Kurdistan and the Moroccan proposal for an autonomy statute for the Sahara region, and in order to better understand the similarities and differences between those two cases, it is important to have first a brief overview of the history of the Sahara issue.

---

[49] Article 112.

[50] Article 121 and 115; the latter one states, "*With regard to other powers shared between the federal government and the regional government, priority shall be given to the law of the regions and governorates not organized in a region in case of dispute.*" This is something unprecedented in any constitution.

[51] Article 126, 4th clause.

[52] For details of the conflict between the central government and the Kurdish Regional Government see: International Crisis Group, "Iraq and the Kurds: The High Stakes Hydrocarbons Gambit", *ME Report* no.120, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iraq/120-iraq-and-the-kurds-the-high-stakes-hydrocarbons-gambit.aspx.

Morocco considers that he region of the Sahara has always been an integral part of the Kingdom.[53] When the European colonization era started in Morocco at the beginning of the 19th century that the country was divided into several zones of influence and occupation: a central one occupied by France; a northern and a southern ones under Spanish occupation; while the city of Tangier, in the north, was administered by a Council of twelve foreign powers.

This particular colonial history had important consequences on Morocco's independence process, which led to the recovery, through negotiated international agreements, of the different parts of its territory at several phases. A first agreement was signed with France on 2 March 1956 regarding the central zone, then a second one with Spain on 7 April 1956 with regard to the northern zone. In 1958, the status of "international city" established by the colonial powers for Tangier was repealed. The same year, the province of Tarfaya, a part of the southern zone that was under the Spanish occupation, was retroceded to Morocco. Similarly, in 1969, another agreement was signed with Spain concerning Sidi Ifni, which is also a part of this southern zone. Then, on 14 November 1975, the Madrid Accord marked the end of Spanish presence in the Sahara, and finally, the reintegration of all Saharan provinces into Morocco as of 1979. The Madrid Accord was concluded by Spain, Morocco and Mauritania following the Advisory Opinion on Western Sahara issued by the International Court of Justice (ICJ) on 16 October 1975. The UN General Assembly (UNGA) later took note of this agreement in its resolution 3458 of 10 December 1975.

This brief historical overview shows that the Sahara question is considered by the Moroccan people as an issue of completion of territorial integrity of Morocco. However, it later became a regional dispute which was fed by the Cold War. To solve this dispute, the United Nations and the parties first agreed, in 1990, to organise a classical referendum on either integration or independence. After several attempts, the envisaged referendum was declared inapplicable in 2000 by the United Nations which have been, ever since, pleading for a mutually acceptable political solution. In February 2000, the UN Secretary General concluded that "[after a]*lmost nine years, it has not been possible during this period to implement in full any of the main provisions of the United Nations settlement plan, with the exception of the monitoring of the ceasefire, in effect since 6 September 1991. As recalled in the present report, the implementation of the plan, including the start of the transitional period, has been impeded by fundamental differences between the parties over the interpretation of its main provisions*.[54]

To overcome the political impasse created by the Settlement Plan, James Baker submitted, in 2001, a first proposal: "The Framework Agreement". This Plan was supported by the UK, the USA, and France, but was rejected by the other parties which, in 2002, presented an alternative based on the partition of the territory. J. Baker's second proposal in 2003, the "Peace Plan", was objectively rejected by the entire political class in Morocco, because it reintroduced the same radical options that induced the failure of the Settlement Plan.

Since 2004, the Security Council has kept on calling the parties and states of the region to fully cooperate with the UN in order to end the current impasse and progress towards a final and mutually acceptable political solution to the regional dispute over the Sahara. As a response to these calls, Morocco submitted to the UN on 11 April 2007 "The Moroccan

[53] Dr Hussein Ben Kirat, "Why is Western Sahara Moroccan?", Morocco Board News Service (http://www.moroccoboard.com/viewpoint/122-dr-hussein-ben-kirat-/1100-why-is-western-sahara-moroccan-(, accessed 28 May 2012.
[54] UN Secretary General's Report S/2000/131 of 17 February 2000, para. 32.

Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region", which was described by the Security Council as "serious and credible". [55] Through this Initiative, Morocco guarantees to the region's populations the chance to run their affairs democratically, through legislative, executive, and judicial bodies. They will be endowed with the financial resources needed for the region's development, in all fields, and will participate, actively, in the nation's economic, social and cultural life.

This Proposal has been presented by Morocco as an initiative of compromise consistent with international law, the UN Charter, resolutions of the General Assembly and Security Council, as well as the right to self determination. In fact, according to article 27 of the Moroccan Initiative, "the Region's autonomy statute shall be the subject of negotiations and shall be submitted to the populations concerned in a free referendum. This referendum will constitute a free exercise, by these populations, of their right to self-determination, as per the provisions of international legality, the Charter of the United Nations and the resolutions of the General Assembly and the Security Council."

After four rounds of formal negotiation organised following the presentation by the Moroccan of its Autonomy Initiative, the former Personal Envoy of the Secretary General, Ambassador Van Walsum, concluded in his briefing to the Security Council on 21 April 2008 that "the independence of the Sahara is not a realistic option". After the end of the term of Mr Van Walsum, the UN Secretary General appointed Mr Christopher Ross as his new Personal Envoy, whose mandate is to work with the parties and neighbouring states on basis of resolution 1813, taking into account the progress made so far to reach a negotiated political solution that is mutually acceptable.

After nine small informal meetings, under the auspices of Christopher Ross, no progress was made on the substantive political dimension of the negotiation process. Worse, the process of negotiations was in a decline, despite Morocco's efforts to reach a consensual political solution. Lately the Moroccan government has withdrawn its confidence in Christopher Ross and asked the UN Secretary General to replace him. This attitude brought the negotiation process back to square one. Some Moroccan researchers considered this decision as a quick and unstudied one. They also thought that the government should have blamed Ross and shown where he was biased.

In comparing the Iraqi Kurdistan issue with that of the Sahara region, one finds a large similarity between what the Iraqi government had offered in the 1970 and 1974 autonomy plan and what the Moroccan government is offering in its own plan.

However there are also some differences. First, the Iraqi previous government, or rather governments, never involved the UN in any of their attempts to solve the problem. On top of their belief that this international organisation was not as neutral as it looked and was in fact dominated by powers harbouring ill intentions towards them, the Iraqi authorities strongly felt that the matter was an internal one that should be solved internally. Whether this feeling is justified or not depends on personal feelings, but seeing what the US occupation of Iraq resulted in, one cannot but understand the attitude of the previous government. However, for the case of the Sahara, Morocco has always believed in the role of the UN in helping to solve this issue. That is why Morocco was the first to bring the case of the Sahara to the UN in 1964 as an issue of reintegration of the region into its territory. Morocco has also responded positively and constructively to the Security Council's calls, since 2004, for the parties to work towards achieving a political solution to the Sahara conflict by submitting, in 2007, an

[55] UN Security Council resolutions 1754 (2007), 1783 (2007), 1813 (2008), 1871 (2009), 1920 (2010) and 1979 (2011), 2044 (2012).

initiative for negotiating an autonomy statute for the Sahara Region as part of the Kingdom's sovereignty and national unity.

The second difference is that the previous Iraqi government and agreement paid little attention to the field of managing natural resources and minerals in Iraqi Kurdistan. It regarded the wealth of the nation as a national one, and considered that the state was the only party concerned by the exploration and exploitation of natural resources. Studying the proposal presented by the Moroccan government to the Security Council in a document entitled "Moroccan initiative for negotiating an autonomy statute for the Sahara region", one gets the feeling that the Moroccan government is trying to think somehow differently, by incorporating provisions concerning the management of natural resources as well as detailed information on financial resources of the Sahara Region in its Autonomy Initiative. This proposal stipulates that the Sahara Region will benefit from: "proceeds from the exploitation of natural resources allocated to the Region"; "the share of proceeds collected by the State from the exploitation of natural resources located in the Region"; "proceeds from the Region's assets "; as well as "the necessary funds allocated in keeping with the principle of national solidarity". These provisions will ensure that the Autonomous Region will have the financial resources required for its development in all areas.

But the fact remains that the idea of staging a campaign to manage natural resources in an autonomous region is one aspect of the problem. This economic aspect and the other more important ones, especially the political ones, cannot be achieved without solving the problem itself and finding a permanent solution for it. This cannot be achieved but through direct negotiations with the parties concerned, as proposed by the Moroccan Initiative.

To think that by concentrating on developing and exploiting natural resources the gap between the two different parties could narrowed is not always right. As we have seen in the case of Iraqi Kurdistan after 2003, although the Kurdish regional government has, according to the new constitution approved by the government, all the rights to explore and exploit natural resources, the problem now is more acute and alarming than before because of other political issues.

In the case of the Sahara, available information on natural resources shows that the amount of these resources is not as considerable as in Iraqi Kurdistan. In fact, a study made in 2010 by the "International Fertilizer Development Center" and financed by USAID, shows that phosphate reserves of the Sahara region, which is the sole ore and main natural resource present in the territory, only represent 1.6% of Morocco's reserves of phosphate.[56] Furthermore, the issue of natural resources of the Sahara region was also the subject of a meeting held in Geneva in 7-8 November 2011 under the auspices of the UN Secretary-General (UNSG)'s Personal Envoy to the Sahara, Christopher Ross and with the participation of all parties to the conflict, namely, Morocco, Algeria, Mauritania and *Frente Polisario*.[57] The meeting, which was welcomed by the UNSG and the UN Security Council, allowed the parties to have an in-depth discussion on the issue of natural resources. It was, in particular, an opportunity for Morocco to present detailed information on available natural resources of the Sahara region, their exploitation and the investment it made to ensure the development and welfare of the region.

---

[56] IFDC, International Fertilizer Development Center. 2010. *World Phosphate Rock Reserves and Resources*, Technical Bulletins, No. 75, available at: http://www.ifdc.org/getdoc/56358fb1-fc9b-49ba-92fe-187dc08e9586/T-75_World_Phosphate_Rock_Reserves_and_Resources).

[57] United Nations, Report of the Secretary-General on the Situation Concerning Western Sahara, S/2012/197, 5 April 2012, para. 19 (http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/277/11/PDF/N1227711.pdf?OpenElement).

Perhaps the other difference is that, unlike in the Moroccan document, the successive Iraqi governments dealt with the Kurdish national movement from above, and most of the time thought that the problem could only be solved through military means. This feeling existed even when there were peaceful agreements and situations. This way of thinking opened the door wide open to external interference into Iraqi affairs. In the same way, the Kurdish leadership always felt that it will hold a better and stronger bargaining position if it depended on an external power. In the end, all the external elements, including the UN which was heavily manoeuvred by the USA, and the USA itself, when they had the opportunity to interfere, extracted a situation detrimental to the interests of the Iraqi state and unity.

For the Sahara case, the Moroccan proposal clearly states that the people of the region "will hold a privileged position and play a leading role in the bodies and institutions of the region, without discrimination or exclusion". Furthermore, the Moroccan Autonomy Plan guarantees that the populations of the Region will themselves run their affairs democratically, through legislative, executive and judicial bodies enjoying exclusive powers. Moreover, the Moroccan government states that it invested a lot in building the infrastructure of the Sahara Region as an integral part of its territory. Available statistics show that since 1975, more than USD740 million was invested in building roads, USD370 million in ports, USD110 million in airports, USD800 million in water and sanitation, USD570 million in electricity and renewable energies, and USD110 million in fishing villages. These figures represent much more than any possible income from the exploitation of its natural resources by the Sahara Region.[58]

Also in the Iraqi case, the problem was born with the establishment of the new state that was declared in 1921; before that, the problem of the Kurdish and Arab demands in Iraq was part of the Ottoman Empire, to which Iraq belonged. The vast majority of Kurds were, and a considerable number still are, part of the Iraqi national movement. However the wrong policies of the successive governments pushed the majority to oppose the central government. In the case of Morocco, and because of the colonial history of the country, there was a time gap between the independence of the first regions of the state and the pulling out of the Spanish colonial power from the Sahara.

Conclusion

The problem of developing an autonomous region after a long period of political blockage due to internal problems, regional disputes, or lack of political will is not an easy job. It surely needs a combination of political, social, cultural and economic solutions. Surely the political solution comes first. The central government has to prove to the people of the discontented region that they are equal and have the same rights as their fellow citizens in the other regions. In fact, sometimes, the central government should go out of the normal criteria to propitiate the discounted population and to convince them that they are special to the state. Laws and regulations should be introduced to safeguard the liberties and rights of the dissatisfied population. Real democracy should be established and guaranteed by a clear constitution. Even in appointments the discontented people should have precedence over the others, especially in the immediate period of finding a solution. For example the head of state in republican countries, and prime ministers in others, as well as a fair number of ministers should initially be chosen from the troubled areas. All this should be done with the understanding that it is very important to establish real mutual confidence as well as making them feel that they are indispensable for the whole country. In other words, the central

[58] Agence pour la Promotion et le Développement économique et social des Provinces du Sud, "Ressources naturelles et Développement humain dans la Région du Sahara 1975-2011", 9 Nov. 2011, [in French] (http://www.lagencedusud.gov.ma/download/Synoptique/14%20Synoptique%20Fr.pdf)

government should win the confidence of the regional population and make them feel that they are important to the state, and wait to do that until an agreement was reached. As for the local policy in the region itself, the central government should refrain from interfering in it in any way. Apart from the three sovereign sectors, defence, foreign affairs and finance, the region should have total freedom in dealing with its own affairs. Special attention should be paid to the establishment of a true local government. Any previously troubled region should not feel that the central government is interfering in elections or political activities taking place in it, unless these activities were harmful to national security. Of course all these measures should be embodied in a constitution in which all parties should take part in drawing and approving. A binding document could always be the safety valve for all future problems.

In the field of education and scholarships it should be taken into consideration that the troubled areas have suffered a lot and missed a lot of opportunities to educate their population. Thus more schools should be built and furnished in these areas, as well as more scholarships should be granted to their students. A careful plan should be drawn for this objective. For example, if the state plans to grant 1000 scholarships a year, then some 50 percent should be allocated to the troubled area in the first two years. This percentage could be reduced afterwards by 5 percent each year until the percentage of qualified people in the region equalled that in the rest of the country.

In the economic field the central government should start with allocating the needed budgets to develop the region. The field of services should be its prime concern. The people of the region should not feel at any moment that the richness and wealth of their region is what drives the central government to dominate it. More important is that the central government should spend the revenues of the region on the region itself for the beginning years and should make the people realise that. If a project was granted to a foreign company it should be stated in the agreement that the main manpower should be from the region itself, as well as stipulated in the agreement that this manpower should be taught and well trained.

Needless to say, all these suggestions and solutions remain meaningless if mutual confidence is not established between the central government and the people, parties or organisations representing the region. One should add that this task is mainly the responsibility of the central government, especially at the beginning of any agreement. In the meantime, the central government should learn how to directly speak and win the population of these areas. Advantages and privileges should be given to the people who should feel them in their daily life, and not to the organisations or negotiators representing them.

If the problem persists and evidence is shown that some regional or external elements are trying to exploit it for their own ends, there is no harm in approaching these elements, but not to the extent of sacrificing national interests or the population of the region to reach an agreement.

The problem of the Sahara, like any other similar problem, can only be solved through negotiations and direct talks between the parties concerned. Full autonomy, if accepted by the different parties, could provide a good opportunity for negotiations. Any obstacle could be overcome through direct talks. Any differences could also be settled through concessions and through promoting a climate of trust from all parties to achieve a mutually beneficial political solution.

The Place of Quebec and Power Sharing in the Canadian Federal System, as well as a Few Observations on Resources Management in Nunavik and Nunavut in the Light of the Moroccan Autonomy Initiative for the Sahara Region[59]

Alain-G. Gagnon[60]

Background

The Canadian Federation is made up of ten provinces and three territories (Yukon, Northwest Territories, Nunavut) each with its own Prime Minister and its own legislative assembly. Quebec is one of the four provinces that initiated the Federal Pact of 1867. The Government of Quebec exercises major responsibilities with relative autonomy, for instance in the fields of health, education, transportation, immigration, economy and culture. These powers are sometimes limited by the spending power of the central government that over time arrogated this unconstitutional competence claiming it was acting for the *national interest*[61].

From a sociological point of view, Canada is a multinational federation in which several nations co-exist: the English-Canadian nation, the Quebec nation, the Acadian nation and the First Nations. This sociological reality was often ignored by politicians in Ottawa and in the various capitals of the provinces, but it is always back in the spotlight in times of major political tension (Gagnon, 2010). This was the case in the early 1960s when the Laurendeau-Dunton Commission on Bilingualism and Biculturalism was set up, bringing together the two main Canadian linguistic communities. It was also the case in 1991 when the Erasmus-Dussault Commission on Aboriginal Peoples was set up as First Nations were increasingly insisting on respect for their inherent historic rights. Some of these rights were acknowledged and enshrined in the *1982 Constitution Act*. The meeting of the first commission highlighted the existence of Canada's cultural and identity dualism. As for the Erasmus-Dussault Commission, it helped reveal on the one hand considerable tension between the first inhabitants of the Canadian territory (the First Nations) and the colonizers (the French and the British), and on the other important inequities in the quality of life of the First Nations and the Canadian population in general.

Among the main issues Canadians must now debate can of course be mentioned the recognition of the First Nations in the political institutions of the central government and in provincial governments. And then there is also the empowerment of the First Nations that were robbed of their resources and parked in reserves through successive waves of colonization. Likewise, there is tension with the Government of Quebec, which still hasn't signed the new 1982 constitutional agreement that is the direct successor of the 1867 Constitution Act.

In Canada, the existence of a federal system made life more difficult, and even more complex, for the indigenous populations that were often ignored in the conflicts of competence between the central government and the member states of the federation. Besides,

---

59 Do not quote without the author's permission.

60 Canada Research Chair in Quebec and Canadian Studies, Université du Québec à Montréal, www.cregc.uqam.ca.

61 For more in-depth analysis of the Canadian federal system, see: Alain-G. Gagnon, *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Institutions, Traditions*, Toronto, University of Toronto Press, 2009.

through the political battles fought, among others, between the Government of Quebec and the central government, this very federal system provided opportunities to assert indigenous claims. Such was for instance the case during the negotiations on the agreement between the Government of Quebec and the Cree nation[62] when the 2002 "Peace of the Braves" was signed and, subsequently, during the staged establishment of Nunavik as an indigenous autonomous territory in the northernmost region of Quebec.

In the Kingdom of Morocco, the Moroccan Autonomy Initiative for the Sahara Region[63] refers not to a federal system but to a unitary state. Morocco was amongst the few developing countries that from the early years of its independence in 1956 adopted a modern decentralized and regionalized system in line with the country's segmental plural society. The Moroccan autonomy initiative for the Sahara region offers political autonomy and not mere administrative autonomy. It provides for a Region with a Government, a Parliament and a judiciary, which will allow the local populations to manage their own affairs, while respecting the Kingdom's unity and sovereignty. Morocco presented this Initiative to the United Nations on 11 April 2011, in order to make a constructive contribution to the efforts made to find a concrete and mutually acceptable political solution to the regional dispute over the Sahara. In all of its resolutions since 2007 this Initiative has been acknowledged by the Security Council as being "serious and credible". It is a compromise initiative that aims at finding a successful exit to the crisis under the aegis of the UN, while fostering sustainable reconciliation, peace and stability in the region. The Moroccan Initiative is neither a static text nor a unilateral imposition. It is opened for negotiation with the other parties in order to spell out its provisions and specify its scope and the extent of the powers vested in the Sahara region.

Power Sharing between the Central Government and the Government of Quebec

Power sharing between the central government (Ottawa) and the Government of Quebec (and the other provincial governments) is enshrined in the *1897 Constitutional Law*. The central government exclusively controls areas as wide as trade regulation between the provinces and at international level, the central bank, monetary policy, defense, divorce, bankruptcies, etc. Based on the principle of *de jure* sharing of powers established when the federal agreement was adopted, provincial governments enjoy exclusive powers in the fields of health and social services, education, the right to property, civil rights, provincial infrastructures and roads, administration of justice, etc. (see Table 1). There exist so-called shared competences such as agriculture and immigration. And then there are areas in which powers are *de facto* shared, such as pensions, the management of natural resources, the environment and university education. In other words, the two types of governments vie for these fields of responsibility.

[62] The Cree (or Crees) are a first nation of North America, which belong to the extended linguistic and cultural Algonquin family. They live from the Rocky Mountains to the Atlantic Ocean in Canada and in the United-States. The Cree language is one of the Amerindian languages among the most widely spoken in North America.

