

NATIONS UNIES



**Mission de visite des Nations Unies
dans les Territoires sous tutelle
de Nauru, de la Nouvelle-Guinée
et des Iles du Pacifique (1959)**

RAPPORT SUR LA NOUVELLE-GUINEE

**ET RESOLUTION Y AFFERENTE
DU CONSEIL DE TUTELLE**

CONSEIL DE TUTELLE

DOCUMENTS OFFICIELS : VINGT-QUATRIEME SESSION

(2 juin — 6 août 1959)

SUPPLEMENT No 5

NEW-YORK

NATIONS UNIES



**Mission de visite des Nations Unies
dans les Territoires sous tutelle
de Nauru, de la Nouvelle-Guinée
et des Iles du Pacifique (1959)**

RAPPORT SUR LA NOUVELLE-GUINEE

**ET RESOLUTION Y AFFERENTE
DU CONSEIL DE TUTELLE**

CONSEIL DE TUTELLE

DOCUMENTS OFFICIELS : VINGT-QUATRIEME SESSION

(2 juin — 6 août 1959)

SUPPLEMENT No 5

NEW-YORK, 1959

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

T/1486

TABLE DES MATIERES

Paragraphes Pages

**RAPPORT SUR LA NOUVELLE-GUINÉE, PRÉSENTÉ PAR LA MISSION DE VISITE
DES NATIONS UNIES DANS LES TERRITOIRES SOUS TUTELLE DE NAURU,
DE LA NOUVELLE-GUINÉE ET DES ILES DU PACIFIQUE (1959) [T/1451]**

Lettre, en date du 5 juin 1959, adressée au Secrétaire général de l'Organisation
des Nations Unies par le Président de la Mission de visite. 1

Introduction

Mandat 1-3 1
Itinéraire 4-5 1

Chapitres

I. — Généralités

Considérations générales 6-20 2
Extension de l'autorité de l'Administration 21-30 4
Incident de Navuneram 31-51 6

II. — Progrès politique

Généralités 52-56 9
Conseil législatif 57-62 10
Conseils administratifs locaux 63-77 11
Conseils consultatifs 78-79 13
Fonction publique 80-95 13
Tribunaux indigènes 96-100 15

III. — Progrès économique

Généralités 101-107 16
Agriculture 108-135 17
Question foncières 136-146 23
Forêts 147-150 24
Exploitation minière 151-155 25
Finances publiques: impôts 156-164 25

IV. — Progrès social

Législation discriminatoire 165-166 26
Restrictions concernant les boissons alcoolisées 167 27
Main-d'œuvre 168-173 27
Santé publique 174-185 28
Clubs indigènes 186-187 29

V. — Progrès de l'enseignement

Enseignement 188-202 29
Pidgin mélanésien 203 32
Diffusion de renseignements relatifs à l'Organisation des Nations Unies 204-205 32

Annexes

I. — Itinéraire de la Mission 33
II. — Carte 36

RÉSOLUTION 1952 (XXIV) ADOPTÉE PAR LE CONSEIL DE TUTELLE LE
28 JUILLET 1959. 37

RAPPORT SUR LA NOUVELLE-GUINÉE, PRÉSENTÉ PAR LA MISSION DE VISITE DES NATIONS UNIES DANS LES TERRITOIRES SOUS TUTELLE DE NAURU, DE LA NOUVELLE-GUINÉE ET DES ÎLES DU PACIFIQUE (1959) [T/1451]

LETTRE, EN DATE DU 5 JUIN 1959, ADRESSÉE AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
PAR LE PRÉSIDENT DE LA MISSION DE VISITE

J'ai l'honneur de vous communiquer ci-joint, conformément à la résolution 1923 (S-VIII) du Conseil de tutelle, en date du 17 octobre 1958, et à l'article 99 du règlement intérieur de cet organe, le rapport sur la Nouvelle-Guinée de la Mission de visite des Nations Unies dans les Territoires sous tutelle de Nauru, de la Nouvelle-Guinée et des Îles du Pacifique (1959).

Je suis heureux de vous informer que ce rapport a été adopté à l'unanimité par les quatre membres de la Mission.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir laisser s'écouler un intervalle de deux semaines entre l'envoi de ce rapport aux membres du Conseil de tutelle et sa distribution générale.

(Signé) Chiping H. C. KIANG

INTRODUCTION

MANDAT

1. Au cours de sa vingt-deuxième session, le Conseil de tutelle a décidé, à sa 933ème séance, le 29 juillet 1958, d'envoyer en 1959 une Mission de visite dans les Territoires sous tutelle de Nauru, de la Nouvelle-Guinée et des Îles du Pacifique.

2. La composition de la Mission, approuvée par le Conseil à sa 938ème séance, le 17 octobre 1958, au cours de sa huitième session spéciale, a été la suivante :

- M. Chiping H. C. Kiang (Chine), *président* ;
- M. Alfred Claeys Bouúaert (Belgique) ;
- U Tin Maung (Birmanie) ;
- M. Sergio Kociancich (Italie).

3. A sa 939ème séance, le 17 octobre 1959, au cours de sa huitième session spéciale, le Conseil a adopté la résolution 1923 (S-VIII) qui définissait le mandat de la Mission. Aux termes de cette résolution, ayant décidé que la Mission partirait en février 1959, qu'elle visiterait successivement les Territoires sous tutelle des Îles du Pacifique, de Nauru et de la Nouvelle-Guinée et que la durée du séjour qu'elle y ferait serait d'environ trois mois, le Conseil invitait la Mission :

a) A enquêter et à faire rapport aussi complètement que possible sur les mesures prises dans les Territoires sous tutelle susmentionnés pour atteindre les objectifs visés à l'alinéa b de l'Article 76 de la Charte, en tenant compte des dispositions de la résolution 321 (IV) de l'Assemblée générale, en date du 15 novembre 1949, et des autres résolutions pertinentes de l'Assemblée ;

b) A étudier, en s'inspirant, le cas échéant, des débats du Conseil de tutelle et de l'Assemblée générale et

des résolutions adoptées par ces organes, les questions évoquées à propos des rapports annuels sur l'administration des Territoires en question, dans les pétitions reçues par le Conseil de tutelle au sujet de ces territoires, dans les rapports des missions périodiques de visite qui se sont rendues précédemment dans ces territoires et dans les observations que des Autorités administrantes ont faites au sujet de ces rapports ;

c) A recevoir des pétitions, sans préjudice des décisions qu'elle pourra prendre en vertu du règlement intérieur du Conseil de tutelle, et à enquêter sur place, après avoir consulté le représentant local de l'Autorité administrante intéressée, sur celles des pétitions reçues qui appellent, à son avis, une enquête spéciale ;

d) A adresser au Conseil, aussitôt que possible, un rapport sur chacun des Territoires sous tutelle visités, rapport où elle consignera ses constatations, accompagnées des observations, conclusions et recommandations qu'elle pourrait juger bon de présenter.

ITINÉRAIRE

4. La Mission a quitté New-York le 4 février 1959. Après avoir visité les Territoires sous tutelle des Îles du Pacifique et de Nauru, elle est arrivée à Momoté, en Nouvelle-Guinée, le 16 mars, accompagnée par un secrétariat composé de trois personnes : M. W. F. Cottrell (secrétaire principal), M. J. L. Lewis (secrétaire adjoint) et M. A. Katz (fonctionnaire d'administration). Au cours de sa visite en Nouvelle-Guinée, la Mission s'est rendue dans tous les districts, à l'exception de ceux de Madang et de Bougainville. Elle a passé les journées du 16 au 18 mars dans le district de

Manus et celles des 19 et 20 mars dans le district de la Nouvelle-Irlande, deux districts où la Mission précédente ne s'était pas rendue. Elle a visité le district de la Nouvelle-Bretagne du 21 au 27 mars et celui de Morobé du 28 au 31 mars. Le 1er avril, la Mission est arrivée dans le district du Sepik, où elle est demeurée six jours. Du 7 au 9 avril, elle a visité le district des Hautes Terres de l'Ouest. Elle a terminé sa visite du Territoire le 13 avril, dans le district des Hautes Terres de l'Est. Le 14 avril, elle s'est rendue à Port-Moresby, où elle a eu un entretien avec l'Administrateur et avec les chefs de service. La Mission est partie pour l'Australie le 15 avril. Elle a séjourné à Sydney et à Canberra du 16 au 21 avril et a eu des entretiens avec M. R. G. Casey, ministre d'Etat aux affaires extérieures, et avec M. P. Hasluck, ministre d'Etat aux territoires extérieurs, ainsi qu'avec de hauts fonctionnaires de ces ministères. La Mission a quitté Sydney le 21 avril et est rentrée au Siège de l'Organisation des Nations

Unies le 25 avril 1959. Le présent rapport a été adopté le 5 juin 1959.

5. Au cours de sa visite en Nouvelle-Guinée, la Mission était accompagnée de M. W. R. Dishon, chef de la Division du progrès social et autochtone, de M. P. C. L. Curtis, du Département des affaires extérieures du Commonwealth d'Australie, ainsi que de différents fonctionnaires de l'Administration dans chacun des districts. La Mission regrette que l'espace lui manque pour remercier individuellement tous ceux, fonctionnaires ou particuliers, à qui elle doit l'accueil chaleureux et la coopération cordiale qu'elle a trouvés auprès de toutes les fractions de la population avec lesquelles elle est entrée en contact. Elle tient cependant à remercier tout particulièrement l'Administrateur, M. D. M. Cleland, et les commissaires de district du Territoire pour les préparatifs minutieux qu'ils avaient faits en vue de sa visite, les moyens qu'ils ont mis à sa disposition et les renseignements qu'ils lui ont fournis.

CHAPITRE PREMIER

GENERALITES

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

6. La brève description ci-après du Territoire et de sa population aidera sans doute à mieux faire comprendre ce que sont les conditions et les problèmes que la Mission a observés et étudiés au cours de sa visite.

7. Le Territoire sous tutelle a une superficie de 240.870 kilomètres carrés. Il se compose de la partie nord-est de l'île de la Nouvelle-Guinée, des grandes îles de Manus, de la Nouvelle-Irlande et de la Nouvelle-Bretagne, et des îles plus éloignées de l'archipel Bismarck, ainsi que des îles de Buka et de Bougainville, qui appartiennent à l'archipel des îles Salomon. Il est situé entièrement dans la zone tropicale et soumis à des pluies abondantes et à un climat chaud et humide dans la plupart de ses régions. Le fait le plus caractéristique du Territoire est qu'il est traversé par des chaînes de montagnes abruptes couvertes, sauf aux altitudes les plus élevées, de forêts épaisses, avec des savanes dans les vallées et sur les plateaux, et des marais et marécages dans les terres basses le long du littoral. Cette configuration rend extrêmement difficile et coûteuse la construction et l'entretien de routes dans la plupart des régions, et elle interdit toute mise en valeur rapide du potentiel économique du Territoire.

8. A l'heure actuelle, la population comprend environ 1.326.000 autochtones, 11.000 Européens et près de 4.000 Asiatiques et métis. La majeure partie des autochtones — plus d'un million — vivent dans l'île de la Nouvelle-Guinée et plus de la moitié d'entre eux dans les deux districts des Hautes Terres. La plupart des habitants non autochtones vivent dans les villes, où ils se livrent au commerce ou occupent des emplois dans l'administration; les autres sont pour la plupart des planteurs, des missionnaires et des commerçants établis dans les régions rurales.

9. Au début de son rapport¹, la Mission de visite précédente avait attiré l'attention sur deux facteurs qui,

à son avis, devaient être constamment présents à l'esprit lorsqu'on étudiait les problèmes du développement du Territoire. Il s'agit des facteurs humain et géographique qui, dans bien des cas, constituent de sérieux obstacles à toute espèce de développement. La Mission pense qu'il est bon de rappeler ces observations, car, au cours de son séjour dans le Territoire, elle s'est souvent trouvée en présence de problèmes imputables à ces deux facteurs.

10. Quiconque a observé la population du Territoire n'a pu manquer d'être frappé par son désir de constituer dans le monde une collectivité organisée et viable. Mais la grosse majorité de cette population est divisée en un grand nombre de petits groupes, qui n'ont que peu de contacts l'un avec l'autre ou avec le monde extérieur, et dont les préoccupations sont étroitement circonscrites à leur milieu. L'économie est une économie primitive de subsistance et l'organisation sociale est fondée sur la cellule familiale.

11. C'est ainsi qu'ils ont vécu pendant des siècles; leurs coutumes, leurs croyances et leurs valeurs sont demeurées inchangées et ont conservé un caractère d'évidence et de certitude sur lequel repose leur stabilité sociale. Depuis 80 ans, des fractions de plus en plus importantes de la population sont entrées peu à peu en contact avec le monde moderne. Elles ont alors appris à connaître un mode de vie, des usages, des croyances et des valeurs toutes différentes. La supériorité matérielle évidente de cette culture étrangère a profondément affecté leur foi dans la validité de leur propre culture.

12. La Charte des Nations Unies impose aussi bien au Conseil de tutelle qu'à l'Autorité administrante l'obligation de favoriser le progrès de cette population en matière politique, économique et sociale et dans le domaine de l'enseignement. Au titre du régime de tutelle, l'Autorité administrante est censée fournir les moyens financiers, le personnel qualifié, les bons conseils et l'administration éclairée qui sont nécessaires pour la réalisation de ces objectifs. Pour sa part, le Conseil de

¹ Documents officiels du Conseil de tutelle, dix-huitième session, Supplément No 5, par. 9 à 16.

tutelle a pour tâche d'exercer une fonction de surveillance, en étudiant les rapports annuels de l'Autorité administrante et en examinant les pétitions qui lui sont adressées et les rapports de ses missions de visite. Mais, ce faisant, il n'est que trop facile de perdre de vue ou de sous-estimer les immenses problèmes d'adaptation sociale et personnelle que l'évolution culturelle pose à la population autochtone.

"Culte du cargo"

13. Les répercussions d'une culture sur une autre se sont produites tout au long de l'histoire et ont eu des effets différents dans diverses parties du monde. En Nouvelle-Guinée, il semble en être résulté, dans l'esprit de la population, un trouble et un sentiment d'infériorité qui sont à l'origine de la pratique de ce qu'on appelle le "culte du cargo". Il est fondé principalement sur la croyance en l'arrivée imminente de vastes cargaisons de marchandises et de vivres transportés sur des bateaux envoyés par les esprits des ancêtres. Au cours de beaucoup de ses entretiens avec la population dans tout le Territoire, la Mission a constaté les indices de cette croyance, par exemple à Baluan, West-Nakanai et Lumi. Dans chacun des districts qu'elle a visités, la Mission a demandé au commissaire de district s'il y avait eu récemment dans son district des manifestations de ce "culte du cargo".

14. D'après les réponses qui lui ont été faites, la Mission a conclu que, si cette croyance semble être répandue dans tout le Territoire, ses seules manifestations récentes ont eu lieu dans le district du Sepik. Ce culte est apparu à Iahita, près de Maprik, en 1958. Il avait été prédit que des richesses matérielles — la cargaison — viendraient des cimetières. Il ne s'agissait nullement de manifestations d'hostilité contre les Européens ou contre l'Administration. Après enquête, on a constaté qu'il ne s'agissait pas de pratiques incitant à la violence. Le culte s'est ensuite manifesté dans la région des lacs Chambri, où il a pris la forme d'un retour aux anciennes croyances et coutumes. Ce dernier fait mérite de retenir l'attention, car il s'agit d'une région où l'Administration avait établi son autorité depuis longtemps. Le culte s'est manifesté par une régression par rapport à la loi et à l'ordre établi. Des villages sont purement et simplement revenus aux coutumes ancestrales. Les habitants ont refusé de se ranger en file pour se faire recenser, ont mis les fonctionnaires en quarantaine et se sont remis à utiliser leurs antiques haches de pierre au lieu des outils plus modernes dont ils disposaient. Ils sont également revenus à leurs anciennes cérémonies, danses et rites, que les missionnaires voyaient d'un mauvais œil. En 1958 également, il y a eu à Wosera une manifestation de ce culte impliquant notamment la promesse de richesses matérielles qui viendraient des ancêtres. Dans ce cas, le mouvement était nettement marqué d'hostilité à l'égard de l'Administration, et les fonctionnaires et la police ont été l'objet d'observations méprisantes et injurieuses.