[63] Permanent Mission of Morocco to the United Nations and other international organizations in Geneva, "Moroccan Initiative for the Negotiation of an Autonomy Statute for the Sahara Region" (http://www.mission-maroc.ch/fr/pages/308.html).

Table 1: Provincial and Federal Fields of Competences

Federal competences	Provincial competences	Shared competences
– Taxes – Post – Militia and defense – Currency and banks – Indian policy – Criminal law – Residual powers (fields not defined in the 1867 Constitutional Law) – Marriage and divorce	– Intraprovincial trade – Public lands and forests – Health care system – Municipal institutions – Wedding celebrations – Property and civil rights – Education – Trade licenses – Provincial Constitution	– Agriculture – Companies and economic development – Prisons and justice – Fisheries – Public works – Transport and communication – Immigration

Source: "Acte de l'Amérique du Nord britannique", in Gérald-A. Beaudoin, La Constitution du Canada, Montreal, Wilson et Laffleur, 1990, pp. 849-902.

Courts can occasionally be called upon to rule on the constitutionality of measures taken by either level of government in disputed fields of competences. In case of conflict between a federal law and a provincial law, the *federal law usually prevails*. This interpretation slightly evolved over time and judges are now less inclined to overrule a provincial law that, though overlapping central power, is not in conflict with a federal law.

The powers that are not expressly assigned by the Constitution to provincial governments fall under the competence of the central government in keeping with the principle of *residual powers*.

It is worth mentioning that since 1982 the central government has been constitutionally obliged to ensure that provinces have sufficient revenues "to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation" (see Constitutional Act of 1982, article 36(2)). This so-called *equalization* programme of the central government implies receiving revenues from all provinces (and from various sources) and redistributing these funds by channeling them from the richest provinces to the poorest. The first equalization formula dates back to 1957 and was modified on various occasions, as and when political forces realigned in Ottawa, to take into account fluctuating revenue sources at provincial level. Each time the formula was revised it caused a real struggle between the member states of the Canadian federation on the one hand, and on the other between member states and the central government.

It is worth noting that the central government is free to use any taxation method and to make new investments for it enjoys *spending authority* over the money thus collected. This can occasionally cause tension between the federal authorities and the provinces. It can also borrow or lend money on the markets without being accountable to the provinces or territories.

The resources of the provinces are restricted to personal and corporate income tax, sales taxes and services taxes. Besides, as mentioned before, provinces enjoy exclusive access to the proceeds of the exploitation of natural resources. Provincial revenue sources thus greatly vary from one region to the other depending on the resources available to them (see Table 2).

Municipalities come under the purview of provinces. They are considered the *creatures* of provincial governments. They have local, more immediate responsibilities such as road maintenance, municipal police, waste collection and management, water supply. Municipalities can occasionally come under considerable pressure when the central government uses its *spending power* to interfere in provincial jurisdictions.

Table 2: Tax Assignment: Federal, Provincial, Municipal

	Federal	Provincial	Municipal
Federal			
Income tax	64.70%	35.30%	0%
Consumer tax	45.30%	54.75%	0%
Payroll tax	68.60%	31.40%	0%
User fees	24.40%	23.30%	52.30%
Provincial			
Income tax	64.70%	35.30%	0%
Consumer tax	45.30%	54.70%	0%
Payroll tax	68.60%	31.40%	0%
User fees	24.40%	23.30%	52.30%
Natural resources royalties	0%	100.00%	0%
Health Premiums	0%	100.00%	0%
Property tax	0%	2.20%	97.80%
Local			
Property tax	0%	2.20%	97.80%
User fees	24.40%	23.20%	52.30%

Source: Robin Boadway, "Canada" in Anwar Shah, dir, The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives, A Global Dialogue on Federalism Series, vol. 4. Montreal, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 105.

This data has to be considered in the light of Canada's demographic evolution (see Table 3).

By way of comparison, the Moroccan Autonomy Initiative for the Sahara Region offers to allocate powers and resources between the central state and the autonomous region as described below.

The populations of the Sahara autonomous Region shall exercise powers, within the Region's territorial boundaries, mainly over the following:

- The Region's local administration, local police force and jurisdictions;
- In the economic sector: economic development, regional planning, promotion of investment, trade, industry, tourism and agriculture;

- The Region's budget and taxation; infrastructure: water, hydraulic facilities, electricity, public works and transportation;
- In the social sector: housing, education, health, employment, sports, social welfare and social security;
- Cultural affairs, including promotion of the Saharan Hassani cultural heritage;
- The environment.

Moreover, the proposal provides that the autonomous region of the Sahara will have the financial resources required for its development in all areas. Resources will come, in particular, from:

- Taxes, duties and regional levies enacted by the Region's competent authorities;
- Proceeds from the exploitation of natural resources allocated to the Region;
- The share of proceeds collected by the State from the exploitation of natural resources located in the region;
- The necessary funds allocated in keeping with the principle of national solidarity;
- Proceeds from the Region's assets.

The State of Morocco shall keep exclusive jurisdiction over the following in particular:

- The attributes of sovereignty, especially the flag, the national anthem and the currency;
- The attributes stemming from the constitutional and religious prerogatives of the King, as Commander of the Faithful and Guarantor of freedom of worship and of individual and collective freedoms;
- National security, external defense and defense of territorial integrity;
- External relations;
- The Kingdom's juridical order.

State responsibilities with respect to external relations shall be exercised in consultation with the Sahara autonomous Region for those matters which have a direct bearing on the prerogatives of the Region. The Sahara autonomous Region may, in consultation with the Government, establish cooperation relations with foreign regions to foster interregional dialogue and cooperation. The powers of the State in the Sahara autonomous Region shall be exercised by a Representative of the Government. Moreover, powers which are not specifically entrusted to the autonomous Region shall be exercised by common agreement, based on the principle of subsidiarity. The populations of the Sahara autonomous Region shall be represented in Parliament and in the other national institutions. They shall take part in all national elections.

In the next section we shall look into three factors that have been causing mounting political tensions in Canada: the regional concentration of natural resources; the implementation of the equalization principle to restore member states' financial capacity and the services offered to the population; and, finally, the mismatch between the responsibilities of provincial governments and available revenues (Bickerton and Gagnon, 2011).

A. Regional Concentration of Natural Resources and Demography

Canada's economy and the quality of life of its citizens remain highly dependent on the country's natural resources. So-called "intracoastal resources" belong to the provinces. Royalties generated by the exploration of natural resources on the intracoastal territory go to the provincial governments. Oil and natural gas production is concentrated in the Province of Alberta that accounts for two thirds of total production. The rest of the production comes from

the West of Canada, mainly from British Columbia and Saskatchewan and, in the provinces located on the East Coast, from Nova Scotia and Newfoundland and Labrador. The concentration of these resources implies considerable regional economic disparities.

However, it has to be stressed that though offshore resources lie within the only remit of the central government, agreements were signed between Ottawa and the provinces of Newfoundland and Labrador as well as with Nova Scotia in the middle of the 80's. The idea was to make sure the provinces that were less well off at the time would directly benefit from the exploitation of offshore oil and gas resources. These agreements were signed following the coming to power of Conservative Brian Mulroney in 1984, who wanted to mitigate the centralized practices of previous liberal governments.

Across the country, agreements were signed at various times with First Nations so that their communities could gain control over the product of the exploitation of the natural resources located on the territories they live on. Resources located in the Yukon Territory, in the Northwest Territories and in Nunavut are under the jurisdiction of the central government. We shall come back to this later.

Tableau 3: Demographic Situation

	1st January 2010*
Canada	33,930,830
Newfoundland and Labrador	510,805
Prince Edward Island	141,232
Nova Scotia	940,744
New Brunswick	750,658
Quebec	7,870,026
Ontario	13,134,455
Manitoba	1,228,984
Saskatchewan	1,038,018
Alberta	3,711,845
British Columbia	4,494,232
Yukon	33,992
Northwest Territories	43,281
Nunavut	32,558

** Preliminary postcensal estimates.*
Note: These estimates are based on 2006 Census population counts adjusted for census net undercoverage and incompletely enumerated Indian reserves. Source: Statistics Canada. http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/100325/t100325a2-fra.htm.

As regards natural resources, in a study financed by USAID in 2010, the International Fertilizer Development Center (IFDC), an American organization specialized in fertilizers, estimated the reserves in the Sahara region at 1 billion cubic meters of phosphate rock

(i.e. at best 825 million tons) and at 51 billion tons for the whole of Morocco. The reserves of the Sahara region thus account for 1.6 percent of Morocco's phosphate reserves.[64]

B. Equalization Principle

In order to ease the political tensions arising from the fact that the regions do not have the same resources, in 1957 the central government established a wealth redistribution programme called equalization programme. The idea was to allow each member state of the Federation to provide its citizens with comparable public services while raising comparable taxes. Equalization entitlements of so-called "poor provinces" are determined by comparing each province's fiscal capacity with the average fiscal capacity of all ten provinces. In so far as these two measurements differ, the central government will strive to fill the gap by making variable equalization payments (see Table 4).

This programme was put to the test on several occasions over the years. As could be expected, rich provinces usually consider that they pay too much whereas poor provinces try to demonstrate that they receive too little to meet the needs of their populations. This is a major social and political challenge in Canada, and it will remain so in the years to come especially since the Canadian population's centre of gravity is gradually moving West, precisely where the country's gas and oil resources are concentrated. This attraction of Western provinces is undermining the economic vitality and the political leadership of Eastern provinces.

The equalization principle is established in article 36 (2) of the Constitution Act of 1982 that states that: *"Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."*

Table 4: How Does Equalization Work in Canada?

1. Equalization entitlements are determined by measuring provinces' ability to raise revenues – known as "fiscal capacity".
2. Before any adjustments, a province's per capita Equalization entitlement is equal to the amount by which its fiscal capacity is below the average fiscal capacity of all provinces – known as the "10-province standard".
3. Provinces get the greater of the amount they would receive by fully excluding natural resource revenues, or by excluding 50 percent of natural resource revenues.
4. Equalization is adjusted to ensure fairness among provinces while continuing to provide a net fiscal benefit to receiving provinces from their resources equivalent to half of their per capita resource revenues.
5. Equalization is also adjusted to keep the total programme payout growing in line with the economy. The growth path is based on a three-year moving average of gross domestic product (GDP) growth. This helps to ensure stability and predictability while still being responsive to economic growth.
6. The programme also maintains the benefits of the Atlantic Accords for Nova Scotia and Newfoundland and Labrador. In 2007, the two provinces were given the choice to continue to operate under the previous Equalization system or to permanently opt into the new programme at any point prior to the expiry of the offshore accords. Having chosen the new programme, Nova Scotia benefits from a guarantee that it will do at least as well, on a cumulative basis, as it would have under the formula agreed at the time the Accord was signed. Newfoundland and Labrador no longer qualifies for Equalization.

Source: http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-eng.asp

[64] IFDC, International Fertilizer Development Center. 2010. *World Phosphate Rock Reserves and Resources,* Technical Bulletins, N°75, http://www.ifdc.org/getdoc/56358fb1-fc9b-49ba-92fe-187dc08e9586/T-75 World Phosphate Rock Reserves and Resources.

In order to compare the provisions of the Moroccan Autonomy Initiative for the Sahara Region, let us recall that, as indicated above, the resources of the Region will include "the necessary funds allocated in keeping with the principle of national solidarity", which will have to be spelled out in negotiations between the parties. Since Spain's withdrawal in 1975, the Moroccan state has however made major efforts to promote the region and ensure its economic and social development in order to open it up and foster its economic integration into the country in keeping with the principle of national solidarity. This made it possible to plug the infrastructure gap that affected the region in 1975. These investments enabled the region to upgrade its infrastructure and bring it to the same level of development as the other regions of Morocco.

C. Mismatch between Provincial Powers and Available Revenues (Fiscal Imbalance)

The notion of fiscal imbalance made its way on the Canadian political stage over the past decade and took several twists and turns. In Quebec, the Séguin Commission on fiscal imbalance established in 2001 set the tone in its 2002 report by clearly illustrating that financial resources are to be found in Ottawa whereas it is the provinces that have needs. This report confirms the results of the *Conference Board of Canada* in its study published in August 2002 under the title of *Vertical Fiscal Imbalance: Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments*.

In this fundamental debate, provinces have followed two distinct pathways. On the one hand, Quebec and Alberta are demanding a new sharing of tax competences in order to provide their populations with the services they require. On the other hand, provinces such as Atlantic Provinces would rather give more power to the central government by entrusting it to rebalance public finances through the equalization principle. Generally speaking, less well-off provinces want to find a solution to the problem of territorial deficit, whereas Quebec and Alberta want to reduce the vertical imbalance between member states and the central government. This rebalancing may be possible by transferring certain tax fields from Ottawa to member states or by demanding the transfer of tax points to provinces.

The case of Quebec is more complex than it first appears since the Government of Quebec decided to share large swathes of governance and part of the responsibility for the management of the Far North's resources with the communities living on the territory. Let us take a look at the case of Nunavik.

Nunavik: a Sub-set of the Territory of Quebec

Nunavik

Area: 500 000 sqkm, territory located north of the 55th parallel
Population: ~ 11,000 - 90 percent Inuit

Nunavik is a large territory located north of the 55th parallel whose limits were set by in the James Bay and Northern Quebec Agreement of 1975. It has been calculated that 11,000 Inuit live on this territory, the population being scattered around fifteen growing communities. Until the early 1960s, the federal administration (Ottawa) was bearing the main responsibilities on this territory. The federal and provincial governments only came to this large Nordic territory very late. The Canadian army, the Royal Canadian mounted police followed by officials of the Canadian Department of Indian Affairs established themselves there in the wake of the Second World War. The Government of Quebec awoke to its responsibilities in the early 1960s. Later on, following negotiations between the Governments

of Quebec and Ottawa, the Government of Quebec came to exercise full authority over the region, by gradually taking over from the federal administration. From 1978 onwards, following the conclusion of the James Bay and Northern Quebec Agreement (Gagnon and Rocher, dir., 2002), Inuit institutions (the Makivik Society), landholding companies and public institutions (regional administration, regional health authorities, social services and the education commission) slowly started taking over. These activities are part of a legislative framework under the responsibility of the Government of Quebec.

On 5 November 1999, an agreement in principle was found between the Governments of Quebec and Ottawa and the representatives of the Inuit population to establish the Nunavik Commission responsible for the development of a calendar for the creation of an autonomous government. The agreement states that the government to be established shall merge existing institutions and be based on territorial rather than on ethnic benchmarks, it shall respect the legislation of the federation and that of Quebec. At the same time, the National Assembly of Quebec committed to transferring powers in the fields of justice, education, the environment, health and tax matters, to the newly established government.

The Government of Quebec was thus considering giving Nunavik Inuit wider political autonomy. For the time being it only involved establishing a regional elected Assembly. This Assembly, which shall be made up of at least 21 elected representatives of the 14 communities, will take over the regional Kativik administration, the regional health authorities and the social services of Nunavik and the education commission of Kativik. An agreement in principle was signed on 5 December 2007 by the representatives of the Governments of Quebec and Ottawa as well as by representatives of the Inuit for the creation of this new government.

On 27 April 2011, 66 percent of the population of the region however rejected the regional government as proposed by its own leaders. True enough, the new assembly would have legitimated the region's claims, but no agreement was found on the sharing of the proceeds from the exploitation of the natural resources of this large territory.

The region has considerable economic potential, hence the reluctance of Quebec's leaders to give in on major economic interests. Nunavik has huge energy resources as well as large catchment areas that can account for up to 25 percent of Quebec's total current production in this industry.[65] For the time being, under the 1912 Quebec Boundaries Extension Act, natural resources on this large territory come under the Government of Quebec.

Several fundamental issues related to the autonomy of Nunavik were left unanswered. In 2001, the Nunavik Commission raised a number of them. It first raised the issue of the tax revenue needed for governmental autonomy to come to fruition. In the case of Nunavik, "the financial needs of the Government of Nunavik significantly exceed the region's fiscal potential."[66] In order to correct this imbalance, the Commission offered to develop three potential tools: a) taxes; b) proceeds and royalties from natural resources; and c) fees and dividends from public utility companies. The Commission suggested allowing Nunavik to modify tax rates "for income tax and the sales tax"[67] and refunding part of income taxes and other taxes levied on the territory of Nunavik[68], by the Governments of Quebec and Canada.

---

[65] Quebec, *Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, Report of the Nunavik Commission, March 2011, p. 41,
[66] *Ibid*., p. 20.
[67] *Ibid*.
[68] Let us underline that Nunavik Inuit, unlike other aboriginal groups, already pay duties and taxes.

The Commission is of the opinion that considering the Nunavik Government's land base, it would only be normal that it should get part of the rent and royalties. Quite naturally, "in such as sparsely populated region, rents and royalties would be the main sources of autonomous revenues"[69]. The establishment of an autonomous Government for Nunavik should be preceded by negotiations to spell out the modalities for the sharing of financial resources.

On top of taxes, rents and royalties, the Commission wants the Government of Nunavik to be allowed to collect charges on certain economic activities. In areas under provincial or federal jurisdiction, negotiations should be held without delay. Moreover, the Government of Nunavik should be allowed to create its own public utility companies. However, the Commission considers that since tax resources nevertheless remain quite limited, they wouldn't be sufficient to fully finance public utilities. Transfer payments would fill in the gaps.

The Commission also looked into the management of the territory and resources. It considers that the stakes are high in this area in the light of the economic potential it involves, the profits they may offer and the attachment of Nunavik communities to their living environment.

The vast territory of Nunavik holds considerable potential: mineral resources (nickel, copper, iron, gold, zinc, lead, lithium); energy resources (rivers, tides, wind, biomass); freshwater resources. These resources offer considerable development potential and are a substantial source of income for the Government of Nunavik.

Issues related to the management of the territory and its resources naturally come under the purview of the Government of Quebec while environmental issues are the joint responsibility of the federal government and the Government of Quebec. In this area, the Commission considers that a "Government of Nunavik should share the responsibility of the control over the territory and its resources with the Governments of Quebec and Canada."[70]

The central government has however not shed all of its responsibilities as confirmed by the signing on 1st December 2006 of the *Nunavik Inuit Land Claims Agreement*. This agreement was signed by representatives of the central government and of the Government of Nunavut as well as by the Makivik Society (representing the Inuit population). The *Nunavik Inuit Land Claims Agreement*[71] was ratified, among other things, to provide elements of an answer to the issue of extra-coastal areas that was still pending when the James Bay Convention was signed. This new agreement provides that "Nunavik Inuit will be entitled to receive annual royalties from the Government of Canada based on resources development in the Nunavik Marine Region. This amount will equal 50% of the first $2 million and 5% of any additional resource royalties received by the Government that year."[72]

These notes, though summary, lead us to look deeper into the management of resources in the light of the example of Nunavut. This is a territory larger than Mexico that covers the Northern and Eastern part of the Canadian Arctic (see Map 1).

Nunavut: an Autonomous Territory in the Canadian Federation

---

[69] Quebec, *Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, *op. cit.*, p. 21.
[70] *Ibid.*, p.41.
[71] Canada, *Nunavik Inuit Land Claims Agreement, Aboriginal Affairs*, Aboriginal Affairs and Northern Development, 2007.
[72] http://www.aadnc-aadnc.gc.ca/aiarch/mr/nr/j-a2007/2-2855-bk-fra.asp.

Nunavut

Area: over 2 million square km
Population: around 31,000, of which 85 percent Inuit.

The example of Nunavut is just as useful for our study. The fact is that it is an autonomous territory in the Canadian Federation that does not come under any of the Canadian provinces. This territory comes under the direct responsibility of the central government, i.e. there are only two players involved in this case.

Let us state at the outset that the central government, through its 1985 Territorial Lands Act - whose latest update dates back to 1st April 2003 - provides in article 15 that "[t]here shall be deemed to be reserved to the Crown out of every grant of territorial lands (a) all mines and minerals whether solid, liquid or gaseous that may be found to exist in, under or on those lands, together with the right to work the mines and minerals and for this purpose to enter on, use and occupy the lands or so much thereof and to such extent as may be necessary for the working and extraction of the minerals; and (b) all rights of fishery and fishing and occupation in connection therewith on or around or adjacent to those lands."[73] This act was meant to clarify the exercise of sovereignty by the central government on the three territories bordering Canada in the North.

Since 1999, Nunavut Inuit have had their own territorial government and are thus able to exercise some sort of internal self-determination. The process that led to the creation of the territory of Nunavut started in 1976 when the Inuit Tapirisat of Canada (ITC) proposed to create the Territory of Nunavut. The Nunavut Land Claims Agreement Act was agreed upon. It was ratified six years later in 1999 under the name of Nunavut Act.

Though a negotiation protocol was signed in 2008 by the Canadian Government, the Government of Nunavut and the Nunavut Tunngavik Inc., the issue of resource management is far from being settled. The Nunavut *Lands and Resources Devolution Negotiation Protocol* identifies subject matters to be negotiated. These relate to the devolution of administrative powers, land rights and control over lands, water rights, power to legislate and territorial management responsibilities. It also provides that a major proportion of human resources mobilized for land, water and resources management be transferred by the central government to the Government of Nunavut. These transfers suggest that fiscal resources shall be provided to the new government to allow it to fully exercise its new responsibilities.

As for natural resources, the 2008 Protocol mainly covers oil and gas. Under this protocol, the Government of Nunavut and the Nunavut Tunngavik Inc. informed that they demanded "transfer of administration and control in respect of Crown lands and resources in all areas, both onshore and in the seabed". Moreover, they consider that "a devolution agreement should make no distinction between resource management regimes onshore and in the seabed in and adjacent to marine areas". Throughout the discussion, Ottawa was very quiet about seabed resources (including oil and gas resources in coastal areas and in the seabed), but committed to discuss this issue eventually. In a nutshell, the parties committed to discuss transfer of responsibilities for the management of the territory and resources and to determine "resource revenue sharing and net fiscal benefit to Nunavut" in reasonable time.

[73] http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/T-7/TexteComplet.html.

The protocol signed in 2008 was further improved the next year when the central government agreed to allow the Government of Nunavut and the Nunavut Tunngavik Inc. to benefit from "any discovery of natural or mineral resources, including the discovery of diamonds and diamond-bearing kimberlite pipes located under small lakes"[74].

It is worth mentioning here that the Canadian Constitution provides that the regulation and exploitation of mining resources on leased public lands are the responsibility of provinces and territories. In the case of Nunavut, things are slightly different. According to the information available on the site of the Canadian Ministry of Natural Resources, it can be said that mining exploration and exploitation are still regulated by the Northwest Territories office of the Ministry for Indian affairs and Northern Canada.[75]

Map 1: Canada's Provinces and Territories



Source: http://www.threecordministries.org/ArcticMaps.html

It must be understood that in order to have a land claim from the Inuit community, the Canadian Government transferred to that community mining rights over some 10 percent of the territory of Nunavut, in the shape of large blocks scattered all over the territory. (Press release: www.mcan.gc.ca/mineraux-metaux/politique/lois-reglements/3361). The financial resources thus mobilized by the Government of Nunavut will make it possible to finance the region's development in all areas. Let us finally say that regarding the approval of mining rights, the central government, though it represents one of the partners, remains the final arbitrator.

Responsibilities transferred to the territories (Yukon, Northwest Territories and Nunavut) share some similarities with those exercised by the provinces. It is worth noting that the territories have gained certain powers over the past few years by increasing their control over lands and natural resources management. The powers attributed to the territories are however not guaranteed by the Constitution and may be modified when governments change in Ottawa. However, once certain powers are transferred to the territories it is hard to imagine

[74] Press Release, www.aadnc-gc-ca/aiarch/mr/nr/j-a2009/nr000000207-fra.asp

[75] Distinction should be made between the various types of territorial agreements mentioned here by adding that the Inuit, in Nunavik and Nunavut, own underground resources over limited portions of the territory.

that the central government would withdraw some of these powers. To wind up, let us mention that Amerindian peoples' claims of power over these wide territories remain a major challenge in the short and middle term, even though a growing number of social actors and government/para-state institutions support their cause.

Regarding the autonomy statute for the Sahara Region proposed by Morocco, let us mention the following points if comparison:

- The acknowledgment, just like in Canada, of the importance of natural resources both as a source of revenue and development and as long-term strategic potential;
- The willingness, in both countries, to balance the autonomous development needs of local populations and the preservation of the sovereign powers of the central state, through negotiations between all parties concerned;
- Unlike in Canada (at least in the case of Nunavik), the early development of relationships between a central government and an autonomous region, even though the later should probably provide for decentralization at municipal level;
- The acknowledgement, just like in Canada, of the need to give more resources to the autonomous region, possibly by providing fiscal resources support through the principle of "national solidarity" (equalization in Canada);
- The wish of the central government to negotiate with affected parties to give autonomous populations and their institutions the widest possible powers in the management of the region's natural resources. In the case of Nunavut, the central government is negotiating sharing revenues and powers, and in the case of the Sahara Region, Morocco is proposing to allocate to the autonomous region "the proceeds from the exploitation of natural resources allocated to the region" and "the share of proceeds collected by the State from the exploitation of natural resources located in the region".

All in all, it would appear that the best solution is to negotiate among the various stakeholders, in a climate of mutual trust and respect to guarantee the rights recognized nationally on the basis of international standards, as offered by Morocco. The autonomy thus negotiated is a promising approach towards respectful management of the parties to this regional dispute.

Bibliography

- Beaudoin, Gérald-A. Beaudoin, *La Constitution du Canada*, Montréal, Wilson and Lafleur, 1990.

- Bickerton, James and Alain-G. Gagnon, « Regions » in Daniele Caramani, ed. *Comparative Politics,* Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 275-291.

- Boadway, Robin, « Canada » in Anwar Shah, ed., *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives, A Global Dialogue on Federalism Series*, vol. 4. Montréal, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 105.

- Gagnon, Alain-G., *The Case for Multinational Federalism: Beyond the All-Encompassing State*, London, Routledge, 2010.

- Gagnon, Alain-G. and Michael Keating, eds., *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, London, Palgrave Macmillan, 2012.

- Gagnon, Alain-G. and Guy Rocher, eds., *Regard sur la convention de la Baie-James et du Nord québécois,* Montreal, Quebec, 2002.

- Government of Quebec, *Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, Report of the Nunavik Commission, 2001.

Natural Resources in Greenland:
An Inspiring Experience for the Sahara Region

Lise Lyck[76]

Introduction

This article includes as Part One factual information on Greenland and the structure of the Greenlandic economy, and factual information on the Sahara Region, south of Morocco. It is needed in order to have a basic understanding of what Greenland and the Sahara Region are, seen from an economic, political and geographical point of view. Furthermore, the current economic situation in both Greenland and the Sahara region is presented together with the development of the last years.

Part Two of the article deals with the constitutional framework conditions for Greenland in relation to being part of the Danish Realm, Greenland being situated in the Arctic with a geostrategic position for more Southern powers (America, the Nordic countries and Russia), being inhabited by indigenous people and having a prominent position in relation to sustainability. It also deals with "the Moroccan Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region"[77], as presented by Morocco to the Security Council on 11 April 2007.

Part Three deals with natural resources both in Greenland and the Sahara Region. Firstly a short introduction to living resources, mainly the fisheries is presented. Secondly, the mineral resources are presented and analysed in depth. It includes the search for minerals, petroleum and gas before and after 1979. Furthermore, it includes the development and content of the mineral laws. In this context, the Greenland strategy for mining is presented. Finally, the status on minerals and petroleum resources in Greenland and the Sahara region is presented.

Part Four includes the conclusion and the perspectives for ownership and management resources that can be learnt from the Greenland experiences, in particular in the context of the Moroccan Initiative for the Autonomy of the Sahara Region.

The development of both Greenland and the Sahara region is a story about:

- Having an hinterland position in relation to global development;
- An indigenous people or a local population achieving more political influence;
- How conflicts and discussions on ownership between a state and an autonomy (Home Rule / Moroccan Initiative) can be achieved peacefully through negotiations;
- How the international community and international organisations (mainly the UN) can facilitate a process for achieving solutions;

[76] Centre Director and Associate Professor, Copenhagen Business School.
[77] Letter dated 11 April 2007, addressed to the President of the UN Security Council by the Permanent Representative of Morocco to the United Nations.

– How a gradual development process can be successful and in a dynamic way lead to economic development;

– How learning about Greenlandic experiences can serve as inspiration worldwide to solving conflicts on natural resources between states and autonomies as in the case of the Sahara autonomy Plan proposed by Morocco.

Part One: Main Facts on Greenland and the Sahara Region and the Structure and Development of Their Economy

1.1 Facts about Greenland and the Sahara Region and Structure of their Economy

To understand the analysis in the sections below, it is necessary to have some basic information on Greenland and the Sahara region as well as their economic structure. It is especially important to be aware that while Greenland is the largest island in the world with a territory of 2,166,086 km^2, the Sahara is one of the potentially largest territorial regions of Morocco. Here, it is needed to notice that a large part of Greenland is covered by the icecap while the Sahara region is mainly a desert and coastal area, at the border of Algeria in the East and Mauritania in the South. It implies that the size of the Greenland territory free of ice is eight times the size of the territory of Denmark and the same size as the Swedish territory, i.e. it is still a very large area for a population of only 56,749 people. Furthermore, the people living in Greenland are living in four big municipalities (see figure 1.1. The number of municipalities was reduced from 18 to 4 in 2009), while the local population of the Sahara is living in the main cities of Laayoune, Dakhla, Boujdour and Smara and shares the same historical, social et cultural traditions and heritage as the local populations in the South of Morocco.

It is also important to be aware of climate differences from the South of Greenland to the North of Greenland, i.e. from climate conditions found in many Northern societies to the extreme climate conditions in the Northern part of Greenland. On the opposite, the climate in the Sahara region is mainly the same of the one in the coastal cities in the South of Morocco. Another thing to notice is that Greenland has had a pure hinterland position and has had and to a certain degree still has a function as a treasure chest for the rest of the world. Furthermore, the development in technology over time has created a lot of new possibilities for living in Greenland and making use of the Greenland resources. The Sahara region, long known for its pastoralism and nomadism, has scarce natural resources. However, since its reintegration to the Kingdom of Morocco, in 1976, after 90 years under Spanish colonialism, the Sahara region has experienced unprecedented development opportunities and strong national solidarity to upgrade the economy of the region and promote its resources to the benefit of the local population.

Table 1.1: Facts about Greenland 2012

Size of population (2012)	56,749[1]
Size of population in Nuuk (the capital)	16,181
Size of population aged 18-66	38,469
Employment (2010)	28,386
Unemployment (2010)	2,412
Gross Domestic Product (billion DKK, 2010)	12.3
Per capita (1,000 DKK)	217.5[2]
Disposable Gross Domestic Income (billion DKK 2010)	16.1
Per capita Gross Domestic Income (1,000 DKK)	285.2[3]
Area (km^2)	2,166,086[4]
Density of population (/km^2)	0.027/km^2
Official language	Greenlandic
Currency	DKK
Constitutional setup	Part of the Danish Realm with Home Rule[5]

Source: Christensen and Jensen (2012); Lyck (2012)

Annotation: Exchange rate information: referring to the exchange rates of 24 April 2012, 1 euro equals 7.43DKK and 1 USD equals 5.66 DKK (Danish Central Bank, 2012).

The size of the population in Denmark is 5,580,516, i.e. approximately one per thousand of the size of the population in Denmark.

1) *88 % Inuit including Inuit Danish mixed and 12 % Europeans, mostly Danes.*

2) *Compared to 314.4 in 1,000 DKK in Denmark.*

3) *Compared to 317.1 in 1,000 DKK in Denmark.*

4) *Water % 83,1*

5) Home Rule since 1979, and with the Home Rule Act revised in 2009

Figure 1.1.The four municipalities in Greenland



Source: Statistics Greenland, 2012

1.2 The Current Economic Development in Greenland and the Sahara Region

As seen in table 1.2 the international financial and economic crisis that hit the global economy in 2008 had only a small impact on the economy in Greenland. The reason to this was not as found in the underdeveloped or less developed countries in Asia, Africa and South America where countries have increased their mutual trade and thereby decreased the dependency of Europe and the US. The reasons for the development in the economy in Greenland are the following:

(1) Denmark pays an annual block grant to Greenland of approximately 3.5 million DKK (2010: 3,495 million DKK)
(2) Income from partnership and fisheries with the European Union, annually approximately 200 million DKK (2010: 221 million DKK)
(3) Income from the (high quality) fisheries in the form of shrimps, halibut and cod
(4) Income from mineral activities

Although the Greenland economy is not diversified, the four items listed above make the Greenland economy robust and create a solid platform for other income creation. We could say the same thing regarding the economy of the Sahara region, which continues, since 1976, to register steady trends of economic growth, thanks to its diverse structure, the performance of private and public enterprises and the volume of economic investment in the region.

Interesting to notice also is that the fisheries count for approximately 90 percent of the Greenland exports, mainly based on an annual catch of fishing in the Greenland waters about 90,000 tonnes. Similarly, fisheries are a key sector in the local economy of the Sahara region, particularly in terms of volume of production and jobs creation. The annual catch of fish in the Sahara waters is about 1 million tonnes.

Interesting is also to look at the mining activities. Especially exploration activities in minerals and petroleum have gone up, but until now the activities have not so much continued up to exploitation. Furthermore, mining includes a development where some activities end and others have a new start, for example the olivine mining at Manitsoq has been closed down, while the goldmine in the South of Greenland (Nanortalik) was reopened in 2011 with jobs for 80 employees. Mining resources and activities are also important in the Sahara region. The main activity therein is linked to the extraction of phosphates. Prospecting for petroleum in the Sahara region has been unproductive up to now.

Worth to notice is also that the educational level has been increased year by year (not shown in table 1.2). Similarly, educational growth in the Sahara region expanded in the last 20 years and is competing with rates registered in the northern Moroccan cities like Casablanca and Rabat.

Mentioning all those positive elements is, however, not the same as stating that the Greenland economy is without problems. The export of goods and services has been stagnating and has had problems in 2010 and 2011 (not seen in table 1.2). There was a deficit on the Greenland trade balance of 2.4 billion DKK corresponding to approximately 20 percent of gross domestic product, and it was the biggest deficit ever registered. The balance of payment is of course different from the trade balance due to the services from the sources mentioned above. The main problem for the economy in Greenland is still that the economy is not diversified and that more mining activities need to go into the exploitation phase.

Table 1.2: Supply balance, real growth rates, Greenland national account 2004-2010 (percent)

	Fraction of BNP 2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Private consumption	(51.1)	6.3	5.2	3.1	-1.1	-1.1	0.3	4.4
Public consumption	(53.8)	-0.1	0.5	6.6	1.0	6.7	-2.7	-0-3
Gross Investment, total	(55.1)	-7.2	41.7	2.1	35.0	45.1	-4.2	33.3
Immaterial fixed assets(1)	(27.0)	-8.5	37.9	3,1	24.0	36.3	0.8	-17.7
Export of goods and services	(27.9)	12.7	2.9	-3.5	-1.4	10.6	-12.9	6.5
Total Domestic Product	(188.0)	3.8	7.1	2.6	4.7	12.3	-4.2	10.2
Import of goods and services	(88.0)	3.0	12.6	-3.5	8.7	26.8	-10.6	23.3
Gross Domestic Product	(100.0)	4.3	3.7	6.6	2.4	3.0	0.8	1.2

Source: Christensen, A.M. and Jensen, C.M. (2012) and Statistics Greenland

(1) Investment in immaterial fixed assets are primarily income from mineral exploration, in relation to both minerals and petroleum

Part Two: Framework Conditions

The Constitutional Relations between the Autonomous Regions and the Central State

A- Greenland and Denmark

The relation of Greenland to Denmark has a long story. It goes back to the Vikings who around year 1000 settled down in Greenland on the West coast, where ruins from that time still are visible and now part of the cultural tourist attractions. The communication between Greenland and Denmark ceased during the Middle Age and in the 1600s the Danish king sent out expeditions to find out about the situation and nobody with a Viking background was found. It led to a decision by the Danish king that the priest Hans Egede should go to Greenland to christen the Inuits living there and also look for mineral resources. Greenland became in 1815 a Danish colony and had this position until the Danish Constitution of 1953, which gave Greenland a position as a Danish county.

In 1979, Greenland obtained Home Rule status (Lyck, 1996: 122-162; Act no 577 of 29 November 1978). Greenland became a distinct society within the kingdom of Denmark. The most difficult part to agree on for the Danish state and the Greenland politicians was the ownership to the subsoil rights (see Lyck 1996 and Part Three in this article). For the transfer of areas from the Danish state to the Greenland authorities, see Annex 1. It illustrates the planned gradual approach. In connection to the political process with establishing the Home Rule in Greenland three political parties were formed: Siumut, a political party established in 1977, on a Social democratic political basis; Atassut, a liberal political party established in 1978 and in favour of a close connection to Denmark; and Inuit Ataqatigiit (IA), a left-wing political party with the goal of the Inuits having the rights to the land and also being part of the international society (Greenland Statistics Politics, 2012).

In 2009, a new Home Rule Act replaced the old one (Lov nr. 473 af 12/06/2009, Selvstyreloven). It included a solution to the question on mineral resources and became the foundation of the new act on mineral resources in Greenland (Act no 7 of 7 December 2009). The Act recognizes that the people of Greenland are a people pursuant to international law with the right of self-determination. The Act is based on a wish to foster equality and mutual respect in the partnership between Denmark and Greenland.

Chapter 3 of the Act is about the economic relations between the Greenland self-government authorities and the Danish government. Article 5 provides that the Danish Government shall grant the Greenland self-government authorities an annual subsidy of 3,439.6 million DKK in 2009-price level and that it shall be adjusted in accordance with the increase in the general price and wage index. One twelvth shall be paid each month.

The articles 7, 8 and 9 in the Act deal with the revenue from mineral resources. Revenue from mineral resources shall accrue to the Greenland self-government authorities. It goes for license fees for prospecting, exploration and exploitation as well as for taxation in relation to the mentioned items. If revenues from mining increase more than 75 million DKK, the block grant shall be reduced by half the revenue that exceeds 75 million DKK. If the government subsidy is reduced to zero DDK, negotiations shall be started between the government and the Home Rule authorities regarding the future economic relations between Denmark and Greenland.

The Act clearly states that the government of Greenland can take over the area of mineral resources, and that it is the legislative and executive authority within the area of mineral resources. As a consequence the till-then Joint Committee with members from Denmark and Greenland was abolished.

The Act also gives Greenland comprehensive powers on foreign affairs. The Act states that Greenlandic is the official language. Article 21 deals with Greenland's access to independence. It is stated that decision on Greenland's independence shall be taken by the people of Greenland also if the Greenland people wants sovereignty. Annex 4 shows the non-taken over responsibilities.

The Danish Realm consists since 1979 of Denmark and the two Home Rule jurisdictions, the Faroe Islands (Home Rule since 1946) and Greenland. Both the Faroe Islands and Greenland have each two members in the Danish Parliament as stated in the Danish Constitution of 1953. The relations between Denmark and Greenland have been based on a development policy for Greenland, that started after World War II and was further developed in the 1950s (the G50 plan) and in the 1960s (the G60 plan). The G60 plan included the development of the Greenland fisheries.

Worth to notice is that, although Denmark is a member of the European Union (EU), the Faroe Islands has never been member of the EU. Greenland became a member of the EU in 1973 together with Denmark, but Greenland was promised a referendum on membership when Home Rule was achieved. The referendum ended in a 'no' to EU membership, and Greenland left the EU as the one and only jurisdiction until now in 1985. Although Greenland is not a member of the EU, Greenland has had fisheries agreements with the EU since 1987.

It is characteristic for the constitutional relationship between Denmark and Greenland that the changes in the relations have been achieved peacefully based on negotiations.

B- The Sahara Region and Morocco

The history of the Sahara region is considered in Morocco as part and parcel of the history of the Kingdom. In comparison with other African countries, Morocco constitutes a unique case in the history of colonization as well as in the decolonization process. Due to its geographic position, Morocco has always entertained strong relations with its European neighbours, mainly Spain, Portugal, France and Italy. Since the 15th century, Spain and other European countries became interested in the Moroccan northern and southern coasts which possess large fishery potentials. And in 1884 an expansionist movement was launched

towards the southern coast of Morocco and Spain succeeded thus in imposing its protectorate on the Saharan coast from cape Blanc to cape Bojador. It was in 1912 that the Moroccan territory was effectively split up into several zones of occupation, each controlled by either two powers (North and South by Spain and the centre by France) and the city of Tangiers - in the Northwest of the country - was an international zone.