15. La Mission a appris que le rapport entre l'espoir qu'a la population de recevoir des biens matériels et son hostilité contre l'Administration tient au fait que les propagandistes ou prophètes du culte estiment qu'ils devraient avoir tout ce qu'ont les Européens. L'enseignement et les activités des missions religieuses ne semblent pas avoir réussi à faire disparaître ces cultes puisque, à Samap, des objets ont été volés dans l'église et on a prétendu qu'ils étaient sortis du sol. Certains des propagandistes du culte exploitent natu-

rellement ces croyances dans leur propre intérêt, mais si on les incarcérait, ils pourraient prétendre que l'Administration les avait empêchés de faire apparaître les richesses qu'ils avaient promises. Ces propagandistes exercent une grande influence sur la population, qui est très sensible aux promesses de richesses matérielles. On précise parfois, par exemple, le lieu et la date de l'arrivée des marchandises ou richesses promises à la population, laquelle s'amasse au lieu indiqué, négligeant ainsi ses travaux agricoles. De plus, dans l'espoir de vivre bientôt dans un pays de cocagne, les habitants consomment toutes leurs réserves de vivres, ce qui provoque ensuite la disette. D'ordinaire, le nombre maximum de personnes participant à ces manifestations est de 5.000 à 7.000. Lorsque la population se montre déçue de constater que les richesses promises n'apparaissent pas, un nouveau prophète parvient toujours à les persuader d'attendre autre chose.

16. L'Administration s'est efforcée de lutter contre le "culte du cargo", en cherchant à intéresser la population à la production de denrées marchandes, telles que le coprah, le café, les arachides et le riz. Elle vient également de faire effectuer une enquête psychologique, dont les résultats sont consignés dans un rapport désigné communément par le nom de son auteur, le Dr Alexander Sinclair². Le but de l'enquête était une étude pratique et clinique de trois mois sur la santé mentale de la population et la rédaction d'un rapport sur: a) les affections mentales constatées au Papua et en Nouvelle-Guinée; b) les effets des contacts culturels sur ces affections; c) les mesures à prendre pour améliorer l'état mental de tous les habitants (autochtones) du Territoire; d) l'organisation nécessaire pour assurer l'hygiène mentale.

17. Dans diverses régions du Territoire, la Mission a entendu des déclarations d'hostilité à l'Administration. On s'est plaint notamment que l'Administration ne soit pas venue en aide à la population et l'on a demandé que l'Amérique, l'Angleterre ou un autre pays en prennent soin. Ces doléances ont été exprimées de diverses façons suivant les individus, mais malgré la diversité des figures de style employées, il était clair qu'elles reflétaient une attitude commune. La Mission pense que les observations de l'une des notabilités, au sujet des orateurs qui l'avaient précédée à Baluan, montrent bien quel est l'état d'esprit de la population. Cet homme a déclaré que ce que la Mission venait d'entendre correspondait aux sentiments de tous. Les hommes et femmes du Territoire étaient mécontents de leur existence. Lorsque les Européens étaient arrivés, la population avait commencé à réfléchir; elle s'était rendu compte que son mode de vie ne valait pas celui des Européens et elle avait voulu adopter le leur. Les habitants du Papua et de la Nouvelle-Guinée ont maintenant deux conceptions de l'existence: leur conception traditionnelle et la conception européenne. Ils pensent que le mode de vie des Européens — alimentation, façon de vivre et biens matériels — est le meilleur et ils ne comprennent pas pourquoi les Européens ne les ont pas aidés à parvenir à ce niveau de vie. Ils sont dans le désarroi et ne savent pas comment atteindre ce niveau de vie par eux-mêmes. L'orateur était persuadé que tous les habitants du Papua et de la Nouvelle-Guinée étaient déçus par cette prétendue carence de la part de l'Administration. Il a noté que certaines des observations formulées par les habitants n'étaient pas fondées

² *Field and clinical survey report of the mental health of the indigenes of the Territory of Papua and New Guinea, 1957.*

et reflétaient leur impuissance à résoudre le problème; leur manque de logique venait de leur incapacité de penser clairement. C'est la coexistence de deux modes de vie qui les désorientait. Ils désiraient vivre à l'euro-péenne et souhaitaient que l'Organisation des Nations Unies se penche sur ce problème et voie comment elle pourrait les aider. La Mission pense que le désarroi et l'insatisfaction exprimés par les orateurs montrent qu'il faut établir des contacts plus étroits avec les habitants et chercher à comprendre, avec plus de bienveillance, comment procède leur pensée. A cet égard, il semble indispensable de connaître la langue locale; la connaissance du pidgin mélanésien n'est qu'un pis-aller. La Mission se rend cependant compte qu'en raison de la multiplicité des langues du Territoire et de la brièveté du séjour de la plupart des fonctionnaires dans un district, il est difficile à ces derniers d'acquérir la connaissance d'une langue locale. Cependant, la connaissance d'une telle langue présente de grands avantages, comme le montre l'expérience des nombreux missionnaires qui en ont appris une. La Mission note, à cet égard, que l'une des conséquences du regrettable incident de Navuneram est que l'Autorité administrante s'occupe actuellement d'aider les fonctionnaires de l'Administration à apprendre les langues locales.

Multiplicité des missions religieuses

18. La Mission estime qu'un autre facteur qui a pu contribuer à la confusion mentale est la multiplicité des missions religieuses établies dans le Territoire. Au cours de son séjour dans le Territoire, la Mission a appris que, dans un certain district, il y avait 10 et, dans un autre, 8 missions différentes. La Mission a soulevé cette question, tant en ce qui concerne le nombre d'habitants intéressés que les sphères d'influence, au cours des entretiens qu'elle a eus avec l'Administrateur, à Port-Moresby. L'Administrateur a déclaré que cette situation avait provoqué une certaine confusion dans l'esprit de la population, mais que l'Administration n'avait aucune autorité pour assigner aux missions des régions déterminées. Quand une mission désirait s'installer dans le Territoire, elle consultait le Département des affaires indigènes sur la région qui conviendrait le mieux. Il a ajouté toutefois que la multiplicité des missions religieuses n'avait pas créé de véritables problèmes administratifs.

19. La Mission se rend compte de la position délicate de l'Administration à ce sujet. Aux termes de l'Accord de tutelle, l'Autorité administrante s'est engagée notamment à garantir aux habitants du Territoire la liberté de conscience et de culte et la liberté d'enseignement religieux. Ce n'est donc pas sans hésitation que la Mission formule des observations dans ce domaine. Elle pense cependant qu'il est de son devoir d'attirer l'attention sur une situation qui peut contenir en puissance des discordes ou dissensions futures et risque de faire réapparaître, sous des formes nouvelles, les vieilles rivalités entre tribus. Elle tient aussi à signaler que la garantie susmentionnée doit s'entendre sous réserve des nécessités de l'ordre public.

Relations entre habitants autochtones et habitants non autochtones

20. Au cours d'entretiens avec la Mission, certains autochtones se sont déclarés préoccupés par la présence et la prospérité de collectivités non autochtones dans certaines régions du Territoire. Par contre, la Mission a entendu d'autres autochtones déclarer qu'ils avaient

des relations harmonieuses avec les collectivités non autochtones. Pour sa part, la Mission n'a pas vu de signes d'un manque d'harmonie entre les diverses collectivités. Il est évident que les collectivités non autochtones jouent un rôle important dans le développement économique et social du Territoire. Dans l'intérêt de bonnes relations sociales au sein de la population tout entière, les divers groupes non autochtones qui se sont établis dans le Territoire devraient, de l'avis de la Mission, considérer les intérêts de la Nouvelle-Guinée comme primant toute autre considération.

EXTENSION DE L'AUTORITÉ DE L'ADMINISTRATION

21. Les 240.870 kilomètres carrés du Territoire sont divisés en zones soumises à l'autorité de l'Administration, en zones soumises à l'influence de l'Administration, en zones soumises partiellement à l'influence de l'Administration et en zones de pénétration des patrouilles. Ces termes correspondent au genre de contacts ou rapports administratifs entretenus avec la population autochtone. Des agents de l'Administration appartenant aux divers départements se rendent, aussi souvent que possible, auprès des populations des zones soumises à l'autorité de l'Administration et ils y restent assez longtemps pour s'occuper de toutes les questions qui peuvent surgir. Des agents des patrouilles se rendent aussi souvent que possible, dans des conditions analogues, dans les zones soumises ou partiellement soumises à l'influence de l'Administration, afin d'y consolider l'influence de l'Administration et de les soumettre graduellement à son autorité complète. Les zones de pénétration des patrouilles sont celles dans lesquelles les patrouilles établissent des premiers contacts avec les habitants et essaient de nouer avec eux des relations amicales pour les soumettre à l'influence de l'Administration. Certaines régions, surtout celles qui ne sont pas soumises à l'autorité de l'Administration, sont des zones réservées où seuls peuvent pénétrer les autochtones, les fonctionnaires ou les personnes titulaires d'un permis spécial. En 1958, les zones réservées couvraient une superficie totale de 45.000 kilomètres carrés.

22. On se souviendra qu'à ses précédentes sessions le Conseil de tutelle a déclaré approuver la politique de pénétration pacifique de l'Autorité administrante, tendant à établir des contacts dans de nouvelles régions et à les soumettre à l'influence de l'Administration, et à étendre la superficie des régions soumises à l'autorité de l'Administration. Le Conseil souhaiterait naturellement voir l'ensemble du Territoire soumis à l'autorité de l'Administration aussitôt que possible. En 1956, l'Autorité administrante annonçait qu'un programme prévoyant la réalisation de cet objectif à la fin de 1959 avait été approuvé, mais, en 1958, elle faisait savoir au Conseil de tutelle que la possibilité d'appliquer ce programme était douteuse. Outre les difficultés résultant de la nature de l'œuvre de pénétration pacifique et les graves obstacles que dresse le terrain accidenté du Territoire, on manque de personnel et la consolidation dans les régions soumises à l'autorité de l'Administration exige maintenant un personnel plus expérimenté qu'on ne l'avait prévu. Dans ces conditions et en raison d'autres facteurs, comme l'éruption volcanique de l'île Manam qui a obligé à prélever du personnel pour s'occuper de l'évacuation, de l'installation provisoire et de la réinstallation de 3.500 sinistrés, l'Autorité administrante a annoncé définitivement qu'elle ne pourrait pas terminer l'exécution de son programme pour 1960.

23. La Mission a étudié avec un soin particulier le problème de l'extension et du renforcement de l'autorité de l'Administration dans le Territoire qui, comme elle s'en est vite rendu compte, ne consiste pas simplement à planter le drapeau australien dans de nouvelles régions et à y faire régner le bon ordre. L'arrivée des agents des patrouilles n'est que le début de toute une série de tâches complexes. Dans de nombreuses régions du district du Sepik et des Hautes Terres de l'Est et de l'Ouest, par exemple, districts où se trouvent les plus importantes des zones très peuplées soumises récemment à l'autorité ou à l'influence de l'Administration, ainsi que la plupart des zones réservées, les habitants réclament maintenant davantage de fonctionnaires chargés des affaires indigènes, d'instituteurs et de personnel médical. Ils réclament aussi les moyens de gagner de l'argent, l'envoi d'agents des services agricoles et l'introduction de cultures marchandes. Après avoir entendu parler de conseils administratifs locaux, d'impôts et d'autres innovations, les habitants de ces régions ne peuvent s'empêcher de comparer leur statut à celui des autres et de demander à grands cris à bénéficier de ce dernier statut.

24. La situation est différente dans les régions plus évoluées où, depuis longtemps, l'Administration exerce son influence et son autorité et où des missions chrétiennes sont installées. Là, les activités de l'Administration sont plus complexes dans tous les domaines et la population progresse en conséquence. Dans ces régions, la population est beaucoup plus évoluée dans tous les domaines que dans les autres parties du Territoire et notamment les zones nouvellement ouvertes. Mais ces progrès mêmes entraînent toute une série d'exigences et de besoins et réclament des efforts plus grands de la part de l'Administration. C'est précisément dans ces régions que la Mission a entendu exprimer avec le plus de force des réclamations et des critiques contre l'Administration. Il est paradoxal que ce soient ceux qui ont bénéficié le plus des activités de l'Administration qui semblent les moins satisfaits. D'autres groupes de population, comme les habitants des Hautes Terres et les Kukukuku, beaucoup moins privilégiés à tous les égards, se sont fréquemment déclarés satisfaits de l'Administration. Des habitants relativement pauvres des Hautes Terres, par exemple, ont déclaré vouloir payer des impôts, tandis que les habitants de Navuneram, évolués et aisés, refusent le paiement d'un impôt de 2 livres dont ils pourraient s'acquitter facilement et qui, en fait, devrait leur sembler minime, selon une commission d'enquête.

25. A Port-Moresby, l'Administrateur a déclaré, en réponse aux questions de la Mission, que l'extension de l'autorité de l'Administration dépendait des crédits et du personnel disponibles. Il fallait des agents de patrouille expérimentés pour l'œuvre de pénétration pacifique, mais l'Administration ne pouvait fournir ces agents sans risquer d'affaiblir sa position dans les zones déjà soumises à son autorité. S'il était souhaitable de soumettre le reste du Territoire à l'autorité de l'Administration, on ne pouvait évidemment le faire aux dépens de l'œuvre de consolidation de cette autorité.

26. Le Ministre des territoires extérieurs a déclaré qu'en réponse aux vœux exprimés surtout par le Conseil de tutelle il avait fixé des dates limites pour soumettre l'ensemble du Territoire à l'autorité de l'Administration aussi rapidement que possible, mais qu'il avait fait savoir à l'Administrateur que, si des considérations de bonne administration l'empêchaient de s'y

conformer, il ne l'en blâmerait pas. Il a reconnu que l'Administration devait s'efforcer de soumettre toutes les régions à son autorité aussi rapidement que possible, ne fût-ce que pour éviter des contrastes trop marqués entre les degrés d'évolution de l'ensemble des habitants.

27. Le Ministre estimait qu'ultérieurement l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre pour l'Administration serait probablement celui de l'inégalité d'évolution, problème qui se poserait lorsqu'un groupe voudrait participer davantage à la gestion de ses propres affaires et se rapprocher de l'accession à l'autonomie. Le résultat serait qu'une minorité d'autochtones évolués régnerait sur une majorité d'habitants arriérés. Pour l'éviter, il jugeait nécessaire de s'efforcer particulièrement d'assurer l'évolution des autochtones à mesure qu'ils étaient soumis à l'autorité de l'Administration. Pour cette raison, l'Administration déployait actuellement de plus grands efforts en matière d'enseignement dans les régions reculées. L'Administration rejetait l'idée de concentrer ses efforts sur les régions où son autorité était déjà bien assise et elle essayait d'obtenir des progrès rapides de manière à assurer une certaine uniformité, sans grands contrastes, dans le degré d'évolution des habitants des diverses parties du Territoire.

28. Le Ministre a déclaré que, dans le cadre de l'ensemble du problème, l'Administration se préoccupait de la formation d'agents de patrouille. On s'était aperçu que le Département des affaires indigènes devait s'occuper d'environ quatre phases différentes des activités en même temps. La compétence particulière que devait avoir un agent de patrouille dans une zone nouvelle était différente de celle qui était requise dans une zone évoluée, et l'on recherchait les meilleurs moyens de faire face à la situation nouvelle.

29. La Mission se déclare entièrement d'accord avec l'Autorité administrante sur le fait qu'il est nécessaire de disposer de fonctionnaires des affaires indigènes expérimentés aussi bien pour la pénétration pacifique que pour la consolidation de l'autorité de l'Administration. L'expérience acquise en matière de pénétration pacifique ou de solution des problèmes qui se posent dans les régions de Menyamya ou de Téléfomin ne sera pas nécessairement applicable aux problèmes très différents qui se posent en d'autres endroits, comme la presqu'île de la Gazelle. La Mission comprend aussi que l'on veuille assurer une évolution uniforme, mais elle doute que cela soit possible, malgré les objectifs que l'Administration se fixe et les efforts qu'elle déploie. Il a été impossible d'assurer un développement uniforme dans de nombreuses parties du monde et il n'y a pas de raison d'espérer y parvenir en Nouvelle-Guinée, territoire remarquable par sa grande diversité.