This colonial peculiarity led Morocco to gradually negotiate the recovery of its sovereignty separately with France and Spain. In 1956, Morocco regained the areas under French occupation and the Northern provinces occupied by Spain (Tangiers was reintegrated into Moroccan sovereignty in 1957). Then Morocco negotiated with Spain the retrocession of the territories in the South. Thus, Morocco regained Tarfaya in 1958 and Sidi Ifni in 1969. As for the remaining Saharan territories, Saquia Al Hamra and Rio de Oro, Spain withdrew from them in 1975 following the Madrid Agreement.[78]

As a matter of fact, decolonisation in Morocco was long and difficult; however, this process has always been peaceful and followed the path of dialogue and negotiations with Spain, a friendly neighbouring country. Since the return of the Sahara to Morocco in 1976, the Saharan provinces always participated in Moroccan general elections to elect their representatives in the local Councils and the National Parliament. Moreover, the King established in 2009 the Royal Advisory Council for Saharan Affairs,[79] which was asked to assist the King in the issues relating to the defence of the Kingdom's territorial integrity and national unity, the promotion of social and economic development of the southern provinces and the preservation of their cultural identity.

The Strategic Geographical and Political Position of Greenland

The geographical position of Greenland and the fact that only few people lived in Greenland (back in the period 5000-2000 BC), combined with the severe climate conditions and the difficult accessibility possibilities have had a decisive role for the political position of Greenland. In many ways, the position had parallels to the rest of Circumpolar World.

For many years, the Circumpolar World was totally controlled by the sovereign more Southern states. The role played by Greenland was mainly the hinterland role as a treasure chest. Since the end of the 1800s and especially in the 1900s, the Circumpolar World has got a military strategic role for the Southern states that have Circumpolar areas within their territory.

During the Second World War and the Cold War period, it resulted in three different developments of the Circumpolar World. Alaska and the North of Canada were controlled by the US and the Canadian interests. The Asian part of the Circumpolar World was controlled by Russia (the former Soviet Union). The remaining parts of the Circumpolar World – Greenland and the Faroe Islands as well as the Northern areas of Norway, Finland and Sweden – were controlled and developed in line with the development Nordic welfare state development.

First, in the end of the 1980s after Mikhail Gorbachev's speech in Murmansk in 1986 (Gorbachev Speech, 1987), the Circumpolar World got the possibility to meet and exchange

[78] The UN General Assembly took note of this Agreement in its resolution 3458 (XXX) E3. 10/12/1975.

[79] The Advisory Council is composed of members previously elected to the former council by their tribes, *sheikhs* of tribes, members of associations belonging to civil society and youth organizations in the southern provinces, representatives of Moroccan natives of the southern provinces living abroad, representatives of the Tindouf camps populations, representatives of socio-economic operators and bodies and eminent personalities.

experiences and thoughts about a development based on people living in the Circumpolar World. In Alaska and Canada, land claims have resulted in more influence and rights for indigenous people, resulting in better economic development and in more influence on achieving subsoil rights. These activities have been of major importance for the claims to more rights for people living in Alaska and Canada in relation to the subsoil as well as their constitutional setting.

In the North of Siberia the 26 small indigenous people living there have also achieved more influence on their own development, and so has the Republic of Sakha (Yakutia) after the Constitution of the Russian Federation came into force in 1993. The Nordic part of the Arctic areas has achieved Home Rule (Denmark) and special agreements for the Sami people. The agreements are different for the Sami people living in Northern Sweden, Northern Norway and Northern Finland. The Sami peoples living in Norway, among the Sami people living in the Nordic countries, have achieved most influence on their own areas.

Although freedom in the Circumpolar World has increased and the Arctic Council including the eight Arctic states (Canada, USA, Russia, Iceland, Denmark, Norway, Sweden, Finland) and six organisations for indigenous peoples living in the Circumpolar World has been established in 1996, there are still strategic and military interests in the Arctic that influence the economic development in the Circumpolar jurisdictions.

Indigenous People of Greenland

Most of the persons living in Greenland are indigenous people. It means that they are Inuits and mixed with Danes who have had their life in Greenland. The Inuits count for 88 percent of the total Greenland population (56,749 people). The remaining 12 percent are Europeans, mainly from Denmark.

Table 3 shows the historical development of peoples who have inhabited Greenland.

The recognition of being an indigenous people gives rights to decision-making on its own interests. The basis for these rights was originally found in the International Labour Organization (ILO) Convention 169 (ILO, 1989). Later the rights have been negotiated between NGOs and the United Nations. Over time, this development has resulted in still more comprehensive recognition of rights.

The latest United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (107th plenary meeting 13 September 2007) includes 46 articles. Especially important is article 3: Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

Table 3: Historical Settlement in Greenland

Period (approximately):	Name of settlement culture:
2500-2000BC	IndependenceI
2500-1000BC	Sarqaq
1000-700BC	IndependenceII
200-0BC	DorsetI
800-1000	DorsetII
900-	Thule
982-1400	Vikings
1721	HansEgede
1815-1953	Danishcolony
1953-1979	Danishcounty
1979-2009	FirstHomeRuleAct
2009-	SecondHomeRuleAct

Source: Gad (1984); Lidegaard (1991); Lyck (2012)

Furthermore, article 4 of the UN Declaration includes rights to means for financing their autonomy functions, their cultural rights are stated in article 8. Article 20 and 21 outline the economic rights for indigenous people and are of outmost importance. It is also the case concerning article 26 with the rights to the lands, territory and resources. Furthermore, articles 27 and 28 as well as article 32 are of importance for indigenous peoples' rights to their land, development or use of their land, territory and resources. Additionally, article 29 on sustainability is of great importance the mining production.

Unlike the people of Greenland, Sahrawis have never been considered as an indigenous people. They have always been considered as part of the Moroccan population and have always been historically, politically and culturally linked to Morocco. These bonds were disrupted only when the Spanish colonizer invaded Morocco and divided its national territory, breaking the homogeneity and unity of its population. To contribute to the current UN efforts to solve the dispute raised over the Moroccan character of the Sahara region, Morocco submitted in 2007, its "Initiative for Negotiating an Autonomous Statute for the Sahara Region". This Initiative aims at allowing the population of the Sahara region to manage its own local affairs, including mining, through democratically elected regional Institutions, under the sovereignty of Morocco. The Moroccan Initiative would protect and promote the specificities of the Sahrawi local population in conformity with the international principles enshrined in the UN Charter.

Sustainability

Sustainability has for a long time been an issue in the Nordic countries and already in 1969 a United Nations conference on the topic took place in Stockholm. In 1987, the UN report, written by the then Prime Minister of Norway Gro Harlem-Brundtland and entitled *Our Common Future* was published. Since then the topic of sustainability has been developed both in research, in agreements and in practice. For the Circumpolar World, especially the CO_2 emissions have created a high interest and especially in Greenland, because of the risks of the melting of the icecap. The development is already experienced in monitoring of the ice-covered area showing that it has withdrawn. For instance, in Ilulissat, it is easily seen that the ice has been reduced.

Furthermore, also pollution in relation to mineral activities has created a concern for damaging of the environment due to mineral activities (see the section on mineral activities below). Due to the importance of the sustainability issue it is therefore extremely important that the United Nations Declaration of Indigenous Peoples' Rights (2007) includes the rights for protection of the environment and the productive capacity of land and resources. To conclude on sustainability, regulation on preserving the environment is having a high priority in laws and regulations of mineral activities in Greenland.

Part Three: Natural Resources (Living and Mineral Resources)

Living Resources

The catches of living resources in relation to Greenland have roots back to the hinterland position. It was seen in the period of whaling from 1400 to 1700, when whale oil was needed for the lamps in Europe. It was also seen in the hunting of marine animals for their teeth etc. used to make rare products for the king and the nobility.

The last 50 years, living resources have mainly been in relation to the fisheries. In Greenland, development of the fisheries began with in the G60 plan (Danish state plan for developing Greenland in the 1960s) based on which cities with factories were established. It meant that people moved from the settlements to the cities. Unfortunately, the temperature changed and reduced the possibilities for the catches of fish for a period in the 1970s but now fisheries are back as a decisive source of income creating in Greenland. The fisheries are the main industry in Greenland today. They are based on biological advice to ensure sustainability of the living resources. Tables 4, 5, and 6 show the level of the main catches of living resources in Greenland, and table 7 shows the fleet of fishing vessels in Greenland.

International agreements on fisheries play an important role in the fisheries. Since 1985, there have been agreements between the EU and Greenland. The agreements have given duty-free access to the European market and payment for EU fishery rights in Greenland waters. The amount paid was annually 80 million DKK. The agreement was revised in 2003. It includes Greenland giving quotas to the EU and receiving a payment about 320 million DKK of which approximately 240 million DKK is a payment for fisheries rights transferred to the EU.

Besides the EU agreements, there are also some minor agreements with Russia, Norway, Iceland and the Faroe Islands. The agreement with Norway goes back to 1991. The agreement between Russia was signed in 1992. Since 1997, there has also been an agreement with the Faroe Islands on mutual access to their fisheries within the 300-nautical mile zones. In 1998, an agreement with Iceland was achieved. Besides the mentioned agreements, there have also been consultations between Greenland and Canada (Nanoq, 2012). For more detailed information on the fisheries partnership agreement, see Annex 2.

Most fisheries in Greenland are based on licences, on Total Allowable Catch (TAC), and on political decisions. By the end of 2011 the fishing fleet included approximately 525 vessels. They are mainly owned by private persons. However, some of the big trawlers are also owned by Royal Greenland AS, a state-owned corporation. The financing is mainly by foreign banks etc.

Table 4. Total Fishing in Greenlandic Waters by Greenlandic Vessels

	2006	2007	2008	2009	2010
			1,000 tonnes		
Shellfish, total	**66.1**	**64.8**	**69.3**	**65.7**	**57.0**
Northern prawn	60.1	62.6	67.2	62.6	54.2
Snow crab	6.0	2.2	2.2	3.1	2.8
Fish, total	**45.1**	**53.5**	**40.0**	**36.7**	**42.7**
Cusk (tusk)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chars	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Greenland cod	1.0	0.6	0.6	0.3	0.3
Greenland cod, roe	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Wolffish	0.8	0.9	1.2	1.1	1.2
Greenland halibut	24.5	21.6	19.2	20.6	22.9
Atlantic halibut	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Trash fish, unspec	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Capelin	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1
Polar/Arctic cod	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Redfish	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
R. grenadier	0.0	9.6	0.0	0.0	0.0
Lumpfish	10.0	8.8	6.4	6.6	8.6
Atlantic cod	8,3	11,7	12,3	7,8	9,4

Source: Greenland Statistics, 2012

Table 5: Seal Hunting

	2006	2007	2008	2009	2010*
	Number of seals				
Total	**187,578**	**160,620**	**156,950**	**142,449**	**107,601**
Ringed seal	85,604	71,269	70,536	65,624	44,661
Harp seal under 4 years	64,003	57,404	56,033	50,180	45,859
Harp seal over 4 years	31,165	26,865	26,154	23,251	14,161
Hooded seal	4,801	3,294	2,606	1,983	1,717
Bearded seal	1,783	1,568	1,437	1,251	1,075
Harbour seal	77	87	81	33	21
Walrus	145	133	103	127	107

**Provisional Figures*
Source: Greenland Statistics, 2012.

Table 6. Whaling

	2006	2007	2008	2009	2010*
	Number of animals				
Total	**3,707**	**4,009**	**2,791**	**3,055**	**2,435**
Beluga whale	137	147	191	174	110
Fin whale	10	12	14	10	5
Killer whale	0	3	26	14	8
Minke whale	182	167	152	165	187
Narwhale	411	482	467	425	236
Pilot whale	46	288	182	238	216
Porpoise whale	2,921	2,910	1,759	2,029	1,673

**Provisional Figures*
Source: Greenland Statistics, 2012.

Table 7. Fishing vessels

Active Fishing Vessels by the End of 2007

	Greenland total	Kommune Kujalleq	Kommuneqarfik Sermersooq	Qeqqata Kommunia	Qaasuitsup Kommunia
	Number of vessels				
Fishing vessels, total	**757**	**99**	**163**	**110**	**385**
0-10 BRT	491	69	76	68	278
11-20 BRT	148	15	33	27	73
21-50 BRT	32	5	10	3	14
51-80 BRT	22	6	6	5	5
81-120 BRT	17	2	9	2	4
121BRT and more	47	2	29	5	11

Source: Greenland Statistics, 2012 (figures not updated)

In Morocco, the Sahara region is characterized by the diversity of halieutic species whose composition and abundance are conditioned mainly by hydro-climatic factors reigning in the African West coast. The exploitation of this biodiversity led to the development of public and private investment in the Sahara region in the maritime field. These investments have allowed:

- The constitution of a fishing fleet composed of 190 ships in addition to 5,866 boats for craft fishing;
- The development of dynamic and effective octopus craft fisheries ensuring the provisioning of a local completely upgraded freezing industry;
- The initiation of small pelagic fisheries which will start with the setting up of a specific development plan being adopted;

- The installation of an industrial development potential relating to fishing products amounting to about 130 units, i.e. 30 percent of the total staff at the national level;
- The construction of two training institutions in Dakhla and Laâyoune;
- The equipment of fishing ports with means of rescuing human lives at sea and with medical units;
- The construction of unloading points arranged for the training of craft-fishing sailors and the improvement of their living and working conditions.

Mineral Resources

Mineral resources in Greenland have for many years been a main issue in relation to the hinterland position. As mentioned, when Hans Egede went to Greenland in 1721 on behalf of the Danish king he was tasked to look into the possibility of finding minerals that could be exploited. In 1741, he reported that there was a possibility to exploit graphite. Foreigners were also active in the first mining events in Greenland. The Germans began a coal production in the Disco Bay area, which continued and was taken over by the Danish state, but stopped in 1973, just as the first oil crisis began. Copper mining was carried out by an English corporation from 1851-1852.

Many mining activities have taken place, all related to Greenland being a treasure chest for minerals. For instance, iron, manganese, diamonds, gold, silver, uranium, etc. have been among the minerals investigated and mined. Mining is normally assumed to have the following impacts:

- Higher Gross Domestic Product
- Higher share of government revenue in GDP
- Higher wages than the average wage level in the traditional economy
- Reduced incentives to invest in the non-mining activities
- A higher share of income relative to GDP for foreign production factors
- More unequal income distribution
- More migration from rural to urban areas

These impacts have not been dominant in Greenland, maybe due to the operational running of the mining activities and the relative low volume of activities. Among the mining activities before 1979, only three activities shall be shortly presented here: the cryolite mining, the mining in the Black Angel and the exploration for petroleum.

a) Cryolite was called white gold. The mining took place in open mining at the place called Ivittuut. It was large-scale mining and took place especially after cryolite was found to be crucial for the production of aluminium. The production was undertaken firstly by a Danish private corporation and from 1940 by a Danish limited corporation called the Danish Cryolite Company that among the shareholders included the Danish state. It was not the Danish state that got the main part of the profit, but the private company. The production ended in 1962, but shipping of cryolite from Greenland continued until 1987, when all activities ended after 130 years of mining. More than 4 million tonnes wer produced. After the end of production, cryolite in the aluminium production was replaced by synthetic cryolite. Cryolite gave the few

people living in Iviituut the highest average incomes in Greenland and incomes higher than the incomes in Denmark (based on Krak, 1950 and Topp, N. 1990).

b) The Black Angel was a lead-zinc and silver mine situated in Maarmorilik close to Ummannaq, 400 km north of the Arctic Circle in East Greenland. The name 'The Black Angel' referred to an angel-like outcrop of dark politic schist in an otherwise light coloured cliff-face opposite the small settlement of Maarmorilik in the then-municipality of Ummannaq. The deposit was found in the 1930s.The Black Angel was operated by from 1973-1986 by Cominco Ltd. with Greenex A/S as the operating corporation, and from 1986-1990 by the Swedish company Boliden AB. The silver paid for the transport to the markets, but the main mining was lead and zinc. It is estimated that there still is a reserve of 2 million tonnes left that could be mined. It was in all years a very profitable mining. In total 13.6 million tonnes with an average grade of 12.3 percent Zn and 4 percent Pb were extracted. The Mineral Resources Administration for Greenland calculated in 1991 the income in Greenland from the mining to 788,223 million DKK. The annual employment in Greenland was around 300 of which approximately 10 percent were Greenlanders (Greenex A/S: annual reports). It also brought mining into the Greenland society as a socio-economic phenomenon as it gave rise to the first strike in the labour market in Greenland. Investigations made by DMU (Danish Environmental Investigations and part of the Danish Ministry for Environment) 20 years after the stop of the mining showed that the water was still heavily polluted by the mining activities. It has been a main reason for the Greenland authorities to give high priority to environment (see the section on sustainability above).

c) Petroleum: The search for petroleum began after the first oil crisis in 1973. Five drillings off shore close to Sisimiut in West Greenland were initiated. However, the test drillings were not successful and furthermore the prices of petroleum decreased in the 1980s. Another reason for giving up the activities was the lack of knowledge, as it was not found realistic that commercial findings of hydrocarbons could take place. This remained the perception until the late 1980s, when new knowledge found that the continental platforms had sediments that could offer an opportunity for finding petroleum or gas. Based on this, new activities took place in the 1990s, as mentioned in the following section.

In the Sahara region, the main local mineral is phosphates. According to a study conducted in 2010 by the International Fertilizer Development Center (IFDC), the reserves of the Sahara region are estimated to 1 billion m^3, which is about 825 million tonnes (out of 51 billion tonnes in Morocco as a whole) or 1.6 percent of the total reserves of phosphates in Morocco. In 2010, the sales amount of Phosboucraâ (USD300 million) represents 6.5 percent of the sales amount of Moroccan Office of Phosphates (OCP), which is USD4.6 billion. All this income is reinvested into maintaining the exploitation of the Boucraa Mine and in the Sahara region. Hence the contribution of the Sahara region to the general activity of the OCP was economically negative during the last 27 years (1976-2008), with an accumulated deficit of USD560 million by PhosBoucraa, entirely sustained by the OCP. The phosphates sector is the first private employer in the Sahara region, with 2,168 employees, 55 percent of whom originated from the Sahara in 2011, against 39 percent in 1975, at the departure of the Spanish occupying power. Moreover, from 2001 to 2011, 1,043 employees were recruited out of whom 810 originated from the Sahara, which is 78 percent of the total recruitment.[80]

[80] International Fertilizer Development Center (IFDC), "World Phosphate Rock Reserves and Resources,", Technical Bulletins, No. 75, 2010 (available at: http://www.ifdc.org/getdoc/56358fb1-fc9b-49ba-92fe-187dc08e9586/T-75_World_Phosphate_Rock_Reserves_and_Resources).

The mining sector, and particularly the phosphates sector, impacted positively the region and its local population in terms of local capacity building: the first training centre was open in Laayoune in 1995, and medical and social infrastructure was developed to benefit the employees and their families.

Search for Minerals, Petroleum, and Gas after 1979 (Home Rule) in Greenland

When looking at development of mineral resources as a main source for the economy, there are some significant parameters to be aware of:

1. The geological potential for minerals
2. Mineral legislation
3. Fiscal conditions
4. Institutional factors and framework conditions
5. Political stability

- There seems to be a huge potential for mineral exploration and exploitation in Greenland, and it goes for petroleum too. In relation to this, it is worth to mention that scientific research has been carried out in Greenland already from the 1870s. It began with the establishment of the Commission for Scientific in Greenland by a Danish professor in geology in 1878 and continued as a state commission with scientists as members. It means that, seen in a world perspective, there exists a unique collection of scientific data on Greenland including geology, flora and fauna as well as – but from a later period – data on the society. The data is mainly in Danish, which explains why it has only been utilized on a small scale. As a consequence, Greenland is not only a treasure chest in resources but also in scientific data.

- Mineral legislation is dealt with in the next section.

- Fiscal conditions: attraction of capital from Denmark and other countries, mainly in the form of capital from multinational companies engaged in mining and petroleum activities, is needed to have the required investments financed.

- Institutional factors and administrative framework conditions have been established during the last 15 years and are now in place for mining activities.

- Political stability in Greenland has been extremely high compared to other autonomies and states. There have only been five Premiers in the Greenland Home Rule period from 1979 to 2012. The first three Premiers came from the Siumut political party and the last two from the political party Inuit Ataqatigiit (IA). The Premiers for Greenland have been well educated and able to have a voice in international forums, making Greenland well known outside Greenland.

It has been characteristic for mineral exploration in Greenland that initial exploration has been carried out by junior companies, i. e. companies that run more risk than well-established mining companies. This type of companies carry out activities in areas where geological knowledge is limited, and the companies are typically not financial strong. They also normally operate in areas that are under-explored in relation to mineral occurrences. They are more impacted by international fluctuations in the economy caused by crises than other mining corporations.