30. Ayant appris qu'il est très nécessaire de disposer de fonctionnaires expérimentés après la pénétration dans de nouvelles régions, la Mission doit déclarer que la tâche essentielle qui consiste à assurer le développement et la bonne administration des régions déjà soumises à l'autorité de l'Administration ne doit pas être mise en danger par le désir de pénétrer dans de nouvelles régions. Comme la Mission l'a constaté, les habitants de ces régions s'attendent à une amélioration immédiate de leur situation économique et sociale. La Mission estime que si l'on ne dispose pas de personnel et de crédits suffisants pour provoquer cette amélioration, notamment par l'introduction de cultures marchandes, la construction de routes suffisantes, la création de services médicaux et scolaires, l'Autorité adminis-

trante doit s'abstenir d'éveiller l'espoir des habitants en pressant inconsidérément la pénétration dans de nouvelles régions. Elle ne pense pas qu'il convienne, dans les circonstances présentes, de fournir du personnel et des crédits s'il faut pour cela les retirer de régions déjà soumise à l'autorité de l'Administration et offrant de meilleures possibilités pour le développement économique. L'adage "Hâte-toi lentement" s'applique à la pénétration dans de nouvelles régions de la Nouvelle-Guinée, comme à beaucoup d'autres activités humaines.

INCIDENT DE NAVUNERAM

31. Le 25 mars, lors d'une réunion publique organisée dans le village de Navuneram, près de Rabaul, les habitants ont informé la Mission de certains événements qu'à leur avis elle devait connaître. Il s'agit d'une échauffourée qui s'est produite le 4 août 1958 entre les habitants et les agents de l'Administration et au cours de laquelle deux habitants ont été tués et un troisième blessé. La Mission avait déjà entendu parler de l'incident de Navuneram étant donné qu'un rapport avait été fait à ce sujet par une commission d'enquête³ et avait été déposé à la Chambre des représentants australienne le 19 février 1959, ainsi qu'au Conseil législatif du Papua et de la Nouvelle-Guinée peu avant l'arrivée de la Mission dans le Territoire.

32. Dans son rapport, le commissaire a signalé qu'une certaine hostilité avait commencé à se manifester entre les fonctionnaires de l'Administration et les habitants de la région de Navuneram vers 1950 et qu'elle s'était aggravée régulièrement jusqu'en juillet 1958, époque à laquelle un conflit avait éclaté. En 1951, les habitants de la région de Navuneram s'étaient opposés fermement et constamment à la politique de l'Administration. A l'époque, les fonctionnaires avaient cherché à les inciter, par la persuasion et des pressions, à apporter leur concours à la création de conseils administratifs locaux; leur opposition n'en avait été que renforcée et s'était étendue à des questions autres que la question primitive des conseils locaux. Lorsqu'en 1958 une "taxe personnelle" a été imposée dans le Territoire, les habitants de Navuneram y ont vu un stratagème pour les forcer à participer à un conseil administratif local et ils ont refusé de payer la taxe. Les mesures prises pour essayer de les obliger à la payer n'ont fait que raidir leur attitude et ils ont poussé leur opposition à la politique de l'Administration à un point que l'on a qualifié de "déraisonnable". Ils étaient prêts à refuser toute aide de l'Administration et avaient décidé, en cas de conflit avec l'Administration, de mourir plutôt que de céder.

33. Une action civile a été entamée en juin 1958 pour percevoir la taxe. Le 29 juillet 1958, une échauffourée a éclaté lorsque des fonctionnaires ont voulu saisir des biens à Navuneram en vertu d'ordres de saisie-exécution pour non-paiement d'impôts. Les habitants de Navuneram ont pu récupérer les biens qui avaient été saisis et les agents de l'Administration, nettement moins nombreux, se sont retirés sans avoir rempli leur mission. C'était à peu près la quatrième

fois que des chocs violents entre les habitants de la région et les fonctionnaires des affaires indigènes se soldaient par le succès apparent des premiers. Le commissaire a noté dans son rapport qu'il en est résulté que la plupart des habitants, non contents de se montrer ouvertement hostiles, étaient devenus arrogants.

34. Après l'incident du 29 juillet, le commissaire de district a été chargé de communiquer aux fonctionnaires de l'Administration de Rabaul une décision prise à Port-Moresby, suivant laquelle la force devrait être exercée, s'il le fallait, pour assurer le respect de la loi, et des actions seraient engagées en application des dispositions pertinentes de la *Personal Tax Ordinance* en vertu desquelles le refus de paiement de la taxe sans excuse raisonnable constitue un délit.

35. Lors d'une conférence des fonctionnaires de l'Administration qui s'est tenue à Rabaul le 2 août 1958, il a été décidé de faire comparaître les personnes qui refuseraient d'acquitter la taxe devant un tribunal qui siégerait près du village de Navuneram et dont les juges seraient des fonctionnaires du Département des affaires indigènes. Le 4 août, un détachement important représentant l'Administration arrivait à Navuneram pour exécuter cette décision. Ce détachement était composé du commissaire de district, de l'agent de district, de cinq agents adjoints de district, du commissaire de police, du chef de la police, de quatre officiers de police et de 80 policiers. Les habitants de Navuneram, auxquels s'étaient joints par la suite des groupes venus d'autres régions, ont été invités très longuement par les fonctionnaires à payer leurs impôts, mais ils ont refusé. La police a reçu alors l'ordre d'arrêter les personnes qui avaient refusé de payer leurs impôts, mais elle s'est heurtée à une résistance et des bagarres confuses ont éclaté. Des pierres ont été lancées, les pelotons de policiers ont été forcés de reculer et l'ordre leur a été donné de tirer en l'air. Comme les balles passaient très haut, les habitants pensaient que les policiers tiraient à blanc. Plus tard, cependant, lorsque quelques balles ont commencé à traverser les arbres assez bas, les habitants ont abandonné l'attaque et ont battu en retraite. A ce moment, deux personnes ont été tuées et une personne a été blessée.

36. Le commissaire a déclaré en outre être persuadé que les officiers qui commandaient les pelotons de policiers avaient pris bien soin d'éviter que les balles ne soient tirées trop bas. Cela est arrivé cependant en raison du danger immédiat et de l'excitation et de la confusion qui régnaient. Le commissaire était persuadé qu'en désobéissant à des ordres précis et en tuant ou blessant trois personnes, la police avait mis les agresseurs en fuite et avait évité de larges effusions de sang des deux côtés.

37. Après avoir examiné l'attitude des habitants de Navuneram, le commissaire n'a pas été de l'avis des fonctionnaires de l'Administration qui estimaient qu'elle avait pour motif l'opposition des habitants, d'une façon générale, à être gouvernés par l'Administration et leur désir de voir leur région retrouver une certaine forme d'autonomie indigène. Il a estimé que, vu les événements qui avaient précédé l'incident, les habitants n'étaient hostiles aux autres programmes de l'Administration que lorsque ces programmes leur semblaient avoir un rapport quelconque avec les conseils administratifs locaux. Il a rappelé les règles, les pressions et les attachements qui jouaient à l'intérieur même du groupe et il a signalé que les habitants de Navuneram craignaient de perdre leurs terres et leur identité du fait

³ Le 19 août 1958, l'Administrateur a nommé, conformément à l'ordonnance de 1951 sur les commissions d'enquête, M. Alan Harbury Mann, *Chief Justice* du Territoire du Papua et de la Nouvelle-Guinée, comme commissaire chargé d'enquêter sur l'incident de Navuneram. Le rapport de la commission d'enquête comprend huit volumes; les sept premiers volumes contiennent un compte rendu des travaux et des témoignages recueillis par le commissaire, et le huitième les conclusions du commissaire.

de la pression de groupes rivaux de Tolai. Il a noté qu'il y avait dans leur inquiétude un élément "favorable au gouvernement par l'Administration et hostile au gouvernement par une autorité indigène" et a déclaré: "Les autochtones savent par expérience qu'ils peuvent faire confiance à l'Administration mais non aux autres autochtones" et qu'ils se sentaient donc "déroutés et alarmés devant la proposition tendant à remplacer par une administration indigène l'administration qu'ils connaissaient et à laquelle ils faisaient confiance". Le commissaire a également examiné une série de raisons qui avaient altéré les sentiments de confiance entre les fonctionnaires et la population.

38. Lorsque la Mission s'est entretenue avec les habitants de Navuneram, leur porte-parole, commentant ces événements, a déclaré qu'il y avait beaucoup de "choses de l'Administration" qui n'étaient pas très bonnes. Les habitants ne voulaient pas d'un conseil administratif local parce qu'ils ne savaient pas comment le faire fonctionner et préféraient attendre et voir comment fonctionnaient les autres. Ils s'opposaient au paiement de la taxe personnelle de 2 livres parce qu'ils pensaient qu'il s'agissait d'un moyen de leur faire payer un impôt au conseil administratif local. Le porte-parole a relaté les efforts déployés pour percevoir la taxe et les échauffourées du 4 août avec l'Administration. Il a déclaré ensuite que la population savait que l'Administration avait construit des écoles à Navuneram et ailleurs dans la presqu'île de la Gazelle, mais que ces écoles "n'avaient pas enseigné aux habitants des choses utiles ou le progrès". On avait ouvert des écoles il y a de nombreuses années, mais on n'en avait pas créé de meilleures depuis. L'anglais et l'arithmétique étaient les seules matières enseignées. On n'enseignait pas de matières qui apprennent aux gens à gérer une entreprise. Quelques habitants avaient constitué une coopérative qui ensuite "s'était écroulée" parce qu'ils n'avaient pas appris grand-chose des affaires. La population savait que c'était de l'argent perdu parce que les directeurs manquaient d'instruction. Le porte-parole a terminé en déclarant que les habitants voulaient demander à la Mission qu'ils soient confiés à l'Amérique ou à l'Angleterre.

39. En réponse à une question posée sur son opinion au sujet des conclusions de la commission d'enquête, l'Administrateur a indiqué à la Mission que, sans être nécessairement d'accord personnellement avec le commissaire sur un ou deux points de ses conclusions au sujet de l'incident de Navuneram, il les jugeait raisonnablement exactes dans l'ensemble. Il a reconnu que, comme le commissaire l'avait signalé, il y avait probablement eu un certain manque de contact et manque de compréhension de la part de l'Administration. Cela, cependant, était caractéristique de la croissance et de l'évolution de la population. Les habitants avaient été soumis à toutes sortes d'influences depuis la guerre, non seulement en matière de santé et d'enseignement, mais aussi en matière de coopératives et de conseils administratifs locaux, et c'est pourquoi l'Administrateur pensait que le commissaire avait eu raison de dire que leurs idées étaient plutôt confuses en ce qui concerne les objectifs de l'Administration.

40. A Canberra, le Ministre des territoires extérieurs a indiqué à la Mission que le rapport sur les incidents de Navuneram révélait certaines faiblesses de la part de l'Administration; fondamentalement, il révélait que l'Administration ne communiquait pas avec la population d'une manière satisfaisante. Il a signalé

que le gouvernement avait exposé ses vues sur le rapport dans la déclaration qu'il avait faite lorsqu'il avait déposé le rapport de la commission d'enquête à la Chambre des représentants, le 19 février 1959. Dans cette déclaration, il avait dit que rien dans le rapport ne semblait permettre d'accuser aucun fonctionnaire d'avoir outrepassé ou négligé ce qui pouvait raisonnablement être considéré comme son devoir et que, par conséquent, le gouvernement n'avait l'intention d'infliger un blâme ou une sanction disciplinaire à aucun des fonctionnaires en cause.

41. Le Ministre a signalé dans sa déclaration que le commissaire avait écrit que l'Administration aurait intérêt à "étudier attentivement les causes des difficultés". Le commissaire visait des "actes de l'Administration et de ses fonctionnaires qui . . . ont révélé des faiblesses qui ont contribué à déclencher les événements qui se sont produits à Navuneram", et il écrivait plus loin que les événements étaient "le point culminant de nombreuses années de difficultés durant lesquelles des programmes importants et même essentiels mis en œuvre pour le bien des autochtones eux-mêmes étaient tenus en échec et contrecarrés par de petits groupes d'autochtones . . .". Paraphrasant les paroles du commissaire, le Ministre a dit que l'Administration devrait examiner, afin de les corriger, toutes les faiblesses qui pourraient avoir provoqué les événements de Navuneram et qu'elle devrait étudier attentivement les causes des difficultés afin d'éviter qu'il ne s'en produise de semblables dans l'avenir.

42. Le Ministre a noté que le commissaire avait jugé que les événements du 4 août se rapportaient directement à l'application de la *Personal Tax Ordinance* mais que la question de la taxe n'était qu'un des aspects d'un conflit beaucoup plus large et remontant à un certain nombre d'années. Le Ministre a signalé que l'ordonnance établissait un système simple et facilement applicable de réduction ou d'exemption de la taxe et que la moitié seulement de la population adulte du sexe masculin du Papua et de la Nouvelle-Guinée payait effectivement la totalité de la taxe personnelle de 2 livres. Les personnes imposables payaient la taxe, en très grande majorité, avec bonne volonté. Le Ministre a ajouté que si cette taxe avait été instituée au premier chef pour des raisons que l'Administrateur du Territoire considérait importantes du point de vue administratif, elle était également conforme aux vœux exprimés par le Conseil de tutelle des Nations Unies qui avait pris note avec satisfaction de l'institution de cette taxe.

43. Le Ministre a déclaré:

"Dans le Territoire du Papua et de la Nouvelle-Guinée, la création d'une administration locale parmi la population autochtone est liée inextricablement à la question fiscale. Conformément à la politique établie, l'Administrateur a créé dans des régions choisies des conseils, composés de membres autochtones élus, qui sont chargés d'entreprendre une large gamme de tâches d'administration locale, sous la direction de fonctionnaires du Département des affaires indigènes. Ces conseils ont des pouvoirs fiscaux à des fins d'administration locale et la *Personal Tax Ordinance* prévoit que les impôts payés au titre de la *Native Local Government Councils Ordinance* peuvent justifier des exonérations totales ou partielles de la taxe personnelle. On cherche à développer l'administration locale parce qu'on y voit un domaine où la population autochtone peut apprendre à résoudre elle-

même ses problèmes, se mettre au courant des méthodes démocratiques et se préparer à de nouveaux progrès politiques, tout en travaillant à son propre développement social et économique.”

44. Le Ministre a souligné que les Nations Unies avaient encouragé la création de ces conseils et avaient pris note avec approbation des efforts déployés par l'Autorité administrante dans ce domaine au cours des huit dernières années. Il a fait observer que le rapport du commissaire faisait ressortir l'hostilité de la population de Navuneram aussi bien à la création de conseils qu'à l'institution de la taxe personnelle qui était, croyait-elle, un stratagème ayant pour but de la forcer à se plier au programme de création de conseils administratifs locaux. Le rapport mentionnait également la patience avec laquelle les fonctionnaires avaient essayé d'expliquer les choses à la population et le point déraisonnable auquel le groupe d'habitants dont il est question avait poussé son opposition à la taxe et à l'administration locale. Commentant le rapport, il a déclaré que plus de 90 pour 100 de la population Tolai qui vit dans la région de la Nouvelle-Bretagne désire la création de conseils, à laquelle 10 pour 100 des habitants seulement sont hostiles.

45. Le Ministre a attiré l'attention sur les parties du rapport du commissaire relatives à d'autres questions qui ont influencé l'attitude de la population de Navuneram. L'allusion aux "règles, pressions et attachements qui jouaient à l'intérieur même du groupe" traduisait, à son avis, la complexité des éléments qui avaient joué dans une situation telle que celle de Navuneram. Il a noté que le commissaire avait également examiné une série de raisons qui avaient altéré les sentiments de confiance entre les fonctionnaires et la population. Le Ministre a résumé les vues du commissaire en faisant remarquer "qu'il met surtout en doute la sagesse des fonctionnaires qui, étant chargés de la mise en œuvre de la politique d'administration locale, ont perdu un peu patience en face de ces autochtones qui refusaient d'y participer. Il laisse entendre que les pressions continues auxquelles ils ont été soumis pour entrer sous le régime de l'administration locale ont eu tendance à nuire à la confiance que faisaient les indigènes aux fonctionnaires". Tous ces points, estimait le Ministre, illustraient comment étaient intervenus de nombreux facteurs, proches ou lointains.

46. Le Ministre a noté que, selon le commissaire, la conférence tenue à Rabaul le 2 août 1958 n'avait pas tenu suffisamment compte des considérations juridiques. Il a déclaré :

"Je ne puis contester la validité de l'affirmation du commissaire, selon laquelle il faut, lorsqu'on examine une question ayant trait à l'application d'une loi — et c'est de cela qu'il était question à cette conférence — tenir dûment compte des problèmes juridiques en cause, et selon laquelle un spécialiste des questions juridiques aurait dû assister à la conférence. Je ne puis non plus contester l'argument selon lequel il a été extrêmement fâcheux d'essayer de constituer un tribunal composé de fonctionnaires des affaires indigènes, qui avaient été ou seraient inévitablement amenés à être parties au conflit à résoudre. Tout en devant reconnaître qu'un certain nombre de facteurs locaux et provisoires limitaient les méthodes que les fonctionnaires pouvaient employer, nous reconnaissons que cela a été une erreur et nous le regrettons. L'Administrateur a déjà abordé l'étude de ces questions, en vue de remédier à ce défaut."

47. Le Ministre a noté que le gouvernement et l'Administration avaient déjà mis à l'étude certaines des questions soulevées dans le rapport du commissaire et il a déclaré à ce sujet :

"On étudie actuellement la *Taxation Ordinance* et les instructions administratives y relatives, pour éviter toute répétition d'erreurs de méthode et d'administration, de la part des fonctionnaires intéressés, de même nature que celles que l'Administration croit s'être produites.

"Le problème de la pénurie de terres a été étudié attentivement depuis plusieurs années, des terres ont été mises à la disposition des autochtones par les conseils administratifs locaux et deux programmes distincts (mais peu importants) de réinstallation sont en cours. On procède actuellement à un examen complet de la situation foncière. Le gouvernement s'est toujours rendu compte que la politique foncière est un élément capital du bien-être des autochtones et a mis au point une politique foncière destinée à préserver les droits des autochtones sur leurs terres et à empêcher l'apparition en Nouvelle-Guinée de problèmes fonciers analogues à ceux qui ont surgi dans d'autres territoires dépendants.

"Des mesures supplémentaires destinées à établir des contacts plus étroits avec les autochtones doivent être mises au point et l'on procède actuellement à un examen de la *Local Government Councils Ordinance* pour déterminer en quoi il peut y avoir lieu de la réviser et favoriser la création de conseils de zones destinés à accroître le contrôle des autochtones sur les questions d'intérêt local et à leur donner une expérience politique plus vaste.

"L'Administration prend actuellement des mesures pour faire en sorte que tout fonctionnaire du Département des affaires indigènes assumant des fonctions de juge devienne immédiatement entièrement libre et indépendant vis-à-vis de son département. Le système consistant à nommer des juges appointés sera étendu de manière que les fonctionnaires des affaires indigènes n'aient pas à exercer de pouvoirs judiciaires dans les grands centres. On prépare actuellement des textes qui enlèveront leurs pouvoirs de police aux fonctionnaires des affaires indigènes lorsqu'ils seront en mission dans une zone évoluée.

"Ayant reconnu la valeur des observations faites par le commissaire au sujet des transferts trop fréquents de fonctionnaires, on prend actuellement des mesures pour maintenir en poste les fonctionnaires donnant satisfaction dans des régions déterminées, autant qu'il sera possible du point de vue administratif. Dans le même ordre d'idée, on prend des dispositions pour permettre aux fonctionnaires d'apprendre à parler couramment les langues indigènes.

"Des mesures destinées à améliorer les rapports entre l'Administration et la population sont actuellement à l'examen.

"L'enquête de Navuneram mise à part, une étude fondamentale de la structure et des fonctions du Département des affaires indigènes, devant permettre de faire les ajustements nécessaires en raison de l'évolution du Territoire, est en cours depuis quelque temps et nous tiendrons compte, dans la suite de cette étude, des points signalés par le commissaire. L'examen fondamental de l'ensemble des fonctions et de la structure du Département des affaires indigènes n'est pas terminé, mais j'estime qu'il s'agit de l'une des

mesures fondamentales à prendre du point de vue administratif. D'autre part, nous devons comprendre que de nombreux autres départements de l'Administration — santé, enseignement, terres, agriculture, etc. — jouent un rôle dans la vie des habitants à de nombreux égards. Nous devons mieux veiller à ce que la compréhension et la coopération soient totales entre les départements et à ce qu'ils agissent tous dans le même sens."

48. Le Ministre a déclaré ensuite qu'après examen de la situation à Navuneram et des mesures immédiates à prendre pour remédier à certaines des faiblesses qui se sont manifestées, il restait encore à résoudre les problèmes plus vastes de l'Administration du Territoire. Ici, la situation était en perpétuelle évolution et l'Administration aurait à reviser continuellement son attitude devant ces problèmes et les méthodes utilisées pour les adapter aux besoins nouveaux. L'Administration devrait constamment fonder tous ses actes sur des relations plus compréhensives avec la population.

49. La Mission approuve particulièrement les déclarations qui ont été faites au sujet du manque de contacts avec la population et de l'insuffisance des moyens de communication entre elle et l'Administration. Elle a trop souvent entendu demander que la Nouvelle-Guinée soit remise à quelque autre pays, entendu la population se plaindre de n'avoir "ni père ni mère" (c'est-à-dire personne qui s'occupe d'elle), d'avoir perdu son chemin et de ne pas avoir de route à suivre. Des sentiments de ce genre ont été exprimés non seulement dans la presqu'île de la Gazelle, mais aussi dans d'autres endroits du Territoire très éloignés les uns des autres et, dans certains cas, dans les régions les plus évoluées : celles où l'on avait introduit des cultures marchandes, où l'on avait créé des écoles, des hôpitaux et des con-

seils administratifs locaux — celles, en fait, où les efforts de l'Administration étaient particulièrement évidents. Ces plaintes et des plaintes analogues entendues à des réunions publiques dans de nombreuses parties du Territoire prouvaient très clairement que l'Administration n'établit pas assez de contacts avec une grande partie des habitants et qu'un fossé les sépare. La Mission croit que les événements de Navuneram ont attiré l'attention sur ce fait et l'ont mis en évidence. Elle est fermement d'avis que l'une des tâches les plus urgentes qui se posent à l'Administration est de combler ce fossé et elle espère que l'Autorité administrante n'épargnera aucun effort pour le faire aussi rapidement que possible.

50. La Mission approuve la conclusion du Ministre des territoires extérieurs, selon laquelle il convient de tirer les leçons suivantes des incidents de Navuneram : il est nécessaire de déployer avec persévérance, patience et perspicacité, des efforts pour comprendre plus clairement les situations complexes devant lesquelles l'Administration se trouve ; il importe de se rapprocher des autochtones, de mieux comprendre leurs sentiments et de gagner leur respect et leur confiance ; il faut que les chefs responsables prennent toutes les mesures administratives nécessaires pour faire en sorte que tous les fonctionnaires chargés des tâches administratives comprennent clairement leur devoir et aient l'occasion de le remplir aussi bien que possible.

51. Elle espère que, ces besoins étant reconnus et grâce aux mesures que prend maintenant l'Autorité administrante, il sera possible non seulement de résoudre les difficultés qui ont surgi entre la population de Navuneram et l'Administration, mais aussi d'améliorer d'une façon générale les rapports de l'Administration avec la population du Territoire.

CHAPITRE II

PROGRES POLITIQUE

GÉNÉRALITÉS

52. Le Territoire sous tutelle est administré dans le cadre d'une union administrative avec le territoire australien voisin du Papua conformément aux dispositions du *Papua and New Guinea Act, 1949-1954*. En vertu de l'Accord de tutelle, le Gouvernement australien est la seule autorité responsable de l'administration de la Nouvelle-Guinée. Les pouvoirs administratifs sont exercés par le Ministre d'Etat pour les territoires extérieurs, assisté du Secrétaire et du personnel du Département des territoires extérieurs. Le *Papua and New Guinea Act* confie à un administrateur le soin d'appliquer dans le Territoire la politique arrêtée par le Ministre. L'Administrateur est aidé dans sa tâche par le Conseil exécutif qui est composé de certains hauts fonctionnaires et a des attributions consultatives. Il existe aussi un Conseil législatif qui a des fonctions à la fois consultatives et législatives. En ce qui concerne la Nouvelle-Guinée, l'intervention du Parlement australien s'est bornée, traditionnellement, à l'adoption de lois relatives à la structure constitutionnelle fondamentale. Le Conseil législatif légifère par voie d'ordonnances pour toutes les questions intéressant l'administration du Territoire. Les lois australiennes ne

s'appliquent pas à la Nouvelle-Guinée, sauf si elles comprennent une disposition expresse à cet effet ou si elles sont adoptées par une ordonnance votée par le Conseil législatif. Cependant, toutes les ordonnances peuvent être rejetées par le Gouverneur général de l'Australie et celles qui ont trait à certaines questions spécifiées doivent recevoir son approbation avant d'acquiescer force de loi.

53. L'Administration se compose d'un certain nombre de services ayant leur siège à Port-Moresby. Le principal fonctionnaire est l'Administrateur adjoint, qui est le chef du Département de l'Administrateur. Ce département coordonne l'activité des autres départements à l'échelon de l'administration centrale. Dans chaque district, le principal fonctionnaire est le commissaire de district, qui appartient au Département de l'Administrateur et en est responsable devant l'Administrateur adjoint. Il exerce dans le district des fonctions analogues à celles de l'Administrateur adjoint à l'administration centrale et il est chargé de coordonner les activités des divers services dans son district. En vertu de cet arrangement, les agents de district des divers départements sont responsables à la fois devant le commissaire de district et devant le chef du département dont ils relèvent à Port-Moresby.

54. Ce système paraît être de nature à favoriser un certain degré de décentralisation administrative et à faciliter l'élaboration et l'application de programmes de développement à l'échelon du district. En fait, au cours de ses entretiens avec des commissaires de district, la Mission n'a pas eu connaissance de plans de développement établis et coordonnés à l'échelon du district. Souvent, en réponse à ses questions, elle apprenait que tel ou tel problème avait été renvoyé pour décision à l'administration centrale et elle a eu l'impression que les commissaires de district étaient soumis à un contrôle trop sévère de la part de l'administration centrale ou qu'ils ne disposaient pas de l'autorité nécessaire pour prendre des initiatives. La Mission n'est pas en mesure de dire si cette centralisation résulte de dispositions législatives ou de la pratique administrative. Quoi qu'il en soit, elle estime que la question présente une importance particulière dans un territoire comme la Nouvelle-Guinée où les conditions diffèrent tant d'une région à l'autre et où les communications sont si difficiles.

55. A un niveau inférieur à celui du Conseil législatif, la participation de la population à la direction des affaires du Territoire est assurée par des conseils consultatifs de district, des conseils consultatifs de municipalité et des conseils administratifs locaux. Dans les régions où il n'existe pas de conseil, l'Administration s'assure le concours des dirigeants autochtones de village, *luluais* et *tultuls*. Il existe également dans les villages des groupements officiels de notables appelés dans certaines régions des *kivungs*, auxquels les fonctionnaires de l'Administration font souvent appel pour les aider dans leur tâche.

56. L'organisation judiciaire comprend une Cour suprême itinérante et des tribunaux de district. Tous les commissaires de district, les agents et agents adjoints de district sont d'office juges aux tribunaux de district; il y a en outre trois juges appointés dans les centres principaux. Ces tribunaux ont compétence à la fois au civil et au criminel. Il existe également des tribunaux des affaires indigènes, dont sont membres tous les commissaires de district, agents et agents adjoints de district. Ces tribunaux connaissent des violations des *Native Administration Regulations* et des litiges entre autochtones.

CONSEIL LÉGISLATIF

57. Le Conseil législatif du Papua et de la Nouvelle-Guinée comprend l'Administrateur, 16 membres fonctionnaires, 3 membres élus, 3 membres nommés, 3 membres représentant les missions chrétiennes et 3 membres autochtones, dont 2 représentent le Territoire sous tutelle.

58. A sa vingt-deuxième session, comme il l'avait fait à certaines sessions antérieures, le Conseil de tutelle s'est préoccupé de la possibilité d'augmenter le nombre des membres autochtones du Conseil législatif. En réponse à diverses recommandations faites à ce sujet, l'Autorité administrante a déclaré qu'elle continuait à étudier la possibilité de nommer de nouveaux membres autochtones au Conseil législatif. Elle estime que, pour le moment, c'est dans le domaine de l'administration locale que l'on peut le mieux contribuer au progrès politique de la population autochtone; selon elle, il faut que la population reçoive dans ce domaine une formation poussée et acquière beaucoup d'expérience des questions politiques avant de pouvoir participer utilement, le moment venu, aux travaux du Conseil lé-

gislatif. Dans son dernier rapport annuel, l'Autorité administrante a déclaré qu'elle poursuivrait ses efforts en faveur de l'éducation politique de la population au moyen des dispositions prises pour désigner des observateurs autochtones pour assister aux réunions du Conseil de façon régulière et suivie, et au moyen de la formation que les autochtones reçoivent dans les conseils administratifs locaux et les conseils consultatifs.

59. Les autochtones n'ont guère soulevé la question de leur représentation au Conseil législatif au cours du séjour de la Mission. Toutefois, le président du conseil administratif local de Vunamami a déclaré à la Mission que la population n'était pas satisfaite de la nomination de membres autochtones par l'Administration et préférerait élire ses représentants. A Navuneram, le membre autochtone désigné dans cette région par l'Administration a été assez vivement critiqué, peut-être parce qu'avec la majorité des Tolai, il avait dénoncé le refus de la population de Navuneram de s'acquitter de l'impôt. A Finschhafen, le conseil administratif local de Yabim-Kotte a demandé que le nombre des représentants de la Nouvelle-Guinée au Conseil législatif soit augmenté.

60. A Port-Moresby, la Mission s'est entretenue avec l'Administrateur de la question de la représentation autochtone au Conseil législatif et elle a appris que la composition du Conseil allait faire l'objet d'une nouvelle révision et que l'augmentation du nombre des membres autochtones serait certainement parmi les questions examinées. Par la suite, le Ministre des territoires extérieurs a déclaré que l'Administration espérait augmenter le nombre des représentants autochtones au Conseil. Cet organe existait depuis 10 ans et le Département des territoires extérieurs étudiait les modifications qui pourraient lui être apportées. De nombreux non-autochtones avaient insisté auprès du Département pour obtenir un autre mode de représentation et le Ministre a déclaré qu'il avait été établi de façon tout à fait définitive qu'il ne pourrait y avoir aucun changement dans la représentation des Européens s'il n'y avait en même temps un changement dans la représentation des autochtones.

61. L'Administrateur a ajouté qu'une autre difficulté était de trouver des autochtones capables actuellement de prendre part utilement aux travaux du Conseil. Chaque fois que l'on avait voulu désigner des membres autochtones, on avait éprouvé des difficultés à trouver des représentants vraiment compétents parce que les autochtones les plus qualifiés étaient généralement au service de l'Administration et ne pouvaient de ce fait être membres du Conseil. Parmi les autres, les autochtones ayant suffisamment l'habitude de parler devant des assemblées ou ayant une connaissance suffisante des affaires publiques pour prendre une part active aux travaux du Conseil législatif n'étaient guère qu'une douzaine. L'Administrateur ne croyait pas qu'il fût bien utile de nommer au Conseil un simple figurant. S'il était certain de trouver des autochtones réellement compétents, il hésiterait beaucoup moins au sujet de leur nomination.

62. La Mission estime que l'Administration fait preuve d'un excès de prudence en ce qui concerne les qualités qu'elle exige des membres autochtones du Conseil législatif. A son avis, l'Administration ne courrait pas un grand risque si elle nommait au Conseil une personne n'ayant pas suffisamment d'expérience de la parole ou de connaissance des affaires publiques,

ou qui ne serait pas capable de prendre une part très active aux travaux du Conseil. Au cours de la période de formation considérée comme nécessaire par l'Administration, il n'y aurait aucun mal, de l'avis de la Mission, à familiariser un nombre croissant d'autochtones avec les pratiques et procédures parlementaires qui sont appliquées au Conseil législatif. La Mission est convaincue que la fréquentation du Conseil permettrait aux autochtones d'acquérir l'expérience et les connaissances qui leur manquent. Elle est certaine qu'il existe dans le Territoire des hommes capables de jouer au Conseil plus que le rôle de simples figurants et elle espère qu'à la suite de la revision envisagée le nombre des autochtones membres du Conseil sera augmenté.