It has also been characteristic that the hinterland position is still in function. It is latest seen in relation to dysprosium, one of the 17 rare earths critical for production of high-tech products from high-tech cars to flat TV screens and windmills. It is found in Greenland, but 95 percent is produced in China, which has limited its export and thus increased its price. For the first time the USA, the EU and Japan have commonly accused China for breaking the WTO rules (BBC News 13 March 2012, and Ingeniøren 13 April 2012).

Table 8 shows the forecast impact of mining activities and table 9 shows the Government Take, depending on the size of oilfield. Both tables give an overview of the central elements in the mining activities in Greenland.

Table 8: Status of most mature exploration and exploitation projects

Location (and minerals)	Rights holder	Expected construction and production phase	Labour
Citronen Fjord, North Greenland (Lead and zinc)	Ironbark Zinc Ltd.	Expected profitability study 2011 Possible construction phase 2011 (12) - 2014 (15) Possible production from 2015	Approx. 200-300 employees.
Isukasia (Isua) (Iron)	London Mining Greenland A/S.	Expected profitability study end 2011. Possible production 2015	Approx. 500 employees.
Killavaat Alannguat (Kringlerne), South Greenland (Eudialyte and rare earth metals)	Rimbal Pty Ltd. (Tanbreez)	Expected profitability study 2011 Possible production from 2012	Approx. 90 employees.
Maarmorilik (Lead and zinc)	Angel Mining A/S	Exploitation licence granted Expected production from 2012	Approx. 100 employees.
Fiskenæsset (Ruby and sapphire)	True North Gems	Construction phase – not decided Production – not decided	Approx. 50 employees.
Sarfartoq, Kangerlussuaq (Rare earth metals and diamond)	Hudson Resources Inc.	Construction phase – not decided Production – not decided	300-500 employees.
Killavaat Alannguat (Kringlerne), South Greenland (Eudialyte and rare earth metals)	Rimbal Pty Ltd. (Tanbreez)	Expected profitability study 2011 Possible production from 2012	Approx. 90 employees.
Maarmorilik (Lead and zinc)	Angel Mining A/S	Exploitation licence granted Expected production from 2012	Approx. 100 employees.

Source: Bureau of Minerals and Petroleum (February 2011)

Table 9: Government Take, depending on size of oilfield

(Amount in DKK million)	500 million barrels		1,000 million barrels		2,000 million barrels	
Dividend/corporate tax	32,706	33 %	62,620	30 %	143,667	28 %
Profit royalty	14,893	15 %	45,781	21 %	137,000	27 %
Nunaoil, 12.5 %-share	6,683	6 %	13,123	6 %	28,938	6 %
Total *Government Take* over approx. 30 years	54,283	54 %	121,524	57 %	309,605	61 %

Source: Bureau of Minerals and Petroleum (February 2011).

Laws on Mineral Activities

The legal foundation and regulation for minerals and hydrocarbons is now based on the Greenland Parliament Act No. 7 from December 2009 that came into force from 1st January 2010. The Act gives a framework for the activities and the main principles for the administration of mineral resources. It also authorises the Greenland government to lay down provisions in executive orders and to decide license terms. The Act aims at ensuring that activities under the Act are securely performed with regard to safety, health and the environment. Furthermore, the resource exploitation and social sustainability are properly performed according to acknowledged best international practices under similar conditions.

The Act includes 20 parts with 98 articles. Part 1 article 2 states that the Greenland Home Rule Government has the right to control and use mineral resources in the subsoil in Greenland. It includes prospecting, exploration and exploitation of mineral resources as well as export of mineral resources. It also includes the subsoil relating to mineral activities. Furthermore, the use of energy from water, wind and the subsoil is included. The Greenland Home Rule can undertake research activities alone or in cooperation with Danish institutions as well as relevant institutions from other countries.

Part 2, article 5, states that minerals are to be understood as hydrocarbons and other minerals. The Act also outlines the framework for offshore facilities and installations as well as for accommodation business. The prospecting conditions are stated in part 4, article 15. The exploration and exploitation are stated in part 5, 6, 7, 8 and 9. An exploitation license is valid for up to 50 years. The prospecting licensing fees include an application fee (3,000 DKK), a granting fee (19,300 DKK) and a transfer fee (11,200 DKK). Exploration license fees include an application fee of 5,000 DKK and a granting fee referring to the number of years, plus an enlargement and a transfer fee. The annual licenses fee from 6 to 10 years is 36,700 DKK.

Exploration license obligations are related to the number of years, and activities per km^2. It is the highest fee in the fee system. Furthermore, there is an exploitation license with a granting fee of 100,000 DKK. The mentioned sizes of the fees are as of 1st January 2012. The earlier mining laws were less specific and had their start in the 1930s. The Danish law on subsoil rights from 1932 was decided by the Danish Parliament in 1935 also to become law in Greenland. All rights belonged, referring to the law, to the Danish state. It has also been the case before, but by the law it was formalised.

In 1960 the Danish government decided that a commission should come up with a proposal for a new law. One Greenlander was appointed to the commission. The intention was not to change ownership, but to try to give incentives to Danish and foreign companies to start mining activities. It resulted in a new mining law in 1965. The law includes paragraphs that gave a minimal influence to the Greenlanders. Mining concessions should be presented to the

Council of Greenlanders that existed at that time (*Landsrådet*) but that council had no constitutional power to require information on concessions or to have their comments taken into account. Most important was that the administrative financial body in Greenland (*Landskassen*) should receive a part of the income from the mining activities, but the formulation was weak.

First in connection to the Home Rule negotiations in the 1970s the question of ownership of the subsoil rights became important and a matter of conflict between Denmark and Greenland. There was a strong discussion. The main roots of the discussion were that plans on petroleum investigations on the West coast of Greenland were on the agenda (the five oil drillings mentioned earlier) together with the fact that the 1972 referendum in Greenland on EU membership had shown a majority for non-membership (70 percent of the voters).

In 1974 the Greenlandic politician Otto Steenholdt, who was known for being very friendly to the Danes, as the first Greenlander, raised the question of ownership of the subsoil rights, arguing that the Greenlanders felt that the subsoil rights were taken away from them as if they were children. Also the later first Premier from the Siumut political party, Jonathan Motzfeldt, argued intensively for Greenland to achieve the subsoil rights.

During the negotiation on Home Rule, the political parties in Greenland were established. Three parties were formed, Siumut, a political party having a Social Democratic foundation, a right-wing political party (with Otto Steenholdt), called Atassut, and a left-wing political party called Inuit Ataqatigiit (IA). IA found the question decisive for having Home Rule Act, but the Danish government was totally against it, and the then-Danish Prime Minister Anker Jørgensen stated that if Greenland should have the subsoil rights, Greenland could not be a part of the Danish Kingdom.

The negotiations were extremely difficult, but without violence. The final result was that a non-juridical formulation found in article 8 of the Home Rule Act that reads: "The resident population in Greenland has fundamental rights in respect of Greenland's natural resources". In reality it meant that the question was postponed to later. [The above text is based on Michelsen (1987), Lyck (1996), Archer and Joenniemi (2003) and the Home Rule Act.]

Strategy for Mining Activities

The Bureau of Minerals and Petroleum of Greenland publishes the strategies for mineral activities. It was done in 2004 and again in 2009. The objectives are as follows:

- Greenland shall be recognised as an attractive exploration area
- A reasonable proportion of profits generated by extraction should be ensured for the society
- License conditions must be reasonable for both small and large companies, adapted to fluctuating economic trends, and simple and easy to administer for companies and authorities
- It must be possible to implement the strategy within the framework of the new mining law from December 2009 that came into force by 1st January 2010.

A fundamental idea behind the strategy is that mining shall become an important industry in the Greenland economy. Furthermore, the activities shall be carried out properly in relation to health and environment as well as to the Greenland culture. It includes licences for prospecting, for exploration, for exploitation, for field work and for reporting. It also includes marketing. It is characteristic that the laws and conditions from other countries are

studied and compared to for competition reasons. [Information based Mineral Strategy made by the Government of Greenland.]

Status on Mineral Resources in Greenland

The content of the mining activities is shown in table 10.

Table 10: Status of mineral licences as of 31/12 2010

As per 31 December 2010 the following mineral licences were valid	
Prospective licences	16
Exploration licences	74
Exploitation licences	4
Small-scale licences (exclusive and non-exclusive)	6
Applications under handling	20
Licences total	120

Source: Bureau of Minerals and Petroleum (February 2011).

The exploration activities are found to be at a satisfying level. The problem is that too few exploitation activities take place. It is mainly due to many corporations have a game oriented strategy having licences to strengthen their strategic positions in a longer perspective and not being eager to start production. It can also be a sort of waiting position on new inventions and technologies to be found.

However, it is important to notice that the mining activities give an important and rather high income to the Greenland society.

Perspectives for Ownership and Management of Natural Resources in the Sahara Region

Some main lessons learned to consider are the following, although it must be remembered that it is not possible just transfer the experiences. It seems important:

- That there is a solid economic grant from the central government involved in the process;
- To have a gradual approach;
- To have established forums for regular meetings and discussions;
- To include the international community through promoting sustainability;
- To include the United Nations framework for indigenous peoples rights where applicable. In the case of the Sahara, the local populations are consulted and involved through their representatives to the Local Councils, the Moroccan Parliament and the Royal Advisory Council for the Saharan Affairs;[81]
- To include education of the autonomous population on its rights;
- To recognize that it is a process that takes time;
- To investigate how regional arrangements and regionalisation can be a part of the process.

[81] Founding speech delivered by King Mohammed VI in Laâyoune on 25 March 2006 (http://www.corcas.com).

Studying the Moroccan proposal many of the mentioned lessons learned are considered and included in a draft form, but they could probably be further elaborated in order to have more progress in the process.

Conclusion

It can be concluded that:

- Despite the differences between the political, social and historical contexts of the two regions, Greenland and the Sahara region have been through an enormous development since the end of World War II (for Greenland) and since 1976 (for the Sahara region).

- A planned development giving high priority to the economy, culture and education has shown that such a development can take place without war and the use of weapons.

- A well-negotiated autonomy is the adequate response and frame of a solution that could enhance peace, unity and development.

- Needed is expertise in negotiations and also in tolerance and an acceptance of gradual approaches. In this context, Greenland's experience could inspire a good negotiation process that would bring peace, democracy and development to the Maghreb region, through a mutually acceptable political and negotiated solution based on autonomy.

- Whatever the future of Greenland is, it will be decided by the Greenlanders. However, the important factors are found to be a prosperous economic and cultural development that maximises the outcome of the resources in a sustainable way and in a peaceful process.

Bibliography

- Act no 577 of 29 November 1978, The Greenland Home Rule Act, Statsministeriet
- Act no 7 of December 7, 2009, *On Mineral Resources and Mineral Resource Activities (The Mineral Resource Act),* Greenland Parliament
- Archer C. and Joenniemi, P. (2003)
- BBC Business News, 2012, "US, EU and Japan Challenge China on Rare Earths at WTO", 13 March 2012
- Bureau of Minerals and Petroleum (January 2011): *Adjustment of Fees and Exploration Commitments for Mineral Licenses as of January 1*, 2011,
- Bureau of Minerals and Petroleum (January 2012): *Adjustment of Fees and Exploration Commitments for Mineral Licenses as of January 1*, 2012,
- Bureau of Minerals and Petroleum (February 2011): *Mineral resource activities 2010,* Greenland Self-Government
- Christiansen, F.G. (1998): *Forskningsdrevet olieefterforskning i Vestgrønland i 1990erne",* De nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland, fra Årsberetning 1998, GEUS
- Christensen, A.M. and Jensen, C.M. (2012) *"Kvartalsoversigt. 1 kvartal 2012, del 1"* Nationalbanken Danmark, København.
- CNN (2010): *The Race for Rare Earths*, *CNN Money*, by Katherine Ryder, 5 October 2010
- Convention:C169 (1989): *Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*, The General Conference of the International Labour Organization, Geneva, 76th Session of the Conference, Indigenous and Tribal Peoples
- Danish Central Bank, 2012: http://www.nationalbanken.dk/
- Gad, F. (1984) *"Grønland (Politikens Danmarkshistorie)"*, København
- Geraae, L. (2011*), Indhandling og fangst af fisk og skaldyr 1. halvår*, 2011 Pressemeddelelse
- Gorbachev, Mikhail. Speech, 1987 http://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf
- Greenland Statistics Politics, 2012: http://www.stat.gl/dialog/main.asp?lang=en&theme=Politics%20and%20Administration&link=PA
- Grønland Statistisk Fiskeri og fangst 2011:2, 30 November 2011
- Government of Greenland Naallakkersuisut (2009), *Mineral Strategy 2009 – Update of objectives and plans for mineral exploration activities in Greenland*
- *Danmarks ældste forretninger 1100-1911,* Kraks Forlag *1950*
- Dysprosium, 2012: Dysprosium egenskaber m.m. 2012
- European Commission (2007), *Fiskeripartnerskabsaftaler*, http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/greenland/index_da.htm
- Ingeniøren: (13 April 2012):Thorning må en tur til grønland og skaffe dysprosium
- ILO (1989): *C169 Indigenous and Tribal Peoples Convention,* Indigenous and Tribal Convention and Recommendation, 1957
- Lidegaard, M (1991) *"Grønlands Historie", København.*
- Lov nr. 473 af 12/06/2009, Selvstyreloven, Offentliggørelsesdato: 13-06-2009, Statsministeriet
- Lyck, L. (1989) *"Arktiske økonomiers internationalisering, strategivalg og udviklingsmuligheder"*, Svalbard seminar arranged by the University of Tronheim and SINTEF (the association of Norwegian Engineers)
- Lyck, L. (1990): *Circumpolar Development*, Western Regional Science Association
- Lyck, L. (1990): *Prospects for Sustainable Development in the Arctic in the Ligth of International Political and Economic Changes*, The third Northern Regions Conference: and Opportunity for our Future, Session III Arctic Security and Political Cooperation Part C: The Politics and Cooperation in Arctic September

- Lyck, L. ed. (1996) *: Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions,* NiorRefo, Nordic Regional Forskning
- Lyck, L. (2012) *"Development of the Greenland Home Rule Model and its Relevance to an AutonomySStatute for the Sahara Region"* Paper presented to the International Research Seminar on "Governance in Autonomy Statuses: Institutions and Mechanisms", held in Geneva on 22 March 2012.
- Koch, C (1966): *Den Nye Grønlandske Minelov*, Tidsskriftet Grønland, 1966, 5, Artikel 03
- Michelsen, J.(1987): *Grønlandsk minelovgivning før hjemmestyret*", Politica bind 19, København
- Nanoq (2010): *Grønlands Internationale Fiskeriaftaler*,
- Nanoq, 2012: http://dk.nanoq.gl/Emner/Erhverv/Erhvervsomraader/Fiskeri/Fiskeristyrelsen/Internationale_relationer_og_aftaler/Internationale_fiskeriaftaler.aspx
- *New York Times* (2010): "*China Said to Widen its Embargo of Minerals*,"19 October, 2010
- OECD, *Country Note on National Fisheries Management System – Greenland*
- Pedersen K. (2012): *Kina skal presses til at frigive sjældne it-råstoffer*, af Karim Pedersen, 14 March 2012
- Ramskov, J, (2012): *Leder: Thorning må en tur til Grønland og skaffe dysprosium*
- Topp. N. (1990): *Kryolitindustriens Historie 1847-1900*, I-II. (Kryolitselskabet Øresund A/S,).
- United Nations, Security Council, 13 April 2007, S/2007/206
- United Nations (2008), *United Nations Declaration of the Rights of Indigenous People*, 07-588681- March 20008 -4,000

Annex 1

Fields of responsibility assumed by the Greenland Home Government under Section 4 of the Home Rule Act

Fields of responsibility assumed by the Greenland Home Government under Section 4 of the Home Rule Act	Date of Assumption
Greenland's administration arrangement	1 May 1979
The administration arrangement for the municipalities	1 May 1979
Taxes and duties	1 January 1980
Regulation of the supply of manpower in Greenland	1 January 1980
Regulation of commercial Greenland fishing, whaling, etc.	1 November 1980
Preservation	1 January 1981
Power to intervene in conflicts notified in accordance with collective agreements concerning journalists	1 October 1982
Power to establish rules on compensation of pay, etc. for high cost of living for that part of the private labour market in Greenland on which pay is regulated on the basis of the Greenland wage regulation index	1 December 1983
Trade legislation	1 January 1985
Regulation of the remainder of commercial fishing	1 January 1985
The legal position of pupils in basic vocational education	1 February 1985
Power to intervene in conflicts notified in accordance with collective agreements (re-establishment of the duty to keep the peace) on the remainder of the public, non-State labour market and on the private labour market (Thule Air Base partially exempted)	1 November 1985
Power to establish rules on other terms of pay and employment on the private labour market in Greenland (Thule Air Base partially exempted), including rules on compensation of pay, etc. for high cost of living where the pay is regulated on the basis of the Danish wage regulation index	1 November 1985
Competition legislation	1 January 1986
Employment of seamen	1 July 1986
Village halls	1 January 1987
Interference suppression and communal aerials	1 January 1987
Regulation of non-commercial hunting and fishing	1 January 1989
Power to legislate on invitations to submit tenders	1 May 1989
The establishment of rules concerning the conclusion of collective agreements and other agreements, etc. for personnel employed by the Greenland Home Rule Government and the municipalities who are not covered by the general agreement for civil servants in Greenland	1 April 1991
The establishment of rules for and supervision of the production of naturally-dried fish for the Greenland domestic market	1 November 1993
Fields of responsibility assumed by the Greenland Home Government under Section 7 of the Home Rule Act, cf. Section 4	**Date of Assumption**
Place names in Greenland - Act 555 30/11-1983	1 January 1984
The establishment of rules concerning the Greenland flag - Act 222 6/6-1985	6 June 1985
The establishment of rules on summer time – Act 817 19/12-1989	1 January 1990
The establishment of rules concerning expropriation in fields of responsibility taken over - Act 1012 19/12-1992	19 December 1992
The study and exploitation of water power resources - Act 1075 22/12-1993	1 January 1994
Dogs and prevention of cruelty to animals - Act 906 16/12-1998	1 January 1999
Responsibility and liability in the media field - Act 439 31/5-2000	1 January 2001

Fields of responsibility assumed by the Greenland Home Government under Section 5 of

Fields of responsibility assumed by the Greenland Home Government under Section 5 of the Home Rule Act	Date of Commencement
Act 579 29/11-1978 relating to municipal primary and lower secondary school in Greenland	1 January 1980
Act 580 29/11-1978 for Greenland relating to labour and social agencies	1 January 1980[2]
Act 581 29/11-19878 for Greenland relating to the training of teachers for municipal primary and lower secondary school and relating to socioeducational training[3]	1 January 1980
Act 583 29/11-1978 relating to radio and television activities in Greenland (replaced by Act 815 19/12/1989 relating to radio and television activities in Greenland)	1 January 1980
Act 584 29/11-1978 for Greenland relating to leisure activities	1 January 1980
Act 587 29/11-1978 relating to the Church in Greenland (replaced by Act 264 6/5/1993 relating to the Church in Greenland)	1 January 1980
Act 589 29/11-1978 relating to the library system in Greenland	1 January 1980
Act 582 29/11-1978 for Greenland relating to vocational training	1 January 1981
Act 609 23/12-1980 relating to people's high schools in Greenland	1 January 1981
Act 610 23/12-1980 relating to the museum system in Greenland	1 January 1981
Act 612 23/12-1980 for Greenland relating to land use, urban development and building	1 January 1981
Act 134 28/3-1984 relating to support for trade and industry in Greenland	1 January 1985
Act 135 28/3-1984 for Greenland relating to the production and sale of Greenlandic products	1 January 1985
Act 944 23/12-1986 for Greenland relating to housing supply, housing support, rental of housing, etc.	1 January 1987
Act 848 21/12-1988 relating to the transfer of Greenland's central salary processing system to the Greenland Home Rule Government	1 January 1989
Act 850 21/12-1988 for Greenland relating to environmental matters, etc.	1 January 1989
Act 369 6/6-1991 relating to the health service in Greenland [4]	1 January 1992
Act 1393 27/12-2008 relating to the upper secondary educations in Greenland	1 January 2009
Fields of responsibility assumed by the Greenland Home Government under Section 7 of the Home Rule Act, cf. Section 5	**Date of Commencement**
Act 469 6/11-1985 for Greenland relating to supply, traffic, postal service, etc.	1 January 1986
Act 943 23/12-1986 for Greenland relating to electricity, water, heating, the fire service, ports, roads, telecommunications, etc. [5]	1 January 1987
Act 847 21/12-1988 relating to the transfer of Greenland Fisheries Research (Grønlands Fiskeriundersøgelser) to the Greenland Home Rule Government	1 January 1989
Act 305 14/5-1991 fixed the State subsidy to the Greenland Home Rule Government for civil tasks at the airport at Sdr. Strømfjord and at the defence area at Thule as well as the responsibility for Kulusuk Airport. These tasks were transferred to the Greenland Home Rule Government via an agreement of 21 February 1991 between the Office of the Danish Prime Minister and the Greenland Home Rule Government with effect from 1 October 1991.	1 October 1991

[1] By Act 474 12/6-2009 on various conditions in connection with Greenland Self-Government all Acts of authorisation listed in table II above were repealed. The Greenland Self-Government authorities have the legislative and executive power in fields of responsibility that have been assumed pursuant to Section 5 of the Greenland Home Rule Act, cf. Section 23, Subsection 4, in the Self-Government Act. The Self-Government has the same powers in fields of responsibility assumed pursuant to Section 5 of the Greenland Home Rule Act as in fields assumed pursuant to Section 4 of the Greenland Home Rule Act and in fields of responsibility assumed pursuant to The Self-Government Act.
[2] The rules on assistance activities for Greenlanders in Denmark did not enter into force until 1 January 1981.
[3] Act 581 29/11-1978 was repealed with the commencement of Act 582 29/11-1978 for Greenland relating to vocational training.
[4] By Act 1406 27/12-2008 on amendment of Act relating to the health service in Greenland, the Greenland Home Government assumed the field concerning the use of coercion in psychiatry on 1/1-2009 pursuant to section 7, cf. section 5 of the Greenland Home Rule Act.
[5] By Act 1089 29/12-1997 for Greenland relating to telecommunications, telecommunications to and from Greenland were transferred to the Greenland Home Rule Government on 1/1-1998. By a Royal Decree of 27/10-1997, departmental responsibility was transferred from the Office of the Danish Prime Minister to the Danish Ministry of Science, Technology and Research.

the Home Rule Act

Fields of responsibility assumed by the Greenland Self-Government under Section 2 of the Self-Government, cf. Section 3

Fields of responsibility assumed by the Greenland Self-Government under Section 2 of the Self-Government Act, cf. Section 3	Date of Assumption
The mineral resource area (List II, Nos. 26)	1 January 2010
The working environment on the offshore area (List II, part of Nos. 27)	1 January 2010

Annex 2

Greenland

Fisheries partnership agreement (FPA)

The fisheries partnership agreement concluded between the EU and Greenland covers the period 1.1.2007 – 31.12.2012 with a financial contribution of 15 847 244 € including a financial reserve of 1 540 000 € for additional capelin and/or cod quotas and 3 261 449 € for defining and implementing a sectoral fisheries policy in Greenland.