CONSEILS ADMINISTRATIFS LOCAUX

63. Depuis que la Mission de visite de 1956 s'est rendue dans le Territoire, le nombre des conseils administratifs locaux s'est accru d'une façon extraordinaire. On se souviendra qu'aucun conseil nouveau n'avait été créé au cours des trois années qui avaient précédé le séjour de cette mission. On s'était rendu compte, à l'époque, que le manque de personnel était l'un des facteurs qui retardaient les progrès dans ce domaine, mais que la raison principale était que l'Administration faisait généralement preuve d'un excès de prudence et considérait qu'on ne pouvait créer de conseil que dans les régions où le terrain avait été soigneusement préparé et où la situation était extrêmement propice. La présente mission a été heureuse de constater que la situation avait changé radicalement. Cela ressort de l'accroissement rapide du nombre des habitants des régions où il existe des conseils locaux; ce nombre est passé de 31.000 à 52.560 en 1957 et à près de 80.000 en juin 1958. Au mois de mars 1959, avec l'institution de nouveaux conseils, ce chiffre a été porté à environ 117.000. Quant aux conseils eux-mêmes, leur nombre est passé de 6 en 1956 à 18 en 1959.

64. Parmi les activités les plus intéressantes de la Mission de visite au cours de son séjour dans le Territoire ont été ses prises de contact avec divers conseils administratifs locaux. La première de ces réunions eut lieu à l'occasion d'une session du conseil de Baluan à laquelle la Mission avait été invitée à assister. Après avoir entendu le conseil délibérer sur deux des questions inscrites à son ordre du jour — l'une ayant trait à l'opportunité de créer des tribunaux indigènes dans les régions où fonctionnent des conseils et l'autre concernant les travaux publics — la Mission l'a assuré que sa procédure était entièrement satisfaisante. Mais le conseil, craignant que la Mission n'ait pas suivi ses travaux pendant un temps assez long pour se prononcer en connaissance de cause, l'a suppliée d'assister à la discussion d'une autre question. La Mission soupçonne qu'en l'occurrence le Conseil s'est inspiré d'un motif qui n'était pas aussi simple, car il a sauté les questions suivantes inscrites à son ordre du jour pour passer directement à une question de droits de douane. C'est ainsi que, "par hasard", le Conseil s'est plaint auprès de la Mission de l'obligation faite aux conseils administratifs locaux de payer les droits ordinaires sur du matériel destiné à des activités d'intérêt public et à des fins éducatives, alors que les services de l'Administration échappent à cette obligation et que les missions religieuses bénéficient elles aussi d'une exemption générale. A l'issue de cette discussion, la Mission a pu renouveler ses assurances au conseil de Baluan en ce qui concerne la régularité de sa procédure.

65. En Nouvelle-Irlande, la Mission a tenu une réunion officieuse avec le conseil de Tikana. En Nouvelle-Bretagne, elle s'est entretenue avec les présidents et vice-présidents des cinq conseils tolaï. A Finschhafen, le conseil de Yabim-Kotte avait établi, pour ses entretiens avec la Mission, un ordre du jour en 10 points. La Mission a pris contact avec d'autres conseils dans les districts de Morobé, du Sepik et des Hautes Terres de l'Est.

66. Dans des régions où il existe des conseils administratifs locaux, certains groupes d'habitants les considèrent encore avec méfiance, mais il s'agit généralement de minorités. La Mission a constaté habituellement de l'intérêt et de l'enthousiasme dans les régions où l'on venait de créer de nouveaux conseils. Les membres du conseil de Tikana ont exprimé l'opinion que ce conseil avait été plus utile et avait mieux réussi qu'ils ne l'espéraient lors de sa création en octobre 1956. Dans le district de Morobé, l'Administration avait l'impression que les habitants d'une région dotée d'un conseil ne semblaient pas savoir ce que l'on attendait des membres d'un conseil; ils montraient une grande apathie et ne s'intéressaient guère au conseil. Toutefois, on pouvait attribuer cet état de choses au fait que, faute de personnel, ils n'étaient pas suffisamment encadrés et aidés. Pendant un tiers au moins de la période de 15 mois qui s'était écoulée depuis la création du conseil, il n'y avait pas eu de fonctionnaire chargé de l'orienter; le reste du temps, toute une série d'administrateurs s'étaient vu confier cette tâche. En revanche, le conseil de Yabim-Kotte à Finschhafen jouissait de l'entier appui de la population et fonctionnait très bien. Dans le district du Sepik, la Mission a appris que les nouveaux conseils suscitaient beaucoup d'intérêt et que la population en demandait d'autres. Il n'existe pas de conseil dans les Hautes Terres de l'Ouest, mais on en réclamait à Minj et à Mont-Hagen. Quelques habitants de Mont-Hagen avaient vu le conseil de Madang à l'œuvre et les habitants de Minj savaient que leurs voisins de Chimbu avaient élu des conseillers. Les deux conseils des Hautes Terres de l'Est venaient d'être institués; en fait, les élections au conseil de Waiye avaient eu lieu un mois à peine avant l'arrivée de la Mission. La population s'est déclarée satisfaite de l'institution de ces conseils, mais ils commencent, en réalité, seulement à fonctionner.

67. Dans certaines régions, les agents de l'Administration se demandaient si les personnes qui réclamaient un conseil comprenaient toute la portée de leur demande. Les habitants sont mus souvent par des considérations d'amour-propre et de prestige. Apprenant que des conseils sont institués chez d'autres, ils en veulent eux aussi. Les dirigeants locaux, particulièrement ceux qui ont de l'influence ou du prestige, ne se rendent pas toujours compte qu'il leur faudra renoncer volontairement en faveur du nouveau conseil à leurs pouvoirs traditionnels ou à l'autorité dont ils sont officiellement investis et certains pourront refuser de le faire lorsqu'ils le comprendront. Ce malentendu au sujet de la nature des conseils semble être particulièrement répandu dans les Hautes Terres de l'Est et dans celles de l'Ouest. A Mont-Hagen, par exemple, lorsque les chefs d'un groupe dirigeant ont exprimé à la Mission leur désir d'avoir un conseil et lui ont soumis le nom des deux conseillers qu'ils avaient choisis, les agents de l'Administration ont eu l'impression qu'ils souhaitaient en réalité disposer de deux policiers pour exécuter leurs ordres. De l'avis des agents de l'Admi-

nistration, ces dirigeants n'étaient nullement disposés à céder leurs pouvoirs à un conseil administratif local.

68. Toutefois, on a vu récemment des chefs nommés qui étaient disposés à renoncer à leur titre et à leurs attributions en faveur de conseils élus. Le commissaire du district de la Nouvelle-Irlande a dit à la Mission qu'il avait été profondément impressionné, lors de la création du conseil de Tikana, lorsque les *luluais* et les *tultuls* étaient venus déposer leurs coiffures à ses pieds, marquant par ce geste symbolique qu'ils renonçaient à l'autorité dont l'Administration les avait investis.

69. La Mission a été invitée à assister elle-même à une cérémonie à peu près analogue à l'occasion de l'inauguration du conseil d'Agulizakivi-Gwivahani, à Goroka, et de la remise de certificats à d'anciens chefs de village et d'insignes aux nouveaux conseillers élus. A la fin de la cérémonie de remise des certificats, le président du conseil, s'adressant aux anciens chefs, a déclaré :

"Il convient, enfin, de rendre hommage à tous les hommes qui, au cours des 20 dernières années, ont été chefs de village dans la région relevant du conseil. Aucun des premiers titulaires n'est aujourd'hui en fonctions, mais leurs successeurs ont été dignes d'eux ; ce sont tous ces chefs qu'il faut remercier pour le rôle qu'ils ont joué en permettant la création des conseils. Ils sont appelés aujourd'hui à rendre leurs insignes. Certains recevront en échange l'insigne de conseiller, d'autres redeviendront de simples citoyens, mais qu'ils soient conseillers ou simples membres de la collectivité, leur contribution à l'œuvre déjà accomplie ne sera pas oubliée. Pour leur rendre hommage, chacun des conseillers a organisé une fête en l'honneur des *luluais* ou *tultuls* de sa circonscription."

70. Les conseils administratifs locaux se sont heurtés dans le passé à une certaine opposition qui n'a pas tout à fait disparu. A Manus, certains habitants sont hostiles à l'idée même d'un conseil et, sur la côte nord, les habitants ne veulent rien avoir à faire avec Paliau, le chef du conseil de Baluan. En Nouvelle-Irlande, certains groupes, considérés comme appartenant à une fraction minoritaire, refusent aussi de participer aux travaux du conseil. Toutefois, la plus grande résistance se manifeste en Nouvelle-Bretagne, parmi des groupes des îles du Duc-d'York, dans la région du Nakanai occidental, ainsi que dans la presqu'île de la Gazelle. Dans cette dernière région, qui compte parmi ses habitants environ 45.000 Tolai, l'Administration a estimé qu'environ 4.500 personnes, réparties en deux groupes géographiquement distincts dans une zone en bordure des régions relevant des conseils de Vunadidir, de Vunamami et de Reimber, se refusaient à se faire représenter aux conseils. Il va sans dire que dans cette région l'opposition la plus résolue émane des habitants de Navuneram. Toutefois, dans la même région, la majorité des habitants de Raluana aurait exprimé le désir d'être représentée à un conseil administratif. Très hostile auparavant aux conseils, ce groupe a évidemment eu l'occasion d'observer les progrès accomplis dans les régions où il en existe et son attitude est en train de changer.

71. Au cours de sa visite dans la presqu'île de la Gazelle, la Mission a été officiellement saisie d'une plainte concernant l'ingérence de non-autochtones dans les travaux des conseils et demandant à la Mission et à l'Administration d'enquêter à ce sujet. Le porte-parole a déclaré que certaines missions chrétiennes cherchaient

à rivaliser avec les conseils de diverses manières. Lorsque les habitants d'une région relevant d'un conseil décident de créer des coopératives, d'autres coopératives sont formées non loin sous l'égide des missions. Les missions créent des écoles pour attirer les enfants qui fréquentent les écoles de conseils. Enfin, des organisations, instituées sous le nom d'"associations de progrès", ont été créées pour faire concurrence aux conseils sur le plan économique. Par exemple, l'une de ces associations a fait construire une fermenterie de cacao, ce qui a coûté très cher à ses membres, dans une région où deux fermenteries avaient déjà été installées sur l'initiative du conseil administratif local. Le porte-parole a fait observer que, bien que l'association de progrès dont il s'agit ait pris à sa charge l'installation de la fermenterie, c'est une mission qui la contrôle. Les habitants s'élèvent contre ces influences qui tendent à séparer certains groupes du reste de la population. Ils veulent que les missions se bornent aux activités religieuses et n'interviennent pas dans les affaires des conseils.

72. La Mission a appris avec surprise que l'Administration n'avait aucun droit de regard sur les comptes et sur les importantes transactions financières d'organisations telles que les associations de progrès et qu'elle ne pouvait exercer aucun contrôle sur les fonds réunis et investis par ces groupements, les projets qu'ils mettent en œuvre et les modalités de leur gestion. La Mission a appris que l'Administration avait dans ce domaine des pouvoirs qu'elle a perdus depuis environ un an lorsque l'ordonnance pertinente a été amendée par l'insertion des mots "à but lucratif".

73. Lorsque la Mission s'est entretenue avec le commissaire de district intéressé de l'opposition des habitants à la création de conseils et de l'ingérence de non-autochtones dans les activités des conseils existants, le commissaire a dit qu'à son avis aucune mission religieuse n'était réellement hostile aux conseils par principe, mais qu'il était possible que certaines personnes s'opposent activement à la création de conseils parce qu'elles craignent de perdre l'autorité et l'influence qu'elles exercent dans leur région. Plus tard, l'Administrateur a déclaré que l'institution des premiers conseils dans la presqu'île de la Gazelle avait peut-être pu se heurter à l'opposition d'une ou deux personnes ; il considérait cependant qu'il n'existait plus d'opposition réelle parmi les non-autochtones.

74. Se fondant sur ces diverses opinions, la Mission a été amenée à conclure que l'Administration n'a pas connaissance d'une opposition d'éléments non autochtones aux conseils administratifs locaux, ou, tout au moins, qu'elle n'en a pas de preuve concrète. La Mission, ne disposant ni des moyens ni du temps nécessaires pour procéder elle-même sur place à une enquête approfondie, ne peut pas se prononcer. Elle ne peut que constater que c'est la deuxième fois qu'une Mission de visite est saisie d'une plainte de cette nature. Elle estime que toute activité qui semblerait entraver ou gêner les fonctions normales d'un conseil administratif local devrait faire l'objet, de la part de l'Administration, d'une enquête approfondie destinée à établir quels sont les buts de cette activité.

75. Les conseils administratifs locaux commencent à exercer une influence sensible sur la population. Un agent de l'Administration a noté que le conseil récemment créé dans sa région réussissait à donner à la population le désir de s'instruire, à lui faire prendre conscience de ses responsabilités et à lui inculquer le sentiment du devoir. L'influence exercée par les con-

seils commence aussi à se manifester sous d'autres formes qui ont un lien moins direct avec leur action. Par exemple, la Mission de visite a constaté qu'au cours des réunions publiques les participants lui soumettaient souvent une liste écrite ou dactylographiée des questions qu'ils désiraient voir examiner, sur le modèle des listes établies par les conseils administratifs lorsqu'ils devaient rencontrer les membres de la Mission ou tenir une séance ordinaire. Parfois, ils avaient écrit leur discours et, après l'avoir lu ou en avoir fait donner lecture à la Mission, ils en soulignaient certains points. Au lieu d'improviser des discours sur n'importe quel sujet qui leur venait à l'esprit, comme ils avaient l'habitude de le faire, les orateurs fixaient à l'avance les questions qu'ils désiraient soumettre à la Mission. Les agents de l'Administration sont persuadés que cette évolution est due à l'influence des délibérations ordonnées des conseils administratifs locaux.

76. La Mission a appris avec satisfaction que l'on prépare une réunion de représentants des conseils administratifs locaux des divers districts et que cette réunion s'ouvrira vraisemblablement le 1er juin 1959. L'Administration se propose de prendre toutes les dépenses à sa charge, chaque conseil devant être représenté par deux personnes. Les conseils pourront envoyer des délégations plus nombreuses à leurs propres frais. Madang a été choisi comme lieu de réunion, de préférence à Rabaul, parce que la plupart des conseillers doivent se rendre un jour ou l'autre au centre d'administration locale de Vunadidir, près de Rabaul, et que l'on a pensé qu'il serait bon de leur donner l'occasion de visiter une autre région et, en même temps, de donner aux conseillers tolai la possibilité de sortir de leur district. Les conseils ont été invités à envoyer des propositions pour l'ordre du jour. Les réponses reçues seront communiquées aux divers conseils pour qu'ils puissent les examiner et donner ainsi les instructions nécessaires à leurs délégations avant la conférence.

77. La Mission estime qu'il y a lieu de féliciter l'Autorité administrante de l'accroissement rapide et continu du nombre des conseils administratifs locaux, ce qui marque une étape importante du progrès politique de la population.

CONSEILS CONSULTATIFS

78. La Mission a constaté que la participation des autochtones à l'administration locale a continué de s'élargir; en effet, le nombre total des autochtones nommés aux conseils consultatifs de district est passé de 12 à 20, chaque conseil comptant de deux à quatre représentants autochtones. Chacun de ces conseils est composé du commissaire de district, qui le préside, et de huit membres au plus, nommés pour deux ans. Bien qu'ils n'aient pas de statut légal, ces conseils offrent aux habitants la possibilité d'exprimer leurs opinions et de faire connaître leur avis au commissaire de district sur les questions intéressant leur district. Un autochtone a été nommé récemment au conseil consultatif municipal de Kavieng. Les conseils municipaux ne donnent des avis que sur les affaires purement municipales. Les villages autochtones étant situés en dehors des limites des municipalités, l'Administration estime qu'il est préférable de nommer des autochtones aux conseils de district, dont la compétence s'étend à tout le district.

79. La Mission est satisfaite de cette participation accrue des autochtones à la vie politique du Territoire. Etant donné les progrès réalisés d'une façon générale

par la population, elle est persuadée qu'à l'avenir on fera de nouvelles nominations d'autochtones comme membres de conseils consultatifs.

FONCTION PUBLIQUE

80. Le corps de fonctionnaires du Territoire sous tutelle fait partie de l'ensemble du corps de fonctionnaires commun au Papua et à la Nouvelle-Guinée. Il est contrôlé par un Commissaire à la fonction publique, en poste à Port-Moresby, qui relève du Ministre des territoires extérieurs.

81. Le recrutement d'un personnel numériquement suffisant et possédant les aptitudes nécessaires pour assurer une administration efficace et moderne demeure l'une des plus grandes difficultés auxquelles se heurte l'Autorité administrante. Le succès des programmes de développement qu'elle a élaborés dans tous les domaines dépend non seulement des moyens financiers, mais, en grande partie également, de la mesure dans laquelle elle dispose d'un nombre suffisant de fonctionnaires compétents, capables d'utiliser au mieux les fonds disponibles; il est inutile de fournir des fonds si l'on n'a pas le moyen d'effectuer des réalisations concrètes.

82. Au cours de son passage dans les divers districts du Territoire, la Mission a examiné, avec les fonctionnaires compétents, les problèmes relatifs au personnel et, dans la plupart des cas, les commissaires de district ont estimé qu'il leur était impossible d'organiser les nombreux services dont on avait besoin et que l'on réclamait, car ils ne disposaient pas du personnel nécessaire. En Nouvelle-Bretagne, par exemple, le commissaire de district a déclaré qu'il avait besoin d'un plus grand nombre de fonctionnaires pour les affaires indigènes, l'agriculture, la santé publique et l'enseignement. Un fonctionnaire a été d'avis que les agents dont on avait le plus besoin dans l'immédiat étaient des commis, qui déchargeraient les fonctionnaires locaux de leur travail de bureau de plus en plus abondant, ce qui permettrait à ces fonctionnaires de consacrer plus de temps à leur travail essentiel. Partout où est passée la Mission, on a demandé plus de personnel. Les observations faites par les fonctionnaires ont été confirmées par les chiffres fournis à la Mission, d'où il ressort que, sur les 4.250 postes prévus pour le Papua et la Nouvelle-Guinée, 3.177 seulement étaient pourvus, de telle sorte qu'il manquait à l'Administration 1.073 fonctionnaires.

83. Au sujet de la question du recrutement de ce personnel dont on a un si urgent besoin, la Mission pense que l'administration la plus efficace est celle dont le personnel se compose d'hommes et de femmes qui sont eux-mêmes issus de la collectivité qu'ils administrent et servent. Par les liens d'ordre linguistique et culturel qui les unissent à la collectivité, ils demeurent étroitement unis à elle et peuvent, de ce fait, plus facilement obtenir sa coopération spontanée que la plupart des fonctionnaires étrangers. En outre, une administration ainsi organisée est indispensable pour préparer la population à l'autonomie. Mais si une pleine participation des autochtones à l'administration du Territoire est l'idéal à se proposer, cela ne pourra guère rester, en Nouvelle-Guinée, pendant un certain nombre d'années qu'un idéal et un but. En raison du niveau d'instruction très bas de la population du Territoire, l'Autorité administrante ne peut pas compter, car c'est là chose impossible, recruter, parmi les autochtones, un nombre suffisant de fonctionnaires possédant les compé-

tences techniques ou administratives voulues. Il est, cependant, un devoir qui s'impose à l'Autorité administrante et qu'elle a reconnu et accepté : c'est de fournir les moyens permettant aux autochtones d'occuper leur place dans la fonction publique de leur pays. Dans l'avenir immédiat et, en fait, pour parvenir à réaliser cet idéal, l'Autorité administrante devra continuer à recruter la majeure partie de son personnel hors de Nouvelle-Guinée et surtout en Australie. En particulier, les fonctionnaires des services qui ont le plus besoin de personnel devront continuer à être recrutés hors du Territoire. Cependant, le recrutement du personnel, tant en dehors qu'à l'intérieur de la Nouvelle-Guinée, a soulevé pour l'Autorité administrante un certain nombre de difficultés. La Mission a pu étudier les moyens par lesquels elle essayait de les surmonter.

84. L'Administration a toujours éprouvé des difficultés à recruter du personnel en Australie, où elle se heurte à la concurrence du secteur privé aussi bien que public. Aussi y a-t-elle mis en œuvre un programme de recrutement plus intensif et plus sélectif. Au moyen de brochures et par d'autres méthodes, elle a cherché à séduire l'imagination et à éveiller l'enthousiasme des jeunes gens afin de les persuader de faire carrière dans l'Administration néo-guinéenne. Elle a créé un système de stages (*cadetships*) pendant lesquels les candidats retenus reçoivent une formation aux frais de l'Administration et touchent un salaire. En 1956-1957, 68 fonctionnaires ont été recrutés de cette façon pour les services administratifs du Papua et de la Nouvelle-Guinée et, l'année dernière, le nombre de fonctionnaires recrutés est passé à 92. A la fin de l'exercice 1957-1958, 229 jeunes stagiaires recevaient une formation de ce genre. Sur ce nombre, 20 se destinaient aux services agricoles, 46 à l'enseignement, 13 au service des forêts, 4 voulaient être assistants médicaux, 35 médecins, 103 chefs de patrouille, 2 géomètres, 2 estimateurs et 4 vétérinaires. La Mission félicite l'Autorité administrante de ce programme qui représente un effort positif pour résoudre un très difficile problème.

85. Non seulement le système des stages, mais également les efforts faits pour attirer des candidats ont donné des résultats encourageants. L'année dernière, on a nommé fonctionnaires 437 personnes, y compris les stagiaires, recrutées hors de la Nouvelle-Guinée. Il convient de signaler que l'on a recruté aussi 68 commis, ce qui devrait contribuer à résoudre le problème du travail de bureau qui absorbait le temps et l'énergie des fonctionnaires.

86. Cependant, malgré ces chiffres encourageants qui montrent que l'on a fait de sensibles progrès, la Mission pense que la situation pourrait être encore améliorée. Le nombre de démissions de fonctionnaires titulaires, qui a été de 155 l'année dernière, demeure important. Si l'on compare ce nombre à celui des fonctionnaires nommés, l'on constate que l'augmentation nette de l'effectif a été de 282 fonctionnaires. La Mission comprend que, dans une administration de ce genre, le taux des défections est inévitablement plus élevé que dans les services administratifs des territoires métropolitains, mais les chiffres semblent indiquer qu'il est nécessaire de trouver une solution. La Mission a pris note avec satisfaction des efforts faits en ce sens. Elle estime cependant que ceux-ci devraient être intensifiés.

87. La Mission a également constaté avec satisfaction que l'on offre aux fonctionnaires la possibilité d'élargir leurs connaissances et d'étudier les problèmes d'administration. Tous les fonctionnaires qui viennent

d'être recrutés suivent des cours à l'Australian School of Pacific Administration de Sydney avant de se rendre dans le Territoire. Il est également donné, dans cette école, des cours spéciaux à l'intention des chefs de patrouille stagiaires et des titulaires ou stagiaires du service de l'enseignement. Après avoir suivi les cours donnés à l'école, les chefs de patrouille stagiaires suivent dans le Territoire un cours par correspondance et, en cas de succès, reviennent dans cette école d'Australie pour une nouvelle année d'études. Cette école organise également, à l'intention des fonctionnaires supérieurs, un cours d'une durée d'un mois où les fonctionnaires supérieurs des divers services étudient un aspect particulier de l'administration. L'année dernière, ils ont étudié l'administration locale. Des fonctionnaires du Territoire ont également suivi divers cours organisés par l'Australian Public Service Board.

88. Des moyens de formation sont également fournis à l'intérieur du Territoire. Une formation est donnée dans les divers services et par l'Institut de la fonction publique, qui encourage et aide les fonctionnaires désireux d'élargir leurs connaissances grâce aux cours par correspondance organisés par des établissements d'enseignement situés en dehors du Territoire. L'Administration est en rapports étroits avec l'Université du Queensland et un certain nombre de fonctionnaires suivent les cours organisés par cette université. L'année dernière, l'Administration a accordé pour la première fois un certain nombre de bourses pour des études dans des universités australiennes; ces bourses sont conçues pour sanctionner officiellement les efforts des fonctionnaires qui cherchent à accroître leurs compétences et pour encourager le personnel à entreprendre de tels efforts. L'Institut de la fonction publique organise également toute une série de cours, comprenant notamment des cours de dactylographie et de comptabilité, donnés en liaison avec le programme de formation en cours d'emploi de chaque service. La Mission est d'avis que ces activités auront pour effet d'élever les normes administratives et estime qu'elles devraient être encouragées.

89. La Mission s'est particulièrement intéressée au cadre auxiliaire de la fonction publique créé au début de 1957. Seuls les Néo-Guinéens ont accès à ce cadre, qui est considéré comme un moyen de formation aux divisions supérieures de la fonction publique, auxquelles les Néo-Guinéens pourront être promus lorsqu'ils auront acquis la compétence voulue. Les traitements du personnel du cadre auxiliaire sont légèrement inférieurs aux traitements de début des fonctionnaires de la troisième division et il ne s'y ajoute pas d'indemnité territoriale. Les traitements vont de 200 livres par an pour un jeune instituteur ou assistant sanitaire à 700 livres pour un fonctionnaire ancien. Le traitement de début est de 400 livres pour les hommes adultes et les mineurs mariés et de 300 livres pour les femmes.

90. Après avoir procédé à une sélection, on a nommé les premiers fonctionnaires du cadre auxiliaire en août 1957. On a prévu 360 postes et, à la fin de 1957-1958, l'effectif s'élevait à 188 personnes. Depuis cette date, 65 autres postes ont été pourvus et le Commissaire à la fonction publique a fait savoir à la Mission que l'on procéderait à de nouvelles nominations en septembre et en octobre cette année.

91. Le recrutement se fait normalement par voie de concours. Les postes sont divisés en trois catégories principales — commis administrateurs, techniciens subalternes et techniciens supérieurs — et un certain degré d'instruction est exigé pour chaque catégorie de postes.

Le programme de formation sera établi en fonction de ces diverses catégories et exécuté par le Département de l'enseignement; à cette formation s'ajoutera la formation spécialisée donnée par la Division de la formation professionnelle du Commissariat à la fonction publique et par les divers services.

92. On a déclaré à la Mission que le premier groupe de fonctionnaires nommés dans ce cadre posait de difficiles problèmes de formation. Ces fonctionnaires avaient été choisis d'après leur ancienneté et leurs aptitudes et non au moyen de l'examen d'entrée, qui serait à l'avenir la méthode normale d'entrée dans le cadre. Le niveau d'instruction de ces fonctionnaires variait beaucoup et certains d'entre eux étaient assez âgés et avaient peine à faire les études voulues. Cependant, la formation de ces fonctionnaires se poursuit, au moyen de cours et par correspondance. Les deux tiers du temps consacré à cette formation sont pris sur les heures de travail des fonctionnaires et le reste sur leurs heures de loisirs. On s'est heurté à d'autres difficultés concernant le logement des fonctionnaires et l'indemnité de cherté de vie. Le Commissaire à la fonction publique a déclaré que c'étaient là des problèmes inhérents à tout début et qui seraient sans doute résolus de manière satisfaisante. La Mission a pu assister à des cours de formation donnés à ces fonctionnaires à Port-Moresby. Elle s'est enquis également des progrès de la mise en œuvre du programme dans les divers districts où elle s'est rendue et a appris que les stagiaires se montraient vivement désireux de participer à ce programme. Elle note avec satisfaction les progrès qui ont été réalisés en matière de formation du personnel du cadre auxiliaire et de participation de la population de la Nouvelle-Guinée à la fonction publique.

93. La majeure partie des Néo-Guinéens employés par l'Administration ne font pas partie du cadre auxiliaire. Dans l'ensemble des services du Papua et de la Nouvelle-Guinée, ces employés, dont le nombre dépasse 6.000, sont classés comme "agents de l'Administration" (*Administration servants*). En vertu de l'*Administration Servants Ordinance*, promulguée en 1957, un conseil des agents de l'Administration a été chargé de l'étude des traitements, des conditions de travail et des indemnités. Par la suite, cette tâche a été transférée au Commissaire à la fonction publique, qui s'acquittait déjà d'une tâche analogue en ce qui concerne les fonctionnaires proprement dits. La Mission a été informée que l'on avait revu le barème des traitements de ces agents en fonction des fins suivantes :

a) Fixer les conditions d'admission à chaque emploi à un niveau qui permettrait à ces agents, lorsqu'ils auraient reçu une formation, d'être nommés dans le cadre auxiliaire;

b) Assurer à ces agents une formation et une expérience professionnelles qui leur permettraient d'être promus ou nommés à l'échelon 1;

c) Fixer les traitements, pour chaque emploi, d'après les titres exigés et la valeur comparative du travail effectué;

d) Prévoir, dans chaque échelon, des augmentations annuelles de traitement permettant :

i) De récompenser les fonctionnaires pour leur zèle, leur bonne conduite et la valeur de leur travail;

ii) D'assurer la continuité de l'emploi grâce à des avantages offerts aux agents qui ne pourraient accéder au cadre auxiliaire.

94. Le nouveau barème de traitements est entré en application en février 1958 et les cours de formation pour l'accès au cadre auxiliaire ont déjà commencé. Le Commissaire à la fonction publique a fait savoir à la Mission que de nouveaux règlements seraient établis dans un proche avenir. La Mission a noté avec satisfaction que l'Administration se préoccupait d'améliorer les conditions d'emploi à ce niveau et d'encourager et aider ces agents à accéder au cadre auxiliaire.

95. La Mission a constaté que l'Autorité administrative avait pleinement conscience de la nécessité d'augmenter l'effectif du personnel en recrutant du personnel dans le Territoire et outre-mer et qu'elle avait pris des mesures à cet effet. La Mission a été particulièrement satisfaite du programme visant à accroître l'effectif et la compétence des Néo-Guinéens employés dans l'administration. La Mission pense cependant que ces efforts devront être accrus et intensifiés car les besoins de personnel deviendront de plus en plus importants du fait de l'extension des services à de nouvelles zones et d'une plus grande demande de services dans les anciennes zones.

TRIBUNAUX INDIGÈNES

96. La Mission a entendu longuement parler du désir de voir créer des tribunaux indigènes. Le conseil administratif local de Baluan, après avoir examiné cette question en présence de la Mission, s'est prononcé à l'unanimité en faveur de leur création. Des conseillers ont mis en doute le bien-fondé de certains jugements prononcés par des fonctionnaires siégeant en qualité de magistrats dans les tribunaux des affaires indigènes. Un orateur a déclaré que, lorsque des Européens déposaient, ces magistrats croyaient qu'on leur disait la vérité et prononçaient le jugement en conséquence. Il voulait voir siéger dans les tribunaux des autochtones qui comprendraient l'esprit du peuple. Un autre orateur a émis l'avis que des fonctionnaires pourraient observer le fonctionnement de tribunaux composés de magistrats autochtones et déterminer s'il était satisfaisant.

97. Les présidents des cinq conseils administratifs locaux tolaï dans la presqu'île de la Gazelle ont également demandé que soient créés des tribunaux indigènes. Ils désiraient, toutefois, que les conseillers mêmes soient constitués en tribunal dont le ressort serait celui du conseil dont ils étaient membres. Les conseillers se sont plaints de ce que les lois ne se réfèrent pas à certaines coutumes et de ce qu'une personne ne pouvait être punie que pour une infraction faisant l'objet d'une disposition légale. La Mission a appris en outre que, dans l'une des régions relevant d'un conseil, des conseillers avaient imposé des amendes pour essayer de renforcer leur autorité. Cette mesure a, bien entendu, été déclarée illégale et l'Administration est intervenue pour que le montant des amendes perçues soit remboursé aux intéressés.

98. Lorsque la Mission a soulevé la question des tribunaux indigènes, pendant son entretien avec l'Administrateur à Port-Moresby, elle a été informée que cette question était à l'étude depuis de nombreuses années et que l'Administration avait l'intention d'instituer de tels tribunaux au moment opportun. Un comité créé pour examiner la question avait recommandé récemment de nommer des juges assesseurs. Ces juges assesseurs seraient des autochtones influents connaissant bien les coutumes de leur région et qui siègeraient avec les magistrats pour les informer des coutumes locales et

les conseiller sur certaines questions de fait qui paraissent ne pas sembler claires de prime abord à un magistrat européen. Le comité faisait observer que, même actuellement, les magistrats ne manquaient jamais de consulter les notables des villages pour s'informer auprès d'eux des coutumes locales et leur demander conseil. Le comité considérait que, lorsque le système d'assesseurs aurait fonctionné depuis un certain temps, l'Administration serait mieux en mesure d'examiner plus avant la question de la création de tribunaux indigènes. L'Administrateur a déclaré que les recommandations du comité lui avaient été soumises tout récemment et qu'il n'avait pas disposé d'assez de temps pour les étudier.