This fisheries agreement allows EU vessels mainly from Germany, Denmark, UK, Spain, Portugal to fish in Greenland waters.

Main features of the FPA

Duration of the agreement:	6 years renewable (1.1.2007 – 31.12.2012)
Duration of the protocol:	6 years (1.1.2007 – 31.12.2012)
Initialisation:	2.6.2006
Nature of the FPA:	Mixed agreement but allocation of quotas is submitted to the TAC and quota regulation
Financial contribution:	**15,847,244 €** including a financial reserve of 1,540,000 € for additional capelin and/or cod quotas and 3,261,449 € for defining and implementing a sectoral fisheries policy in Greenland

License fees	
Species	**€/per ton**
Cod	90
Redfish	53
Greenland halibut	129
Shrimp	80
Atlantic halibut	217
Capelin	5
Snowcrab	120

Fishing possibilities as set out in protocol (tonnes)		
	2007	**2008-2012**
Cod*	1,000*	3,500*
Redfish	10,838**	8,000
Greenland halibut	10,000	10,000
Shrimp	11,000	11,000
Atlantic halibut	1,400	1,400
Capelin	55,000*	55,000*
Snowcrab	500	500
By-catches	2,600	2,300
Total	**92,338**	**91,700**

**These quotas may be increased if scientific advice allows. An amount of 1,540,000 €/year is set aside equalling either 4,888 t of cod or 88,000 t of capelin or any combination thereof.*
***Reduced to 9,750 t for 2007 following management measure adopted in NEAFC*

History

The first fisheries agreement concluded between the EU and Greenland which dates back to 1985 was concluded for an initial period of ten years and thereafter extended for additional six-year periods until it was replaced by the fisheries partnership agreements. The first fisheries agreement was implemented by successive protocols.

Legal history of the fisheries agreements

The legal history of the fisheries agreements can be accessed through EUR-Lex. To search please type "GREENLAND" in the field "Search for", and type "FISH*" in the field "with". Then click the button "search".

Current legal framework

Fisheries Partnership Agreement and protocol: Adopted by Council Regulation (EC) 753/2007 of 28.6.2007 (OJ EU L172 of 30.6.2007)

Annex 3

Act on Greenland Home Rule Act of 2009 (Included the Non-transferred Areas)

Act no. 473 of 12 June 2009

Act on Greenland Self-Government

WE, MARGRETHE THE SECOND, by God's Grace Queen of Denmark, hereby announce that:

The Danish Parliament has passed the following Act, which We have ratified by giving Our assent:

Recognising that the people of Greenland is a people pursuant to international law with the right of self-determination,

the Act is based on a wish to foster equality and mutual respect in the partnership between Denmark and Greenland.

Accordingly, the Act is based on an agreement between Naalakkersuisut [Greenland Government] and the Danish Government as equal partners.

CHAPTER 1 - THE SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES AND THE COURTS

1. The Greenland Self-Government authorities shall exercise legislative and executive power in the fields of responsibility taken over. Courts of law that are established by the Self-Government authorities shall exercise judicial power in Greenland in all fields of responsibility. Accordingly, the legislative power shall lie with Inatsisartut [Greenland Parliament], the executive power with Naalakkersuisut, and the judicial power with the courts of law.

CHAPTER 2 - THE SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES' ASSUMPTION OF FIELDS OF RESPONSIBILITY

2. (1) The Greenland Self-Government authorities may determine that the fields of responsibility that appear from the Schedule to this Act shall be transferred to the Self-Government authorities.

(2*)* To the extent that several fields of responsibility are listed under the same paragraph or number in the Schedule to this Act, the fields of responsibility concerned shall be transferred to the Greenland Self-Government authorities at the same time, but see subsection (3).

(3) The Greenland Self-Government authorities may determine that part of the fields of responsibility that are listed in List I, para b and List II, Nos. 15, 25 and 27 in the Schedule to this Act shall be transferred to the Self-Government authorities.

3. (1) Fields of responsibility that appear from List I of the Schedule shall be transferred to the Greenland Self-Government authorities at points of time fixed by the Self-Government authorities.

(2) Fields of responsibility that appear from List II of the Schedule shall be transferred to the Greenland Self-Government authorities at points of time fixed by the Self-Government authorities after negotiation with the central authorities of the Realm.

4. Naalakkersuisut and the Government may agree that fields of responsibility which exclusively concern Greenland affairs, and which are not referred to in the Schedule, may be assumed by the Greenland Self-Government authorities**.**

CHAPTER 3 - ECONOMIC RELATIONS BETWEEN THE GREENLAND SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES AND THE DANISH GOVERNMENT

5. (1) The Government shall grant the Greenland Self-Government authorities an annual subsidy of DKK 3,439.6 million, but see section 8 (1). The amount is indicated in 2009 price and wage levels.

(2) The subsidy shall be adjusted annually in accordance with the increase in the general price and wage index of the Finance and Appropriation Act for the year concerned.

(3) The subsidy shall be paid in advance in the form of a monthly payment of 1/12.

(4) Subject to agreement with Naalakkersuisut, the Minister for Finance may lay down rules on changed dates for disbursement.

6. (1) Fields of responsibility that are assumed by the Greenland Self-Government authorities pursuant to sections 2-4 shall be financed by the Self-Government authorities from the date of assumption.

(2) The Greenland Self-Government authorities shall assume the real assets that are directly related to a field of responsibility that is taken over.

7. (1) Revenue from mineral resource activities in Greenland shall accrue to the Greenland Self-Government authorities.

(2) The revenue referred to in subsection (1) shall include the following revenue:

1) Revenue in accordance with specific licenses for prospecting for, exploration for, or the exploitation of mineral resources. This shall not, however, include amounts paid to cover expenditure under the auspices of the Bureau of Minerals and Petroleum.

2) Revenue from any taxation in Denmark and Greenland of licence holders with respect to the part of the business that relates to mineral resources in Greenland.

3) Revenue from Greenland and Danish public authorities' stakes in companies, etc. that operate in the mineral resource area in Greenland.

4) Revenue from withholding tax, etc. in Denmark and Greenland concerning shareholders in companies that are licence holders, or in companies that entirely own such companies directly or indirectly and can receive tax-free dividend from these.

8. (1) If revenue from mineral resource activities in Greenland accrues to the Greenland Self-Government authorities, cf. section 7, the Government's subsidy to the Self-Government authorities shall be reduced by an amount corresponding to half the revenue which, in the year concerned, exceeds DKK 75 million.

(2) With effect from 1 January the year after the commencement of the Act, the amount of DKK 75 million referred to in subsection (1) shall be adjusted annually in accordance with the increase in the general price and wage index of the Finance and Appropriation Act for the year concerned.

(3) Calculation pursuant to subsection (1) shall take place the subsequent year with a view to payment the following year.

9. (1) With the assumption of the mineral resource area by the Greenland Self-Government authorities, the Government shall, against payment, ensure the provision of consultancy and other attendance to tasks for the purpose of the Self-Government authorities' attendance to the mineral resource area.

(2) With effect from the Greenland Self-Government authorities' assumption of the mineral resource area, Naalakkersuisut and the Government shall conclude an agreement on the services referred to in subsection (1).

(3) Naalakkersuisut may decide to renew the agreement referred to in subsection (2) in the form of multi-year agreements.

(4) Where agreements are concluded pursuant to subsection (2) and subsection (3), the Government shall, free of charge, provide Naalakkersuisut with research of special relevance to mineral resource exploration in Greenland.

10. If the Government's subsidy to the Greenland Self-Government authorities is reduced to zero kroner, cf. section 8, negotiations shall be initiated between Naalakkersuisut and the Government regarding the future economic relations between the Greenland Self-

Government authorities and the Government. The negotiations shall include the distribution of revenue from mineral resource activities in Greenland, resumption of the Government's subsidy to the Greenland Self-Government authorities, and continuation of an agreement regarding the services referred to in section 9.

CHAPTER 4 - FOREIGN AFFAIRS

11. (1) Naalakkersuisut may act in international affairs as laid down in this Chapter and in agreements with the Government.

(2) The Government and Naalakkersuisut shall cooperate in international affairs as laid down in this Chapter with a view to safeguarding the interests of Greenland as well as the general interests of the Kingdom of Denmark.

(3) The powers granted to Naalakkersuisut in this Chapter shall not limit the Danish authorities' constitutional responsibility and powers in international affairs, as foreign and security policy matters are affairs of the Realm.

12. (1) Naalakkersuisut may, on behalf of the Realm, negotiate and conclude agreements under international law with foreign states and international organisations, including administrative agreements which exclusively concern Greenland and entirely relate to fields of responsibility taken over.

(2) Agreements under international law which exclusively concern Greenland and the Faroe Islands and entirely relate to fields of responsibility taken over may, subject to decision by Naalakkersuisut as well as the Faroe Islands Landsstyre [Government of the Faroes], be negotiated and concluded jointly on behalf of the Realm by Naalakkersuisut and the Faroe Islands Landsstyre.

(3) Agreements under international law concluded pursuant to subsection (1) or subsection (2) may be terminated according to the same provisions.

(4) Agreements under international law affecting the defence and security policy as well as agreements under international law which are to apply to Denmark, or which are negotiated within an international organisation of which the Kingdom of Denmark is a member shall be negotiated and concluded according to the rules laid down in section 13.

(5) Naalakkersuisut shall inform the Government of negotiations under consideration before these are initiated and of the development of the negotiations before agreements under international law are concluded or terminated. A more detailed framework for the cooperation in accordance with this provision shall be determined after negotiation between Naalakkersuisut and the Government.

(6) Agreements under international law pursuant to subsection (1) shall be concluded on behalf of the Realm by Naalakkersuisut under the designation of:

a) The Kingdom of Denmark in respect of Greenland where the agreement appears as concluded between states.

b) Naalakkersuisut where the agreement appears as concluded between governments or between administrative authorities. In that case, reference shall be made in the preamble of the agreement to the present Act as specified pursuant to subsection (8).

(7) Agreements under international law pursuant to subsection (2) shall be concluded jointly on behalf of the Realm by Naalakkersuisut and the Faroe Islands Landsstyre under the designation of the Kingdom of Denmark in respect of the Faroe Islands and Greenland.

(8) More detailed rules for the use of designations referred to in subsections (6) and (7) as well as other similar designations may be determined in accordance with subsection (5).

13. (1) The Government shall inform Naalakkersuisut before negotiations are initiated regarding agreements under international law which are of particular importance to Greenland. Subject to request by Naalakkersuisut, an agreement may be concluded with the Minister concerned who shall lay down detailed cooperation rules within the framework of this provision, including a detailed determination of criteria for when agreements shall be deemed to be of particular importance to Greenland.

(2) In matters which exclusively concern Greenland, the Government may authorise Naalakkersuisut to conduct the negotiations, with the cooperation of the Foreign Service.

(3) Agreements where Denmark and Greenland have been jointly involved in the negotiations shall be signed by the Government, to the widest extent possible, together with Naalakkersuisut.

(4) Agreements under international law which are of particular importance to Greenland must, before they are concluded or terminated, be submitted to Naalakkersuisut for comments. If the Government deems it necessary to conclude the agreement without the consent of Naalakkersuisut, this shall, to the widest extent possible, have no effect for Greenland.

14. Where international organisations allow entities other than states and associations of states to attain membership in their own name, the Government may, subject to request by Naalakkersuisut, decide to submit or support such an application from Greenland where this is consistent with the constitutional status of Greenland.

15. As requested by Naalakkersuisut, representatives of Naalakkersuisut shall be appointed to the diplomatic missions of the Kingdom of Denmark to attend to Greenland interests within fields of responsibility that have been entirely assumed by the Self-Government authorities. The Government may determine that expenditure to this end shall be borne by Naalakkersuisut.

16. (1) Greenland Self-Government authorities shall be subject to the obligations that arise out of agreements under international law and other international rules which are at any time binding on the Realm.

(2) Measures under consideration by the Self-Government authorities which would be of substantial importance for the foreign relations of the Realm, including participation by the Realm in international cooperation, shall be negotiated with the Government before any decision is taken.

CHAPTER 5 - COOPERATION BETWEEN THE GREENLAND SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES AND THE CENTRAL AUTHORITIES OF THE REALM REGARDING STATUTES AND ADMINISTRATIVE ORDERS

17. (1) The Government's Bills which comprise or may be brought into force for Greenland must, before they are presented to the Folketing, be submitted to the Greenland Self-Government authorities for comments.

(2) The Government shall await the Self-Government authorities' comments before presenting Government Bills to the Folketing which contain provisions that exclusively apply to Greenland or are of particular importance to Greenland.

(3) A time limit may be fixed for the submission of comments comprised by subsection (2).

18. (1) Draft administrative orders which comprise or may be brought into force for Greenland must, before they are issued, be submitted to the Greenland Self-Government authorities for comments.

(2) The issue of administrative orders which contain provisions that exclusively apply to Greenland or are of particular importance to Greenland shall await the Self-Government authorities' comments.

(3) A time limit may be fixed for the submission of comments comprised by subsection (2).

CHAPTER 6 - DISPUTE RESOLUTION

19. (1) Should any question of doubt arise between the Greenland Self-Government authorities and the central authorities of the Realm concerning the Self-Government authorities' responsibility in relation to the central authorities, the Government or Naalakkersuisut may decide to lay the question before a board consisting of two members nominated by the Danish Government, two members nominated by Naalakkersuisut, and

three judges of the Supreme Court nominated by its President, one of whom shall be nominated as chairman.

(2) If the four members nominated by the Government and Naalakkersuisut reach agreement, the question shall be considered settled. If these four fail to reach agreement, the question shall be decided by the three Supreme Court judges.

(3) The board may decide to suspend the enactment or decision which has been placed before the board until such time as the board's decision is taken.

CHAPTER 7 - LANGUAGE

20. Greenlandic shall be the official language in Greenland.

CHAPTER 8 - GREENLAND'S ACCESS TO INDEPENDENCE

21. (1) Decision regarding Greenland's independence shall be taken by the people of Greenland.

(2) If decision is taken pursuant to subsection (1), negotiations shall commence between the Government and Naalakkersuisut with a view to the introduction of independence for Greenland.

(3) An agreement between Naalakkersuisut and the Government regarding the introduction of independence for Greenland shall be concluded with the consent of Inatsisartut and shall be endorsed by a referendum in Greenland. The agreement shall, furthermore, be concluded with the consent of the Folketing.

(4) Independence for Greenland shall imply that Greenland assumes sovereignty over the Greenland territory.

CHAPTER 9 - ENTRY INTO FORCE AND TRANSITIONAL PROVISIONS

22. The Act shall enter into force on 21 June 2009.

23. (1) Act No. 577 of 29 November 1978 on Greenland Home Rule shall be repealed, but see subsection (2).

(2) Section 8 of the Greenland Home Rule Act shall remain in force until the mineral resource area is taken over by the Greenland Self-Government authorities.

(3) The Greenland Self-Government authorities shall continue to exercise legislative and executive power in fields of responsibility that have been assumed pursuant to section 4 of the Greenland Home Rule Act.

(4) The Greenland Self-Government authorities shall exercise legislative and executive power in fields of responsibility that have been assumed pursuant to section 5 of the Greenland Home Rule Act.

24. (1) Act No. 577 of 24 June 2005 on the conclusion of agreements under international law by the Government of Greenland shall be repealed.

(2) Orders issued in pursuance of the Act shall remain in force with the amendments that arise out of this Act until they are amended or repealed by the proper authority.

25. Section 22 of the Act on Mineral Resources in Greenland, cf. Consolidation Act No. 368 of 18 June 1998 shall be repealed.

26. Act on the establishment of a company to attend to hydrocarbon activities in Greenland, etc., cf. Consolidation Act No. 87 of 9 February 1999 shall be repealed.

27. Act No. 502 of 6 June 2007 on subsidy to the Greenland Home Rule in 2008 and 2009 shall be repealed.

28. Provisions that apply to Greenland shall remain in force with the amendments that arise out of this Act until they are amended or repealed by the proper authority.

29. (1) Matters which at the time of transfer of a field of jurisdiction to the Greenland Self-Government authorities are under consideration by a Danish authority shall be finalised by the Greenland authority concerned, but see subsection (2).

(2) The Danish authority concerned may in special cases and subject to agreement with the Greenland authority concerned decide that certain specific matters shall be finalised by the Danish authorities.

Given at Amalienborg on 12 June 2009
Under Our Royal Hand and Seal
MARGRETHE R.
/ Lars Løkke Rasmussen
SCHEDULE

List I
a) Industrial injury compensation
b) The remaining areas under the health care area
c) The road traffic area
d) The law of property and obligations
e) The commercial diving area

List II
1) Prison and probation service
2) Passports
3) Police and prosecution service as well as related parts of the administration of criminal justice
4) Administration of justice, including the establishment of courts of law
5) Criminal law
6) The aliens area and border controls
7) Law of capacity
8) Family law
9) Succession law
10) Law practice
11) The weapons area
12) Radio-based maritime emergency and security services
13) The radio communications area
14) The company, accounting and auditing area
15) The food and veterinary area
16) Aviation
17) Intellectual property
18) Copyright
19) Shipwreck, wreckage and degradation of depth
20) Security at sea
21) Ship registration and maritime matters
22) Charting
23) The buoyage, lighthouse and pilotage area
24) Marine environment
25) Financial regulation and supervision
26) The mineral resource area
27) The working environment
28) Meteorology

Wealth Sharing from Natural Resources: Transferable Insights from Aceh

Achim Wennmann

Executive Summary

This paper analyses the issue of wealth sharing from natural resources in the peace negotiations in Aceh with the objective to generate transferable insights for the Sahara peace process.[82] These insights inform discussions around submissions by two peace process parties to the United Nations Security Council (UNSC) on 11 April 2007 and 16 April 2007 respectively (UNSC 2007s, UNSC 2007b). The importance of wealth sharing for the Sahara peace process is that both submissions provide a starting point to identify potential common ground for discussions on natural resources and the environment (see Article 13, and Article 9.3, respectively). This potential has been underlined in the ninth round of informal talks reported on in the Secretary-General's report of 5 April 2012, highlighting that the parties "confirmed their intention to provide the United Nations not only with focal points but also with all available information on natural resources and the state of the environment (UNSG 2012: 6).