99. La Mission a alors rappelé une suggestion qui lui avait été faite dans le Territoire et selon laquelle chaque village pourrait désigner une personne bien informée des coutumes locales afin qu'elle assiste le fonctionnaire de village quand il rendrait la justice. En

commentant cette suggestion, l'Administration a déclaré que la solution serait satisfaisante à condition que la personne en question soit nommée assesseur. Elle estimait toutefois que les assesseurs devraient avoir pour ressort non un village, mais une région. En effet, il pourrait être difficile de trouver des assesseurs dépourvus de préventions dans une collectivité aussi petite qu'un village et il semblait préférable de nommer un assesseur par région, dans la mesure où il y existait les mêmes coutumes.

100. En raison des demandes qui lui ont été faites en vue de la création de tribunaux indigènes, la Mission est heureuse de noter que cette question retient l'attention de l'Administration. Il semble, en somme, qu'il s'agisse de faire en sorte que la justice soit rendue d'une façon qui soit comprise et acceptée par la masse de la population, qui désire la voir rendue selon les coutumes indigènes plutôt que selon des procédures européennes que les autochtones ont peine à comprendre.

CHAPITRE III

PROGRES ECONOMIQUE

GÉNÉRALITÉS

101. On a annoncé que le Ministre des territoires extérieurs avait déclaré récemment que l'on se préoccuperait maintenant davantage du progrès économique des habitants du Territoire et que le gouvernement s'intéressait davantage à hâter le progrès des autochtones que celui des personnes d'origine européenne. L'effort actuellement déployé pour constituer une base solide d'organisation administrative, de travaux d'équipement essentiels et de services et moyens améliorés perdrait de son importance au profit de l'accélération du progrès économique de la population. En réponse à une demande de confirmation et de renseignements présentée à ce sujet par la Mission, le Ministre a déclaré qu'il ne s'agissait pas d'un changement de politique mais d'un déplacement de priorité. Il a fait observer que des autochtones, de plus en plus nombreux, dont le niveau de vie s'élève, ont besoin de revenus en espèces pour se procurer une alimentation plus variée, de meilleurs logements et plus d'instruction. L'Administration ne pourrait pas satisfaire leurs besoins si elle n'agissait pas rapidement. Elle espérait leur assurer, en particulier dans l'agriculture, des possibilités accrues de gagner l'argent nécessaire pour accéder à un meilleur niveau de vie. C'est maintenant qu'il fallait jeter les bases d'une économie qui permette, dans 20 ou 30 ans, d'entretenir tous les services sociaux nécessaires au Territoire et d'ouvrir des perspectives d'amélioration de leur sort à tous les habitants. Il fallait, pour y parvenir, renforcer l'économie actuelle. L'Administration allait s'attaquer à ce problème surtout dans le domaine de l'agriculture, où s'offrent des possibilités immédiates de progrès, par l'accroissement de la production, l'introduction de nouvelles cultures et l'amélioration des méthodes de vente des produits agricoles. Le développement des cultures marchandes posait naturellement un difficile problème en ce qui concerne le régime foncier et le Ministre a déclaré que l'Administration devrait procéder à un examen radical de la question et introduire d'importantes réformes dans le régime foncier traditionnel.

102. La Mission désirait particulièrement connaître les résultats obtenus par l'Administration dans l'application de son programme général de développement de l'agriculture indigène, ainsi que des programmes spéciaux de district exposés dans le rapport de la Mission de visite de 1956⁴. Les renseignements relatifs aux programmes de district figurent dans la section suivante du présent rapport (voir ci-après par. 108 à 135); la Mission se bornera ici à formuler des observations sur les traits généraux du développement qui intéressent l'ensemble du Territoire.

103. La Nouvelle-Guinée n'a pas l'infrastructure nécessaire à une économie moderne. Ses ressources ne sont connues que partiellement et elle manque de moyens de transport, de routes, de ponts et d'installations portuaires. Son économie reste tributaire de deux ou trois produits agricoles d'exportation et il est encore nécessaire d'importer des denrées alimentaires en grandes quantités. Les revenus monétaires des habitants sont insuffisants pour que se crée un marché intérieur et, par conséquent, il y a peu d'industries pour la consommation intérieure. Enfin, les habitants eux-mêmes n'ont pas l'instruction voulue pour former une main-d'œuvre qualifiée, capable de bien cultiver la terre, de gérer des organismes de vente, de crédit et de commerce, et d'entreprendre les recherches, la planification et les activités de direction qu'exige une économie moderne. Au cours des quelques dernières années, l'Autorité administrante a fait de louables efforts pour améliorer l'infrastructure. Les transports aériens ont pris une extension étonnante et des progrès ont été faits en matière de constructions routières, notamment dans l'établissement d'un réseau routier dans les Hautes Terres centrales et le raccordement de ce réseau à la côte. On a encouragé et accru la production vivrière et l'on a diversifié davantage l'activité économique reposant sur les exportations par l'implantation et l'extension de la culture du cacaoyer et du caféier et la création d'une industrie du contre-

⁴ Voir *Documents officiels du Conseil de tutelle, dix-huitième session, Supplément No 5, 3ème partie, "Progrès économique"*.

plaqué. La Mission tient à féliciter l'Autorité administrante de son œuvre en ces domaines. Toutefois, elle estime aussi que, si des progrès visibles ont été accomplis, le rythme de progression semble un peu plus lent qu'il n'est souhaitable.

104. Pour ce qui est des moyens de hâter le progrès, la Mission estime qu'il faut d'abord disposer de plus de capitaux. Le Gouvernement australien alloue chaque année une généreuse subvention pour aider les finances du Territoire, mais la Mission estime, comme l'avait fait la Mission précédente, que les besoins sont si grands qu'il faudrait peut-être chercher à obtenir une assistance supplémentaire d'institutions internationales, comme la Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

105. La Mission a en outre le sentiment très vif qu'on pourrait tirer un meilleur parti de l'assistance financière actuelle si elle était accordée globalement pour des dépenses échelonnées sur une période de cinq ans, par exemple, sur la base d'un plan de développement intégré. La subvention est accordée annuellement et l'on n'en connaît le montant, chaque année, qu'au moment de la publication du budget australien. La subvention entre dans les recettes générales du Territoire qui sont ensuite réparties entre les divers départements d'après l'évaluation annuelle de leurs besoins. La Mission croit que ce procédé n'est pas de nature à faciliter l'établissement de prévisions à longue échéance, tant dans les divers départements que pour l'ensemble du Territoire. Au cours des entretiens qu'elle a eus avec l'Administrateur à Port-Moresby et avec le Ministre d'Etat des territoires extérieurs à Canberra, elle a été frappée par l'absence de tout plan d'ensemble de développement intégré. Elle ne croit pas qu'il soit possible d'utiliser au mieux les fonds disponibles sans un plan de ce genre et elle recommande donc instamment à l'Autorité administrante d'envisager l'élaboration d'un tel plan, en fonction duquel les dépenses seraient arrêtées.

106. La Mission se rend compte que la planification du développement de l'agriculture pose des problèmes spéciaux dans le cadre particulier à la Nouvelle-Guinée. Le régime foncier existant ne convient pas pour une agriculture commerciale et une grande partie des renseignements fondamentaux concernant les ressources, les sols et les cultures possibles manquent encore. Lorsque la Mission s'est entretenue du problème du développement avec le Ministre des territoires extérieurs, il a souligné que, pour trouver un régime foncier satisfaisant pour les cultivateurs de la Nouvelle-Guinée, il faudrait beaucoup de réflexions s'appuyant sur des recherches approfondies. La Mission reconnaît que l'on doit s'efforcer soigneusement d'éviter toute décision fâcheuse, qui pourrait avoir de graves conséquences dans l'avenir.

107. Les progrès réalisés dans le rassemblement des données de base sur les ressources du Territoire ont été examinés avec des fonctionnaires à Port-Moresby et la Mission a été informée qu'une équipe de la Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization (CSIRO), chargée d'enquêter sur les ressources du sol, se rendait chaque année dans le Territoire et faisait une enquête complète dans une région donnée. L'enquête en cours portait sur la région de la rivière Ramu et celle de l'année suivante serait menée dans la région du Sepik. La Mission a appris que ces travaux étaient complétés par des spécialistes du Département de l'agriculture qui choisissaient les types de culture appropriés pour la région. Le représentant de ce départe-

ment a ajouté que la Section d'étude des sols qui en dépend s'occupait de trois tâches essentielles. Elle procédait à l'étude systématique des terrains les plus prometteurs signalés dans les rapports de la CSIRO, faisait le levé détaillé des terres qui devaient être ouvertes à la colonisation agricole autochtone ou non autochtone et effectuait des explorations ayant pour but de découvrir des zones sur lesquelles il serait utile d'avoir des renseignements plus détaillés. La Mission a estimé qu'il faudrait hâter beaucoup la réalisation de ce programme de levés et de recherches pour obtenir ces renseignements essentiels aussi rapidement qu'il est nécessaire. Elle constate que ce qui limite les possibilités à cet égard c'est le nombre insuffisant de spécialistes compétents dont on dispose en Nouvelle-Guinée et en Australie. Elle estime, comme l'avait fait la Mission précédente, qu'il s'agit là d'un domaine dans lequel certaines des institutions spécialisées de la communauté internationale pourraient apporter une assistance. En conclusion, la Mission est convaincue que la réalisation d'un progrès économique rapide exige une planification générale et intégrée.

AGRICULTURE

108. L'importance que l'agriculture revêt pour le Territoire a été soulignée maintes fois. L'agriculture est à la base des échanges commerciaux et fournit à la grande majorité des habitants leurs moyens d'existence. L'Administration voit dans l'amélioration de l'agriculture le principal moyen de renforcer l'économie. S'efforçant d'arriver à ce résultat, elle a cherché à implanter de nouvelles cultures marchandes et à améliorer le rendement des cultures existantes, à stimuler la production des cultures vivrières pour mettre fin à la dépendance de la Nouvelle-Guinée vis-à-vis des sources extérieures d'approvisionnement et à améliorer la production des autochtones à la fois pour la subsistance et le commerce. Ces principes généraux sont appliqués par le Département de l'agriculture, de l'élevage et des pêcheries, dont une section spéciale, la Division de la vulgarisation, s'occupe des producteurs autochtones. C'est à cet aspect de l'activité du département que la Mission s'est particulièrement intéressée pendant son séjour.

109. Les chiffres fournis par l'Administration montrent que le département manque encore de personnel et les observations et entretiens de la Mission à l'échelon du district ont confirmé ce fait. Alors qu'il existe 376 postes, 240 seulement sont pourvus. Des fonctionnaires qui occupent ces postes, 98 servent dans le Territoire sous tutelle, 48 au Papua et 49 à l'administration centrale. L'Administration a poursuivi ses efforts pour faire venir du personnel qualifié de l'extérieur du Territoire, mais, en Australie, il y a plus de postes offerts aux spécialistes de l'agriculture que de demandes, ce qui a évidemment rendu difficile le recrutement de l'effectif voulu pour la Nouvelle-Guinée. L'année dernière, le recrutement de 5 stagiaires sous contrat a constitué un fait encourageant; l'effectif total de ces stagiaires a été ainsi porté à 20.

110. La Mission est persuadée qu'ici, comme dans les autres branches de l'administration, c'est en formant du personnel autochtone qu'on résoudra à long terme le problème des effectifs; c'est pourquoi elle s'est intéressée à ce que le Département de l'agriculture faisait à cet égard. Elle a été informée que le département comptait 4 fonctionnaires membres du cadre auxiliaire, dont 3 venaient du Territoire sous tutelle, et que 12

autres seraient nommés à la fin de l'année, dont 8 viendraient du Territoire sous tutelle. On espérait nommer pour la première fois des autochtones de Nouvelle-Guinée à des postes de la troisième division (personnel technique) en 1961 et à des postes de la deuxième division (administrateurs) en 1962. Il y avait en outre 70 assistants agricoles ayant reçu une formation complète ou partielle et il a été expliqué que le département avait l'intention de fournir les services d'un assistant agricole qualifié par 1.000 familles.

111. L'amélioration de l'agriculture indigène, cependant, dépend non seulement de la formation de personnel pour le département, mais de la formation et des connaissances que ce personnel donnera aux agriculteurs. La Mission a été informée que la formation régulière fournie actuellement par le département consiste en un cours d'un an donné à Mageri, au Papua, et suivi par neuf élèves du Territoire sous tutelle. D'autre part, des cycles d'instruction plus courts ont lieu dans les diverses stations agricoles de tous les districts. La Mission a appris avec satisfaction que ce programme de formation allait être développé. Elle a été particulièrement heureuse de noter qu'il avait été décidé de créer dans la région de Kerevat une école d'agriculture qui accueillera des élèves ayant atteint le niveau d'instruction de l'école moyenne. Le cours qui sera ouvert aussi bien aux élèves autochtones qu'aux élèves non autochtones durera trois ans et sera sanctionné par un diplôme. L'effectif prévu est de 90 élèves. En même temps, la formation agricole se poursuivra à tous les degrés dans les établissements scolaires et des efforts particuliers seront faits pour que le nombre des élèves recevant une formation élémentaire d'agriculteurs et d'assistants agricoles dans les diverses stations agricoles du Territoire soit porté à 1.000, dont 670 du Territoire sous tutelle. Cette formation durera de 9 à 12 mois.

112. L'activité de la Division de la vulgarisation du Département de l'agriculture a été réorganisée récemment et une instruction fixant les buts généraux et le détail des méthodes qui doivent permettre de les atteindre a été adressée à tous les fonctionnaires. Les buts des services de vulgarisation sont les suivants :

a) Elever le niveau de la subsistance dans les villages :

i) En augmentant la valeur nutritive des denrées alimentaires consommées ;

ii) En introduisant des denrées nouvelles ;

iii) En assurant l'approvisionnement en denrées alimentaires pendant toute l'année ;

b) Mettre en œuvre les moyens économiques permettant d'assurer un niveau de vie plus élevé :

i) En introduisant, compte tenu de la situation et des circonstances rencontrées dans chaque village, des cultures et un cheptel qui conviennent pour la production en vue de la vente ;

ii) En donnant une assistance pour l'écoulement des produits agricoles ;

iii) En fournissant, là où il le faut, les installations et le matériel nécessaires pour traiter, stocker et vendre ces produits ;

iv) En initiant les habitants des villages aux méthodes techniques et commerciales ;

c) Aider à promouvoir l'utilisation optimum des ressources agricoles du Territoire (y compris les ressources de l'élevage) et contribuer à accroître la production agricole dans le Territoire ;

d) Contribuer au progrès de l'instruction chez les habitants, à la fois par la formation technique et en leur faisant découvrir de nouveaux intérêts et de nouvelles perspectives ;

e) Améliorer, en travaillant à la réalisation de ces objectifs, les méthodes de l'agriculture indigène, notamment en ce qui concerne la sélection, le défrichage, la clôture et la mise en culture des terres, la rotation des cultures, l'utilisation de meilleurs outils, la technique de l'élevage, la pisciculture, l'aviculture et toutes les pratiques de l'exploitation agricole et du jardinage.

113. Bien qu'ils intéressent au premier chef le Service de la vulgarisation agricole, ces objectifs, selon l'instruction en question, ne peuvent être entièrement atteints que par la coopération des fonctionnaires de divers services de l'Administration du Territoire, notamment ceux des affaires indigènes, de l'enseignement, de la santé publique et des questions foncières. Les commissaires de district doivent être chargés d'assurer que la coopération s'exerce selon les possibilités et les besoins propres à chaque district.

114. L'instruction indique ensuite un certain nombre de mesures pratiques qui peuvent être prises pour atteindre les objectifs exposés plus haut :

a) Montrer aux autochtones comment ils peuvent augmenter la production des cultures qu'ils pratiquent actuellement en employant des variétés à meilleur rendement et des variétés qui résistent à la sécheresse, aux parasites, aux maladies et qui soient adaptées aux conditions du milieu local ;

b) Montrer aux autochtones comment ils peuvent diversifier et améliorer leur agriculture en remplaçant les méthodes actuelles de culture de subsistance par une pratique toujours plus efficace de la rotation des cultures ou par des plantations rationnelles d'arbres à fruits et de plantes non annuelles ;

c) Montrer aux autochtones comment tirer le meilleur parti du cheptel et notamment de la combinaison de l'élevage et de l'agriculture ;

d) Montrer, par l'enseignement et en assurant des moyens d'écoulement des produits, comment la production excédentaire provenant à la fois des cultures de subsistance et de l'augmentation des récoltes que permet l'adoption de meilleures techniques agricoles peut être convertie en moyens de paiement pour l'achat de biens de consommation et de matériel permettant d'économiser la main-d'œuvre, et comment on peut entreprendre des cultures marchandes spéciales (et l'élevage à des fins commerciales) pour augmenter encore les revenus en argent ;

e) Faire comprendre aux agriculteurs autochtones l'importance de la qualité et du classement des produits par qualité dans la production agricole commerciale ;

f) Aider d'autres départements de l'Administration et collaborer avec eux en vue d'organiser le régime foncier indigène de façon à permettre le remembrement des terres et à constituer sous un régime de propriété permanente des ensembles de terres agricoles d'une dimension convenable pour les types de cultures pratiquées et correspondant aux besoins d'une gestion efficace ;

g) Entrer en rapports avec autant de cultivateurs autochtones qu'on le pourra, afin de leur enseigner, à des cours donnés dans des centres choisis, de meilleures techniques de culture qui conviennent au milieu local ;

h) Introduire un nouvel outillage, de nouvelles installations et un nouveau matériel en tenant compte de l'aptitude des autochtones à les utiliser de façon économique.