The main objective of the paper is to explore the potential lessons of wealth sharing in Aceh for the "Moroccan Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region" so as to inform the deliberations on wealth sharing in the framework of the Sahara peace process.[83] The paper focuses on two peace processes in Aceh. The first was facilitated by the Centre for Humanitarian Dialogue (CHD) (2000-2003), hereafter "the Geneva peace process"; the second by the Crisis Management Initiative (CMI) (2004-2005), hereafter "the Helsinki peace process". Overall, wealth sharing was not a major issue in the peace processes even though oil and gas resources were major factors in the onset of the conflict. A substantive wealth-sharing regulation had been included in the government's 2001 *Law on Special Autonomy for Aceh* (NAD) and featured in discussions on autonomy during the Geneva peace process. During the Helsinki peace process, wealth sharing was perceived as an area of agreement where no further concessions of discussions were necessary.

The main insights from the Aceh case are:

- ***RELEVANCE: A wealth-sharing agreement is less important if there is little wealth left to share***. The role of natural resources in the peace process must also be placed in the context of their overall importance at the time of negotiations. While in the 1970s they were a driver of the conflict and served as an important revenue source for the government in the 1980s and 1990s, by the next decade the declining resource pool and possible closure of production facilities reduced their relative importance. While wealth sharing remains an important symbolic achievement, in real economic terms it may result in little improvement of standards of living if not accompanied by measures that involve economic diversification, institutional innovation, and anti-corruption initiatives.

[82] This paper draws on Wennmann and Krause (2009); the conclusion on Wennmann (2010). Thanks go to Marc Finaud for comments on linking the Aceh case to the Moroccan Initiative.

[83] The terminology 'Sahara region' refers directly to the use of this term in the Moroccan Initiative and does not provide any judgement on other terminology in use as part of the Sahara peace process.

- ***OWNERSHIP: The process towards a wealth-sharing agreement must include a sufficient degree of ownership to be a meaningful conflict resolution effort.*** The NAD law failed to generate major traction in Aceh because it was conceived without any input from Acehnese stakeholders and was therefore devoid of local ownership. In Aceh, the law was perceived as yet another opportunity for corruption.

- ***CREDIBILITY: Wealth sharing must be embedded in a process that is perceived as credible by the other side.*** The government was unable to portray the NAD law as a credible option for peace. It did not provide any guarantees to implement the wealth-sharing provisions, and did not build any confidence, especially due to the multi-pronged strategy that ended in the 2003 military offensive.

- ***LEVEL OF DETAIL: The technical provisions must be detailed enough to make a meaningful difference on the ground.*** The wealth-sharing provisions contained in the NAD law suffered from a number of technical limitations. The law lacked baseline assessments on current and prospective resources, an institutional framework for revenue management, or territorial delimitations on wealth management authority.

The paper concludes by highlighting two transferable insights for the Sahara peace process. These relate to (a) shifting the ambition of secession towards improving the quality of life for the people, and (b) using natural resource management as a driver for socio-economic change. The paper has three parts. The first part reviews the background to the Aceh negotiations. The second part analyses the wealth-sharing component of the NAD law, and the third part explores transferable insights. The Conclusions include a series of practical lessons from peace mediators on income sharing from natural resources as an additional reference for the Moroccan Initiative.

1. Background

The 1974 discovery of natural gas in north-eastern Aceh was a central factor in the origin and evolution of Aceh's civil war. Gas extraction intensified the government's appropriation of revenues, contributed to Aceh's economic decline, and resulted in an increased military presence in protection of the gas fields. Aceh became an important source of extra-budgetary financing for a military leadership that faced strong opposition from the new civilian regime after the end of Indonesia's authoritarian rule. In addition, with the independence of East Timor in 2002 and secessionist and communal violence in other provinces, the military's presence in Aceh became important to mark its traditional role as guarantor of Indonesia's integrity, and its space in Indonesian politics. After nearly thirty years, all belligerents faced pressures that weakened their mobilization capacities, and these in turn fed an increasingly mutually hurting stalemate that ultimately fostered a readiness to engage in negotiations.

Aceh is Indonesia's westernmost province and home of one of Asia's longest civil wars. It started in 1976 as a small insurgency in the northern tip of Sumatra Island, and ended with the Helsinki MoU in 2005. Out of a population of about four million in 2005, 80 per cent are ethnically Acehnese and the largest minority (about 275,000 people) are Javanese. A census in 1990 established a population of 3.4 million in 1990. Population by 2004 was said to have grown to 4.2 million and after the estimated 166,000 to 234,000 dead through the tsunami, current population is estimated to be around 4 million. Nearly all of Aceh's population is Muslim (Reid, 2006: 1, 4-5, 9; Gaillard *et al*., 2008: 516).

The conflict emerged as a function of resistance to centralization, economic exploitation, military repression, and impunity (Sukma, 2004: 3-6). Under Dutch colonial

rule, Aceh enjoyed high levels of autonomy, which came to an end with Indonesia's independence in 1949. President Ahmed Sukarno (1949-1967) and President Mohammed Suharto (1967-1998) centralized political power and control over economic resources. Under Suharto, this was especially seen with the "New Order" regime. This in turn alienated Acehnese and other populations from the central authorities (Nessen, 2006: 177-179). The discovery of natural gas in north eastern Aceh in 1971 led to a strengthening of the governments grip on power in Aceh. It established the Lhokseumawe Industrial Zone (LIZ) including investments by ExxonMobil, as well as permanent military bases for protection purposes. Despite these negative macro-economic impacts, the LIZ was generally welcome in Aceh. During construction, it created between 8,000 to 12,000 employment opportunities and about 5,000 to 6,000 at its peace of production. In addition, ExxonMobil build new roads, schools, medical facilities, and 4,000–5,000 new houses in an area with little pre-existing infrastructure (Ross, 2005: 41).

Throughout the 1980s, Aceh contributed between USD 2 billion to USD 3 billion annually in export earnings to Indonesian state coffers, comprising about 11 per cent of Indonesia's national revenue (Robinson, 1998: 135; Sukma, 2004: 3). Prior to the discovery of gas, the economic situation in Aceh was relatively high in comparison to the rest of Indonesia (Ross, 2005: 38). During the 1980s, however, poverty rates more than doubled, while they fell in other provinces by nearly half. By 2000, Aceh's regional GDP had risen to fourth place out of thirty provinces, yet it was the fifth poorest province of Indonesia (Brown, 2008: 263).

The issue of natural resources was closely related to the *Tentara Nasional Indonesia* (TNI - Indonesian Defence Force) and the evolution of military business. Under Sukarno and Suharto, the TNI developed into the guardian of the state and implemented successive centralization policies. The military justified the need for high expenditures and involvement in parallel military businesses by pointing to Indonesia as being a massive archipelago and the subsequent operational expenses this entailed (Burford, 2006: 3-5). This pattern of self-financing emerged during the Indonesian War of Independence (1945-1949) in which units relied on their own fundraising through voluntary support from civilians, smuggling, and taxation. These structures persisted in the 1950s and involved alliances between local businesses and the military that over time became institutionalized (Hendra, 2007: 118-220; HRW, 2006: 10-11).

The military presence in Aceh dates back to the discovery of natural gas, when it was deployed to protect the LIZ (Mietzner, 2006: 1-2). The province quickly became part of the TNI's military business. While the TNI was engaged in mainly legitimate business in other parts of Indonesia, in Aceh its ventures focused on activities such as drugs, arms, and logging, as well as protection and extortion (ICG, 2001a: 12-13; Kingsbury and McCulloch, 2006: 213-218). Military businesses were also involved in construction, security services, robberies, and the illicit exploitation of plantations and forests. Aceh was one of the most profitable TNI postings due to the extensive opportunities for money making (HRW, 2006: 75). As a function of military business and in response to the insurgency, the TNI in Aceh developed into a military colossus. In 2000, it deployed about 30,000 personnel with an additional 13,000–15,000 police and special forces sent in 2003 (Schulze, 2006: 225, 247-248).

The *Gerakan Aceh Merdeka* (GAM - Free Aceh Movement) developed in parallel to the gas boom of the early 1970s and the subsequent deteriorating economic situation. The insurgency evolved from a small ideologically driven organization of about 70 intellectuals in 1976, to a sizable group including 2,000–3,000 regular fighters and 13,000–24,000 militia members, which claimed to control 80 per cent of Aceh in 2000 (Schulze, 2004: 4; Ross, 2005: 47). About 800 GAM fighters were trained in Libya during the 1980s (ICG, 2001a: 3).

Due to the military imbalance, GAM pursued a strategy of attrition and aimed at increasing the costs of the "occupation of Aceh" through hit-and-run attacks. GAM also used its superior knowledge of the territory and population to counterbalance the TNI's military strength (Schulze, 2006: 225, 229).

The Aceh conflict was accompanied by Indonesia's political transition after the fall of Suharto. In 1999, President Abduharram Wahid set out to redefine centre-periphery relations through a referendum on independence in East Timor. He also took a referendum in Aceh into consideration but lacked the necessary support in parliament for such a step. When East Timor's referendum supported secession, tensions increased in Aceh, which led to pro-independence demonstrations of about one million people (Ross, 2006: 45). In Jakarta, these processes split the ruling elite between those advocating a peaceful solution and the downsizing of military presence in Aceh, and others who simply wanted to crush GAM. In mid-2001, Wahid was succeeded by Vice-President Megawati Sokarnoputri who had a more solid backing from military elites. Thus, these elites re-established their political influence and soon after launched a military campaign intended to end the conflict in Aceh once and for all (Martin, 2006: 78)

Systematic attempts of negotiated settlements only evolved after the fall of Suharto. In 2000, the Geneva-based Centre for Humanitarian Dialogue (CHD) led the first ever peace initiative between GAM and the government, leading to a *Humanitarian Pause* in 2000 and a ceasefire agreement in 2002. In Jakarta, however, the government was sharply criticized over what seemed to be an international recognition of GAM (Aspinall and Crouch, 2003: 16). In August of 2001, Sukarnoputri ratified the *Law on Special Autonomy for the Province Naggro Aceh Darussalam* (NAD), hereafter "the NAD law". It was supposed to provide substantial local autonomy previewing a 70 per cent retainer for Aceh's oil and gas revenues.

In October 2004, Sukarnoputri was succeeded as president by former General and Security Minister Susilo Bambang Yudhoyono who pledged to seek peace in Aceh. Under Yudhoyono, the government's direction included back-channel negotiations as well as military and diplomatic pressure (Aspinall, 2005: 14-21). The continued crackdown had stretched the military's resources and considerably weakened GAM. By late 2004, first contacts had taken place that culminated in the Helsinki peace process under the leadership of Martti Ahtisaari (Nessen, 2006: 194). Two days after formal invitations for the first official meetings had been sent, Indonesia was hit by the tsunami of 26 December 2004. The tsunami drastically changed the context of the peace process and catalyzed subsequent meetings of the Helsinki peace process (Gaillard *et al*., 2008: 511). Over a period of six months, GAM and government representatives agreed on the Helsinki MoU.

2. Special Autonomy and Wealth Sharing

This part looks at the role of economic issues in the Geneva and Helsinki peace processes, as well as the treatment of natural resource management as part of the NAD law. The Geneva peace process was paralleled by the government's multi-pronged strategy of conflict management that included the NAD law (Aspinall, 2005: 23). The NAD Law framed the Geneva initiative and was part of a broader attempt by President Habibie to address Indonesia's centre-periphery relations after decades of authoritarian and centralized rule. His government introduced the *Law on Regional Government* and the *Law on Fiscal Balance between the Central Government and the Regions* passed by Parliament on 23 April 1999 (Miller, 2006: 297).

Sukarnoputri ratified the NAD law with the intention to provide an alternative exit option for GAM out of the conflict. This option entailed unprecedented powers of self-

governance and control over natural resources in exchange for the cessation of hostilities and the renunciation of independence (Miller, 2006: 301). The NAD law set out a series of provisions on, for example: the enforcement of aspects of Islamic law; direct elections of Acehnese regional representatives; and new institutions. A central aspect was that Aceh would receive 70 per cent of the revenues generated from Aceh's rich oil and gas fields, with the remaining 30 per cent going to the central government. After an eight-year period, this share would be increased to 50 per cent. The government claimed that the special autonomy law was much more generous than previous legal provisions, allowing for an 80 per cent retainer from income deriving from natural gas, fishing, general mining and forestry (Department of Foreign Affairs Republic of Indonesia, 2001; ICG, 2001b: 6-10).

Even if engaging on paper, however, the NAD law had many weaknesses as a tool for conflict management. It failed to realistically address Aceh's economic grievances and prospects, and most importantly, to build confidence in Aceh that the government was indeed committed to its implementation. The law neither included baseline assessments on economic reserves, nor specific modalities of revenue sharing. Moreover, no consideration was given to Aceh's economic prospects once reserves would have been depleted (ICG, 2001b: 8). It was also unclear if the oil and gas revenues referred to the total production in the province, or simply to part of it (Martin, 2006: 82). In addition, the fact that revenue would first be collected by Jakarta and then be disbursed to local officials fuelled suspicions that payments were indented as political tools and would foster corruption (ICG, 2001b: 8). The uses of local administrations as revenue-management channels were also disregarded given their notorious corruption and lack of capacity to handle existing funds (Miller, 2006: 305).

It was then no wonder that the NAD law was received unfavourably in Aceh. The revenue-sharing provisions were perceived as a means to provide incumbent political elites with additional opportunities for corruption. Even if some government officials presented the NAD law as a flexible starting point, the complete omission of political representation, the reduction of Jakarta's military presence, and investigations into past atrocities spanned the perception that the NAD law was a ploy (Aspinall and Crouch, 2003: 26). In addition, Jakarta also refused to provide any meaningful role to GAM and rejected the incorporation of its fighters into provincial police forces, thereby making it impossible for GAM to accept the regulations (Miller, 2006: 303). The law was conceived without any input by GAM or the Acehnese population and was therefore devoid of any ownership. Consequently, GAM rejected the NAD law, a decision that echoed a widespread lack of grassroots support and a prevailing mistrust against Jakarta (Miller, 2006: 304).

From the perspective of the government, however, the NAD Law was portrayed as a generous offer. This conviction of generosity reduced the government's willingness to agree to any other concessions and increased the scope for the parliament and the TNI to pressure the government not to commit to any additional compromises (Huber, 2004: 47). The NAD law therefore limited the room to manoeuvre for the government and complicated its negotiation position.

However, the most serious flaw of the NAD law was that it was never really integrated into the Geneva peace process. A reason may be that, through the NAD law, the government had already signalled its willingness to share resources, and was therefore not able to negotiate much more on principle, even though technical aspects remained vague. Another flaw was that the law failed to ensure a buy-in from the TNI, and used revenue sharing as a tool to bridge the incompatibilities over Aceh's status and the vested economic interests of the TNI in continuing conflict. Generally, the TNI agreed with the law, but only under the assumption that GAM would accept it as a final solution. Six months later, the TNI convinced Sukarnoputri to adopt a military strategy and create a new special military command for Aceh

(Jemadu, 2006: 281). This was the death stroke for the NAD law and its provisions of wealth sharing. The TNI's escalation of the conflict in 2003 undermined any belief in the good faith of the government's offer of special autonomy.

It is important to note that natural resources nearly played no role during the Helsinki peace process, which focused especially on issues of self-governance. Economics issues and wealth sharing were not part of the core issues discussed in Finland, but rather a side issue. The third round of talks in April 2005 included the auditing revenues from natural resources, taxation, and the allocation of future resources. There was overall agreement on these issues as well as on the use of the Indonesian currency in Aceh. Not all members of the government delegation felt comfortable to leave Aceh with the capacity to raise loans, impose local taxes, and allocate resources. Nevertheless, consensus on economic issues could be maintained. Economic issues were even used to keep negotiations going after a deadlock on international monitoring (Kingsbury, 2006: 77-79, 98).

Part of the reason why economic issues were not contentious may be explained by their treatment in the NAD law. In a sense, the government had no reservations on the principle of wealth sharing because it had already been approved by parliament (Kingsbury, 2006: 104). Furthermore, oil and gas production in Aceh had peaked during the 1990s, production figures by this point were steadily declining and it was clear that oil and gas exploitation would be completed within the following decade (World Bank, 2008). The negotiations evolved around much smaller figures then they would have during the 1980s or 1990s.

3. Transferable Insights

Beyond the specific points raised in the executive summary, there are two main broader insights that flow from the Aceh case study. These relate to: (a) shifting the ambition of secession towards improving the quality of life for the people; and (b) using natural-resource management as a driver for socio-economic change. The section also draws on experience from the wealth-sharing negotiations in Sudan (North-South).

a) Shifting the Ambition of Secession towards Improving the Quality of Life for the People

"After major operational and financial setbacks, the leadership's optimism preceding the Geneva peace process had been replaced by a feeling that independence may no longer be feasible" (Aspinall, 2005: vii). In October 2004, GAM conducted internal discussions on practical solutions to end economic exploitation and political repression in Aceh. This led to a shift in objectives that allowed for renewed talks: "Assuming the goal was to improve the lives of the people of Aceh by altering their relationship with Jakarta, and not separatism for its own sake, it became possible to consider alternative approaches to ending the conflict" (Kingsbury 2006: 20). The breakthrough of the 2005 peace process then emerged based on the GAM's acceptance of the notion of self-government in return for a degree of commitment by the government on security arrangements and international monitoring.

For the Sahara peace process, placing the discourse in the context of 'improving the quality of life for the people living in the region' may provide a useful overall framework within which wealth-sharing negotiations may be placed. This focus reduces the emphasis on separatism and independence and asks the broader questions about what status would realistically provide the best possible result for the improvement of welfare, development, and quality of life.

The governance formula proposed by Morocco in the context of current negotiations is indeed in line with this idea. As stipulated in its article 3, the Moroccan Initiative is "part of

the endeavours made to build a modern, democratic society, based on the rule of law, collective and individual freedoms, and economic and social development. As such, it brings hope for a better future for the region's population, puts an end to separation and exile, and promotes reconciliation" (UNSC 2007a: 2). Moreover, the Moroccan initiative provides for the control by the autonomous government over local administration, local police, education, cultural development, economic development, regional planning, tourism, investment, trade, public works and transportation, housing, health, sports, and social welfare. The autonomous government would also have a taxing authority to support these functions, while continuing to receive funding from the central budget as well.

b) Using Natural Resource Management as a Driver for Socio-Economic Change

There is much opportunity to use the issue of natural resource management as a means to structure reform processes around socio-economic issues that are related to natural resources. An important element in such endeavours is on-going mediation support beyond a peace agreement.

When looking beyond Aceh for a moment, it was in the Sudan's Comprehensive Peace Agreement (North-South) that the resolution of one problem (the sharing of income from oil) has led to a new problem (how to allocate and disburse the income). Transforming natural resources into income cannot be the only goal of a peace process unless this income nurtures economic development. However, it would be unrealistic to assume that the translation of income into development occurs without a political process. This process does not develop rapidly and by itself. There is therefore a need to strengthen a political process that creates a vision for a society and economy.

For the Sahara peace process, this means that any sustainable wealth-sharing arrangement must be accompanied by an inclusive political process, or institutional arrangements, that monitors the generation of wealth from natural resources, that mediates disputes around wealth sharing, and that ensures a broadly owned decision-making process to decide how the income from natural resources is utilised to foster development. As part of such a process, the Moroccan Initiative provides for guarantees in terms of financial resource allocation. Article 13 states:

> "The Sahara autonomous Region will have the financial resources required for its development in all areas. Resources will come, in particular, from:
> - Taxes, duties and regional levies enacted by the Region's competent authorities;
> - Proceeds from the exploitation of natural resources allocated to the Region;
> - The share of proceeds collected by the State from the exploitation of natural resources located in the Region;
> - The necessary funds allocated in keeping with the principle of national solidarity;
> - Proceeds from the Region's assets" (UNSC 2007a: 3)

In terms of operationalizing the Moroccan Initiative in the field of wealth-sharing, Article 13 could provide an entry point into an inclusive political process that details a framework for income sharing and economic development. Such a framework should, for instance, be more specific about what is being shared and how. Part of these efforts would be a definition what constitutes 'natural resources'. At present, the biggest natural resources are fish (esp. sardines, octopus and squid) and rock phosphates, with potential future nature resource to include oil, and strategic metals such as titanium or vanadium (Shelly, 2006; IFCD, 2010). A useful guiding definition can be the definition of 'natural resources' of the United Nations Environment Programme: "Natural resources are actual or potential sources of wealth that occur in a natural state, such as timber, water, fertile land, wildlife, minerals, metals, stones, and hydrocarbons" (UNEP 2009: 7).

What is more, there should be a clearer description of the modalities and governance of income sharing so as to increase to a maximum the transparency of transfers and control of resource flows. This can include, for example, a specific periodicity, authority over direct allocations, or specific management and decision-making provisions of a natural resource fund that uses natural resource revenues to strategically invest in economic and social development.

Conclusions: Income Sharing from Natural Resources

The following conclusions draw on a guidance note on income sharing from natural resources (Wennmann 2010). While not specifically related to the case of the Sahara peace process, the following guidance may inform the process design or the preparation of technical meetings on wealth sharing from natural resources. Key guidance points are:

1) ***Clearly define what is shared, and how:*** A clear understanding on the object and modalities of income sharing is important to prevent complications during the peace process. In Sudan, the government became more open to income sharing once it became clear that the proposed sharing formula would only apply to specific wells on the north-south border line, and not to all oil wells in Sudan. In this regard, Article 13 of the Moroccan Initiative provides for a entry point for a discussion of a broader framework of income sharing and economic governance (see also above).
2) **Keep negotiations flexible enough to allow resource ownership to remain unresolved if necessary, thus enabling future progress on revenue sharing:** Governments often emphasize the sovereign ownership of natural resources, while local communities insist that natural resources are part of their heritage. Agreeing on income sharing – but not insisting on ownership – can allow a process to move forward and the parties to keep face with their constituencies. Article 7 states that the Moroccan initiative "is made in an open spirit, aims to set the stage for dialogue and a negotiation process that would lead to a mutually acceptable political solution" (UNSC 2007: 2)
3) **Create information on natural resource wealth to level the playing field and manage expectations:** Information about the occurrence and value of natural resources is often unreliable after years of conflict. The parties can have hugely differing perceptions on the prospects and value of natural resources. The importance of natural resources within a conflict can change over time. Progressive resource depletion thus reduces their significance for future economic development. In the context of the case of the Sahara peace process, a joint effort to gather all existing analysis and information could contribute to crafting a joint vision about natural resources and their management. Efforts in this direction are underway as noted in the Secretary General's report that the parties "confirmed their intention to provide the United Nations not only with focal points but also with all available information on natural resources and the state of the environment. This will permit experts from the United Nations Environment Programme (UNEP) to begin building a database as a foundation for future discussions on the state of the environment and natural resources, including an examination of the legal aspects of current exploitation" (UNSG 2012: 6)
4) **Negotiations on income sharing can alter relations between the parties:** Interests in revenue sharing can represent an incentive that overrides inter-group or personal animosities. In Sudan (North-South), oil represented an incentive for peace because major extraction and investments could not occur in a war context. Oil revenue incentives contributed to tactically informed choices to relocate the fighting from the battlefield to the negotiation table. For the Moroccan Initiative, Article 13, the negotiations on natural resources are an integral part of the overall negotiations aiming at reaching a political solution in the framework of an autonomy project.
5) **Having a good income-sharing agreement does not guarantee post-conflict economic recovery:** The positive long-term effects of income sharing are often undermined by other problems of war-to-peace transitions. These include, for example, implementation problems, a lack of security guarantees, or persistent distrust between former belligerents. Immediate conditions after peace agreements also differ and define how people and governments experience post-conflict transitions. In this context, every conflict has its own history and specific characteristics that require a tailor made inclusive, political process.

Bibliography

– Aspinall, Edward. 2005. *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?* Washington D.C.: East-West Center Washington.

– Aspinall, Edward, and Harald Crouch. 2003. *The Aceh Peace Process: Why it Failed*. Washington D.C.: East-West Center Washington.

– Brown, Graham K. 2008. 'Horizontal Inequalities and Separatism in Southeast Asia: A Comparative Perspective' in Frances Stewart, ed. *Horizontal Inequalities and Conflict. Understanding Group Violence in Multiethnic Societies.* Houndmills: Palgrave Macmillan, 252-281.

– Burford, Suzanne. 2006. 'An Increasing Role for the TNI in Indonesian Security Policy.' Paper presented at the 16th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia, Wollongong, 26-29 June 2006. Accessed 11 December 2008. <http://coombs.anu.edu.au/SpecialProj/ASAA/biennial-conference/2006/Burford-Suzanne-ASAA2006.pdf>.

– Cruz Melchor Eya Nchama, 2011, Presentation made during a roundtable organized at the UN Office in Geneva on 17 March 2011.

– Gaillard, Jean-Christophe, Elsa Clavé, and Ilan Kelman. 2008. 'Wave of Peace: Tsunami Disaster Diplomacy in Aceh, Indonesia.' *Geoforum*, Vol. 39, 511-526.

– Human Rights Watch. 2006. *Too High a Price: The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities.* New York: Human Rights Watch.

– Huber, Konrad. 2008. 'Aceh's Arduous Journey to Peace' in Judith Large and Aguswandi, eds. *Reconfiguring Politics: The Indonesia-Aceh Peace Process*. London: Conciliation Resources, 16-21.

– Huber, Konrad. 2004. *The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation.* Washington D.C.: East-West Center Washington.

– ICG (International Crisis Group). 2001a. *Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace.* Jakarta and Brussels: ICG.

– ICG (International Crisis Group). 2001b. *Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?* Jakarta and Brussels: ICG.

– IFDC, International Fertilizer Development Center. 2010. *World Phosphate Rock Reserves and Resources*, Technical Bulletins, No. 75, available at: http://www.ifdc.org/getdoc/56358fb1-fc9b-49ba-92fe-187dc08e9586/T-75_World_Phosphate_Rock_Reserves_and_Resources).

– Jemadu, Aleksius. 2006. 'Democratisation, the Indonesian Armed Forces, and Resolving the Aceh Conflict' in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem.* Singapore: Singapore University Press, 272-291.

– Kingsbury, Damien. 2006. *Peace in Aceh: A personal Account of the Helsinki Peace Process.* Jakarta: Equinox Publishing Indonesia.

– Kingsbury, Damien, and Lesley McCulloch. 2006. 'Military Business in Aceh' in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, 199-224.

– Martin, Harriet. 2006. *Kings of Peace, Pawns of War: The Untold Story of Peace-Making*. London: Continuum.

– Merikallio, Katri. 2006. *Making Peace: Ahtisaari and Aceh*. Juva: WS Bookwell Oy.

– Mietzner, Marcus. 2006. *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance.* Washington D.C.: East-West Center Washington.

– Miller, Michelle A. 2006. 'What's Special about Special Autonomy in Aceh?' in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, 292-314.

– Nessen, William. 2006. 'Sentiments Made Visible: The Rise and reason of Aceh's National Liberation Movement' in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, 177-198.

– Reid, Anthony. 2006. 'Introduction' in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, 1-20.

– Robinson, Geoffrey. 1998. 'Rawan is as Rawan Does: The Origins of Disorder in New Order Aceh.' *Indonesi*. Vol. 66, 126-157.

– Ross, Michael L. 2005. 'Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia' in Paul Collier, and Nicholas Sambanis, eds. *Understanding Civil War. Volume II: Europe, Central Asia, and other Regions.* Washington D.C.: World Bank, 35-58.

– Schulze, Kirsten E. 2006. 'Insurgency and Counter-Insurgency: Strategy and the Aceh Conflict, October 1976-May 2004' in Anthony Reid, *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, 225-271.

– Schulze, Kirsten E. 2004. *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organisation*, Washington D.C.: East-West Center Washington.

– Shelly, Toby. 2006. 'Natural Resources and the Western Sahara' in Claes Olson, ed. The *Western Sahara Conflict: The Role of Natural Resources in Decolonization*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

– Sukma, Rizal. 2004. *Security Operations in Aceh: Goals, Consequences, and Lessons.* Washington D.C.: East-West Center Washington.

– UNEP, United Nations Environment Programme. 2009. From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment. Geneva: UNEP.

– UNSC, United Nations Security Council. 2007a. *Letter Dated 11 April 2007 from the Permanent Representative of the Morocco to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. Document S/2007/206. New York: United Nations.

– UNSC, United Nations Security Council. 2007b. Letter Dated 16 April 2007 from the Permanent Representative of South Africa to the United Nations addressed to the President of the Security Council. Document S/2007/210. New York: United Nations.
– UNSC, United Nations Security Council. 2012. Resolution 2044 (2012) of 24 April 2012.
– UNSG, United Nations Secretary General Report. 2012. Document S/2012/197 of 5 April 2012.
– Wennmann, Achim. 2011. *The Political Economy of Peacemaking*. London: Routledge.
– Wennmann, Achim. 2010. "Income Sharing from Natural Resources: Guidelines for Mediators." *CCDP Issue Brief* 1. Geneva: The Graduate Institute.
– Wennmann, Achim and Jana Krause. 2009. "Managing the Economic Dimensions of Peace Processes: Resource Wealth, Autonomy, and Peace in Aceh," *CCDP Working Paper 3*. Geneva: Graduate Institute.
– World Bank. 2008c. *Aceh Conflict Monitoring Update*, 1-30 September 2008. Jakarta: World Bank.

ANNEX

SPEAKER'S BIOGRAPHIES

Jean-Louis ROY

Jean-Louis Roy is visiting researcher at the Research Centre in Public Law of the University of Montréal (CRDP) and a member of the Board of the Centre for International Studies and Research (CERIUM). One of the main architects of the institutions of international Francophonie, Mr Roy was, from 1990 to 1998 the Secretary General of the Agency of Francophonie, uniting 49 States and governments. In the 1980s, he was the Director of the Montreal daily newspaper *Le Devoir*, and then Delegate-General of the government of Quebec in Paris. From 2002 to 2008, Mr Roy was the chairman of *Droits et Démocratie* (International Centre for Human Rights and Democratic Development). As a historian, he authored in particular *L'Europe au XXI^e^*, *La Francophonie : Le Projet communautaire* and *Une Nouvelle Afrique à l'aube du XXI^e^ siècle*.

Séverine BLAISE

Séverine Blaise, born in 1975, is Lecturer at the Department of Law, Economics and Management of the University of New Caledonia in Nouméa. Her main areas of research are Economics of Development and International Economics, and her minor areas are Economics of Sustainable Development and Economics of Culture. Among others she works on efficiency of aid in the process of development of East Asia and the Pacific countries, including the phenomenon of regionalisation and the complementary role of direct foreign investment; she focuses on the originality of Japanese aid as well as the links between the flows of public and private capital in the region. She received a Doctorate in Economics from the University of the Mediterranean (Aix-Marseille) in 1999-2004; she also holds a Master's degree in Economics of Development from in the Institute of Economic Research of the Hitotsubashi University in Tokyo, and a post-graduate degree (DEA) in International and Industrial Economics of the University of the Mediterranean (1997-1998) Since 2007, she teaches at the University of New Caledonia, is a researcher at the Centre for New Studies on the Pacific, and a Visiting Lecturer at the National Australian University in Canberra. She also held several positions as a trainer, researcher or lecturer in France, Japan and Australia. Her Doctorate thesis was on "*Efficiency of Development Aid: The Case of East Asia*" and her Master's thesis on: "*The Effectiveness of Japan's Aid: A Microeconomic Evaluation in China*". Her publications include: *Economie*, Editions Foucher, Coll. Expertise Comptable, 2nd éd., DCG5, 2009 and 1st éd. 2009 (with René Teboul); "L'après Kyoto : quelle approche face au changement climatique ?", *Mondes en Développement*, 39-2011/2, n°154. ; "De l'aide à la coopération économique : pour un ré-examen de la politique d'aide japonaise", *Tiers-Monde*, N°186 April-June 2006, p.315-336 ; "On the Link between Japanese ODA and FDI in China: A Microeconomic Evaluation Using Conditional Logit Analysis", *Applied Economics*, 2005, 37, p.51-55; "La Répartition de l'aide et des investissements directs étrangers japonais en Chine : une Analyse microéconomique", *Région et Développement*, 20-2004, p.13-44 ; "Du concept de développement durable : panacée ou oxymore ?", *Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde*, N°126, 2011 ; "Japanese Aid as a Prerequisite for FDI: the Case of Southeast Asian Countries ", *Asia Pacific Economic Papers*, N°385,Australia-Japan Research Centre, The Australian National University, 2009 ; "Official Development Assistance, Foreign Direct Investments and Regionalisation: A Comparison France-Japan", Chap. 9 in G. Benhayoun, R. Bar-El and E. Moustier (eds), *Unimed-Forum: Regional Cooperation Perspectives*, L'Harmattan, 2005, p. 185-206; "L'Evolution de la Consommation de Biens Culturels au Japon", Chap. 10 in R. Teboul (eds), *Les Mutations technologiques, institutionnelles et sociales dans l'économie de la culture*, l'Harmattan, 2004; "Linking Pre-1954 and Post-1954 Series for Estimating North Vietnam and South Vietnam Long-Term Economic Performances, 1935-75", in J-P Bassino, J-D Giacometti et K. Odaka (eds), *Quantitative Economic History of Vietnam 1900-1990*, Tokyo: Hitotsubashi University, 2000,

pp. 409-428 (with Jean Pascal Bassino). Dr Blaise also holds the following functions: occasional contributor to *World Development*; Member of the Steeering Committee of the Project "Natural Capital and Growth in New Caledonia", initiated by the French Agency for Development, Nouméa; Member of the Scientific Board of Axis III of the New Caledonian Agronomic Institute (IAC) "Rurality and Public Policies."

Saad JAWAD

Professor Saad N. Jawad joined the Middle East Centre (MEC) of the London School of Economics and Political Science (LSE) as a Senior Visiting Fellow in December 2010. He is a prominent Iraqi political scientist who taught at the University of Baghdad for more than 30 years. His interests include Iraqi Kurds, the war in Iraq and its effect on the Middle East and the regional influence of Iraq's neighbours. Dr Jawad has published an MEC Research Paper examining the Iraqi constitution, due in 2011. He is the author, most recently, of chapters in *The Decision Making in the Arab Regimes* (Nevine Mos'ad (ed.), Centre for Arab Unity Studies, July 2010) and *Towards a Historical Democratic Front in the Arab Countries* (Ali K. Alkawari and A. Madi, (eds.) Centre for Arab Unity Studies, March 2010).

Alain-G GAGNON

Alain-G. Gagnon is a full professor of political science at the Université du Québec à Montréal (UQAM) and has held the Canada Research Chair in Quebec and Canadian Studies since 2003. From 1982 to 2003, he taught at the universities of Queen's, Carleton and McGill. He is the founding director of the *Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec* (CRIDAQ) and the director of the *Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales* (GRSP). An internationally renowned researcher and political scientist, Alain-G. Gagnon actively contributes to the debate on the organization and future of western societies. His work spans different fields of analysis, from regional development to the sociology of intellectuals, political economy and the questions of federalism and nationalism. His engagement is demonstrated in both his teaching of young researchers and his participation in public debate. His work has profoundly influenced researchers on federalism in Belgium, Spain, the United Kingdom and Canada. Alain-G. Gagnon pioneered the comparative study of small nations and plurinational societies, a fast-growing field today, and has become one of the most influential experts on these issues. The collective work he co-directed with James Tully, *Multinational Democracies*, has become a must-read for political scientists. It assesses the capacity of different multinational states to combine justice and stability in the management of national and cultural diversity. His work on the multination, and in particular his book titled *The Case for Multinational Federalism: Beyond The All-Encompassing Nation*, earned him the Josep Maria Vilaseca i Marcet award from the Generalitat de Catalonia in 2007. Recently he directed a major work on Canadian federalism which gave shape to what can be called the Quebec school of federalism. The book entitled *Le fédéralisme canadien contemporain* has been released by University of Toronto Press under the title of *Contemporary Canadian Federalism* and is now also available in Catalan and Spanish, and a German version is in the works. With his colleague Michael Burgess, from Kent University (Canterbury, England), he has published *Federal Democracies*, which is destined to become a critical element in the study of comparative federalism. Alain-G. Gagnon received the Santander Award of Excellence in Research from the Universidad Carlos III de Madrid in 2010. He was appointed as member of the Royal Society of Canada in 2008.

Lise LYCK

Lise Lyck est la Directrice du *Centre for Tourism and Culture Management* (TCM) de la *Copenhagen Business School* depuis 2003, et une économiste à l'Université de Copenhague. Jusqu'en 1984, elle a été chef de section à *Statistics Denmark*, chargée des statistiques de prix et de revenus et des modèles macro-économétriques. Elle a élaboré la

première comptabilité nationale du Groënland. Elle est experte en modèles d'autonomie, en particulier ceux lies aux possessions historiques du Danemark (Slesvig-Holstein, Islande, Iles Féroe et Groënland) ainsi qu'à l'autonomie des Iles Åland et aux modèles appliqués au Canada. Elle a été membre de la Commission scientifique du Groënland pendant 8 ans, chargée de la recherche en sciences sociales. Elle a dirigé des projets internationaux de recherche concernant l'Arctique. Sa liste de publications comprend plus de 200 titres, parmi lesquels : "Regionalization Experiences from Overcoming the Missing Links of Europe", in *The Role of Regions*, Herrschel, Tassilo, Tallberg, Pontus (eds.), Kristianstads Boktryckeri, Sweden (2011); *Government and Governance Development in Greenland* (2009); "Gouvernement et développement de la gouvernance au Groenland", *Telescope* Vol. 15 no3 automne, Université du Québec (2009); *Creative Industries, Youth Entrepreneurship and Tourism as Development Factors for the Baltic Sea Region and Barents Region*, St. Petersburg, Russia (2009); "On Arctic Regionalisation" Frederiksberg : Copenhagen Business School. Center for Tourism and Cultural Management (2009); "On Arctic Regionalisation", contribution to book on regionalisation, Aalborg University (2009); "Air Routes", "Economic Development", Economic Policy", "Greenland Technical Organization (GTO)", "Mining", "Trade" and "Transport" in Mark Nuttal (ed.): *Encyclopedia of the Arctic*, Routledge (2005); "The Faroe Islands: The Birth of a New Microstate?," in Clive Archer and Pertti Joenniemi (Eds.): *The Nordic Peace*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot England (2003); "Greenland and the Challenges for the Danish Realm", in Clive Archer and Pertti Joenniemi (Eds.): *The Nordic Peace*, Ashgate Publishing, Aldershot England (2003); "Cultural Tourism: A New Selling Point for Faroese Tourism?", Nordic Council Culture Tourism Conference in the Faroe Islands, (2003); "Arctic Economies and Globalisation" in *North Meets North, Northern Research Forum*, Stefansson Arctic Institute and University of Akueyri, Iceland (2001); "Greenland and Arctic Economic and Political Issues". *Nordic Press* (2001); "Regions and Regionalisation as Strategic Instruments for a Peaceful Co-existence", *Regional Contact*, XIII, No. 14, (1999); "Arctic International Trade - A Study Focused on the Greenlandic International Trade". *New Social Science Monographs* (1999); "Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic", in *Sustainable Development for Post-Sovereign Small Economies*", Ashgate Publishing (1999); "External and Domestic Environment for Industrial Strategies and Management in Greenland", in *Development in the Arctic*, Tom Greiffenberg, Dansk Polarcenter, Copenhagen (1999); etc.

Achim WENMAN

Achim Wennmann is a researcher at the Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP) at the Geneva Graduate Institute of International and Development Studies. He holds a Doctorate in International Relations of the Graduate Institute. Previously, he obtained a *Diplôme d'Études Supérieures* (DES) at the Graduate Institute, and a Bachelor of Arts in International Relations with Development Studies at the University of Sussex in the United Kingdom. Prior to the CCDP, Dr. Wennmann coordinated training courses for young government officials in the South Caucasus, and worked on peace policy and the decentralisation of governance in Georgia at the Graduate Institute. He also worked with the Small Arms Survey in support of the Geneva Declaration for Armed Violence and Development. Currently, he is also Executive Coordinator of the Geneva Peacebuilding Platform. At the CCDP, Dr. Wennmann conducts research on the economic dimensions of peace mediation, hybrid political orders, the political economy of conflict and armed groups, and the financing of terrorism. He authored *Managing the Economic Dimensions of Peace Processes: Resource Wealth, Autonomy, and Peace in Aceh* (with J. Krause, 2011)*; The Political Economy of Peacemaking* (Routledge, 2011); and co-edited (with Mats Berdal) *Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives.*