Cette énumération, d'après l'instruction, n'est pas limitative. Il incombe au Service de la vulgarisation agricole d'étudier les besoins, les possibilités et les problèmes particuliers à chacun des districts dans lesquels il mène ses activités et de préparer des programmes de vulgarisation appropriés pour chaque district. Ces programmes doivent être révisés régulièrement et adaptés aux changements de circonstances.

115. Il est conseillé aux agents de la vulgarisation agricole de tenir compte, dans l'accomplissement de leur tâche, des points suivants :

a) Un changement ne peut être effectif que s'il est fait librement par les autochtones; le changement doit être progressif pour être permanent;

b) Il existe des centaines de milliers d'agriculteurs autochtones à atteindre;

c) Compte tenu du degré actuel de progrès social et du niveau de l'instruction, il est impossible à la très grande majorité des agriculteurs autochtones de concevoir les méthodes d'utilisation des terres de la même façon que les Européens, c'est-à-dire comme un système rationnel, ou de se faire une idée de ce qu'est, sur le plan du pays ou du Territoire, l'objectif qui consiste à protéger l'ensemble des ressources agricoles grâce à de bonnes méthodes de conservation. Il est nécessaire d'avoir des consultations avec les habitants autochtones mais il ne faut pas s'attendre actuellement à pouvoir y procéder autrement qu'à l'échelon local. Pendant un certain nombre d'années, il faudra que l'Administration assume une responsabilité totale en ce qui concerne la conservation des ressources. Dans ces conditions, il est d'une importance capitale que l'Administration garde l'initiative, en ce qui concerne les projets tendant à modifier les méthodes de l'agriculture indigène, et qu'elle mette le plus grand soin à choisir le moment opportun pour entreprendre ses démarches auprès de la population autochtone et à agir immédiatement lorsqu'une tendance nouvelle se dégage dans le cours normal de l'évolution de l'agriculture indigène. Une importante partie du travail de vulgarisation consistera à orienter ces tendances pour qu'elles soient conformes à la politique d'ensemble et, autant que possible, on évitera le recours à la contrainte en ce qui concerne la conservation des ressources;

d) La réalisation complète des objectifs dépendra de l'efficacité avec laquelle la Division de la production végétale pourra effectuer et achever les enquêtes sur les modes de culture les plus appropriés pour chaque milieu naturel dans le Territoire;

e) Les agents de la vulgarisation agricole doivent collaborer avec les agents des autres départements dans les opérations locales, et recevoir leur coopération, et les administrations centrales des départements intéressés doivent coordonner leurs activités pour l'application des principes généraux;

f) Les autochtones pratiquant l'agriculture ou le jardinage ont souvent des mobiles psychologiques très différents de ceux des Australiens et l'agent du département doit s'efforcer constamment de comprendre que, lorsqu'on veut faire accepter des changements de méthodes, on se heurte à des problèmes d'ordre psychologique et social aussi bien qu'à des problèmes d'ordre agricole.

116. Telles qu'elles sont exposées dans l'instruction, les tâches à accomplir par l'agent de la vulgarisation agricole sont les suivantes :

a) Fournir aux fonctionnaires du Département des affaires indigènes les plantes ou semences appropriées pour les distributions à effectuer dans les zones qui ne sont pas desservies par un agent de la vulgarisation agricole et informer les fonctionnaires du Département des affaires indigènes des meilleures méthodes à suivre pour les planter, afin que les autochtones soient guidés correctement dès le début;

b) Apprendre à connaître sa zone de vulgarisation et les autochtones qui y vivent;

c) Introduire de nouvelles variétés améliorées pour les cultures habituelles des autochtones et introduire de nouvelles cultures convenant aux conditions locales;

d) Faire des démonstrations et donner des explications sur les nouvelles techniques de culture et d'utilisation des terres qui doivent permettre d'atteindre une production accrue tout en conservant la fertilité du sol;

e) Organiser des "journées" d'application sur les parcelles affectées aux démonstrations pour des cultures pilotes, afin de montrer aux autochtones quelle est l'utilisation des terres qui convient le mieux dans une région donnée;

f) Aider à écouler la production excédentaire et à mettre au point des arrangements à cet effet;

g) Aider, dans la mesure des besoins, les maîtres de l'enseignement et les fonctionnaires d'autres départements qui travaillent dans le secteur;

h) Expliquer de façon complète aux autochtones les méthodes correctes de traitement des récoltes et de classement par qualité, lorsqu'il y a lieu;

i) Contribuer au développement de l'entreprise privée autochtone lorsque cela peut être avantageux pour la communauté, par exemple pour l'utilisation de séchoirs à coprah et d'installations de traitement du café appartenant à l'entreprise privée;

j) Constituer des sociétés de progrès rural dans les régions où ce type d'organismes serait avantageux pour la communauté agricole;

k) Fournir des conseils et une assistance techniques, suivant les besoins, aux sociétés coopératives d'autochtones et aux fonctionnaires de la Section des coopératives du Département des affaires indigènes;

l) Mener des campagnes de publicité concernant l'agriculture, de la manière qui convient d'après le progrès atteint dans la zone d'opérations, afin d'aider à faire comprendre des idées propres à accroître la production et le rendement agricoles;

m) Entretien constamment l'attachement des autochtones à leurs terres, mais savoir comment en tirer parti pour augmenter la production globale tout en conservant la qualité des sols;

n) Contribuer, en agissant dans le cadre du département, à ce que les programmes de vulgarisation agricole du district soient conçus judicieusement et appliqués comme il convient;

o) Signaler tous changements actuels ou prévus (en particulier en ce qui concerne la pénurie ou l'excédent de main-d'œuvre au village, l'insuffisance de denrées alimentaires, la possibilité de vendre un excédent de production) qui pourraient avoir une incidence sur l'établissement des programmes de vulgarisation agricole pour son district.

117. En approuvant le programme exposé dans cette instruction, le Ministre des territoires extérieurs a déclaré que l'activité de cette division avait l'une des plus hautes priorités. Il a appelé l'attention sur le double objectif de l'amélioration des disponibilités en denrées alimentaires et de l'édification d'une meilleure base économique pour la vie dans le Territoire.

118. La Mission estime que la méthode de solution du problème qui est exposée dans le document en question mérite d'être approuvée. Elle est heureuse de constater l'importance accordée à la coopération entre les divers départements et à la planification à l'échelon local. La Mission estime que la décentralisation est particulièrement importante dans ce domaine.

119. La Mission s'est enquis des progrès réalisés dans la mise en œuvre des plans de développement de districts qui avaient été communiqués à la Mission de visite précédente. Elle a été informée que les projets de création de bureaux agricoles de district avaient été remis indéfiniment dans les régions où les conseils administratifs locaux patronnaient des programmes agricoles, afin d'éviter le conflit d'intérêts qu'aurait pu faire naître l'existence de deux organisations différentes. La Mission a également été informée que les plans de développement de la production de riz n'avaient pas été exécutés. Cela était dû d'abord au fait qu'une très faible proportion de la population s'intéressait à la culture du riz en tant que culture vivrière et, en second lieu, au niveau peu élevé des cours du riz. Il a également été déclaré à la Mission que la fixation d'objectifs chiffrés pour le développement de la production marchande des producteurs indigènes s'était révélée peu réaliste. Les fluctuations des prix et le fait que l'intérêt porté par les planteurs aux cultures, intérêt parfois lié à des facteurs autres que les prix, par exemple des questions de prestige, avaient fait sérieusement obstacle à la réalisation de ces objectifs. La réussite du projet de culture de cacaoyers des Tolai a été citée comme un cas où le prestige qui s'attachait à une culture avait conduit de nombreux agriculteurs à l'entreprendre, sans succès et malgré les conseils donnés, dans des régions qui ne convenaient pas. On a déclaré que la politique actuelle visait à développer les cultures qui, après une enquête sur le milieu agricole, semblent le mieux permettre d'améliorer la production vivrière et d'accroître le revenu monétaire de localités déterminées, et que l'on cherchait à réaliser le plus de progrès possible dans ce sens, compte tenu de la mesure dans laquelle on pouvait s'assurer le concours volontaire des autochtones.

120. A Manus, la Mission a été informée que les progrès avaient été faibles dans l'agriculture et qu'en fait de réalisations, il n'y avait guère à signaler que la plantation d'environ 50.000 cocotiers dans les zones côtières. Les tentatives faites pour introduire la culture du riz ou pour développer la production d'arachides avaient suscité peu d'intérêt. Le Département de l'agriculture estime que les progrès à venir, sauf en ce qui concerne la production du coprah, dépendront de la possibilité de convaincre la population qui a émigré vers les régions côtières de retourner dans les régions agricoles de l'intérieur où l'on pourrait cultiver le café *robusta*. Le Département envisage de donner une formation à des agriculteurs de Manus dans d'autres districts afin de susciter l'intérêt de la population pour cette culture.

121. En Nouvelle-Irlande, la Mission a été informée que des progrès avaient été enregistrés à de nombreux égards. On a planté de nouveaux cocotiers ces dernières

années et l'on estime qu'il y a maintenant, par habitant, environ 30 cocotiers; la moitié de ces arbres ne sont pas encore productifs. La production actuelle de coprah dépasserait 4.000 tonnes. Dans les régions où il existe des terres plus fertiles, comme c'est le cas sur la côte orientale, la culture du cacaoyer est encouragée et 43.000 cacaoyers ont été plantés, 15.000 autres étant en cours de plantation. Les arbres le plus anciennement plantés commencent à peine à produire. On favorise la culture du café *robusta* comme culture secondaire par rapport au cocotier dans les régions de sol relativement pauvre, les régions les plus isolées et les petites îles. Neuf mille caféiers ont été plantés et la plantation de 95.000 autres est actuellement en cours. La patate et l'arachide ont été introduites avec succès dans l'agriculture de subsistance. On dispose maintenant de services de formation au centre de démonstration et de formation situé près de Kavieng, récemment créé. Divers plans intéressant le district prévoient la poursuite des activités entreprises dans les domaines déjà mentionnés et le développement du centre de formation, afin qu'il puisse former 30 stagiaires chaque année.

122. C'est en Nouvelle-Bretagne que l'on a enregistré le développement le plus spectaculaire d'une culture de rapport pratiquée par des autochtones: il s'agit du projet de culture de cacaoyers des Tolai. Ce projet, qui a suscité un intérêt enthousiaste de la part des planteurs et des conseils administratifs locaux, est appuyé par les Départements des affaires indigènes et de l'agriculture qui fournissent des conseils en matière de gestion et de méthodes agricoles. On y produit un cacao de haute qualité, grâce en particulier à la bonne gestion d'un certain nombre de fermenteries modernes qui ont été créés par les conseils à l'aide d'un prêt bancaire garanti par l'Administration. La Mission a été informée qu'il y avait dans la région plus de 4.000 planteurs enregistrés, cultivant en tout 2.250.000 cacaoyers. On a créé 15 fermenteries centrales, dont la capacité est d'environ 1.100 tonnes de fèves sèches par an. On estime que, cette année, environ 1.000 tonnes seront traitées dans ces fermenteries et que 200 tonnes de plus seront traitées dans d'autres fermenteries. L'Administration envisage d'accroître de 500 tonnes la capacité des fermenteries. La Mission a été informée que le chiffre de 2.000 tonnes, cité dans le rapport de la dernière Mission de visite comme étant le chiffre de la production prévue pour 1957⁵, était inexact et qu'il y avait eu probablement un malentendu. Ce chiffre de 2.000 tonnes représentait le chiffre de production que l'on visait à atteindre en définitive dans la région des Tolai. Selon les prévisions actuelles, la production pourrait être de 2.500 tonnes en 1963. Le rythme de plantation se ralentit actuellement dans la région et l'on accorde une plus grande attention à l'amélioration des méthodes de production. La Mission a pu consacrer un certain temps à inspecter les plantations, à visiter les fermenteries et à en discuter avec la population et les responsables. Elle a été frappée des progrès actuellement accomplis et de l'enthousiasme de tous ceux qui y participent. Elle a été informée qu'outre ces réalisations dans le domaine de la production de cacao, plus de 200.000 cocotiers avaient été plantés ces dernières années dans la même région.

123. En dehors de la presqu'île de la Gazelle, la Mission a été informée de progrès accomplis dans l'amélioration des cultures de subsistance aussi bien que des cultures marchandes. Sur toute l'étendue des sous-

⁵ *Ibid.*, par. 42.

districts de Talasea et de Kandrian, on a distribué des semences ou des plants d'arachides, de bananes et de colocase samoane, mais les efforts faits pour favoriser la culture du riz n'ont suscité que peu d'intérêt. Dans ces mêmes sous-districts, on a créé de nouvelles plantations importantes de cocotiers et planté environ 150.000 cacaoyers, surtout au voisinage d'East-Nakanai et de Pomio. La Mission a été informée que les habitants de West-Nakanai avaient refusé les offres d'aide qui leur avaient été faites pour qu'ils entreprennent la culture du cacao, bien que leurs terres conviennent parfaitement pour cette culture. Lorsqu'ils se sont plaints que l'Administration n'ait rien fait pour eux, la Mission leur a fait observer qu'ils ne pouvaient réaliser de progrès matériels qu'en acceptant l'aide de l'Administration et grâce à leurs propres efforts. La Mission espère que l'Administration pourra gagner la confiance de la population de cette région et l'aider à mettre en valeur ses terres fertiles.

124. L'Administration a établi des plans pour de nouvelles améliorations des cultures de rapport et des cultures de subsistance dans les régions autres que la presqu'île de la Gazelle. Il existe maintenant deux centres de vulgarisation agricole, à Talliligap et à Talasea, et un autre centre sera créé à Kandrian cette année même. On compte que la production de coprah se développera et que l'on plantera de nouveaux cacaoyers à East Nakanai et dans la région qui s'étend entre Pomio et Kandrian. Outre l'école d'agriculture qui doit être créée près de Kerevat et où l'on délivrera des diplômes, on construit actuellement au centre de vulgarisation agricole de Talliligap un centre de formation qui pourra recevoir 50 stagiaires.

125. Dans le district du Sepik, la Mission s'est enquis des progrès réalisés dans la mise en œuvre des plans dont on avait entrepris la précédente Mission lorsqu'elle s'était rendue dans la région en 1956⁶. La Mission a été informée que le projet de plantation de 400.000 nouveaux cocotiers n'avait pas été mené à bien. Le chef du service agricole du district a évalué à 50.000 le nombre de cocotiers plantés, mais il a dit que ce chiffre ne constituait qu'une évaluation approximative, car il n'était pas possible, en raison du manque de personnel, d'effectuer un véritable recensement. Ces cocotiers ont été plantés surtout le long de la côte et seulement un petit nombre le long du Sepik, car on avait manqué de personnel. En réponse aux questions posées par la Mission, le chef du service agricole a déclaré que la population du district ne s'intéressait guère au cocotier. Le rendement en coprah était bas et l'expédition et le transport étaient difficiles là où il n'y avait pas de routes. On fournissait cependant une formation en matière de production du coprah. La Mission a été informée que la région s'était révélée propice à la culture du café *robusta* et que cette culture s'étendait rapidement dans la région côtière et l'arrière-pays; des programmes de formation à cette culture avaient été mis en œuvre. Le chef du service agricole du district a informé la Mission que la réalisation du programme de formation générale était en avance sur les dates prévues; le nombre des stagiaires inscrits lors des stages antérieurs avait atteint jusqu'à 50 et l'on comptait 20 agriculteurs et 23 assistants en cours de formation. Les projets relatifs au cacao n'avaient pas été réalisés, car de nouveaux essais avaient montré que la région ne convenait pas pour cette culture, et cette culture avait

donc été déconseillée, sauf dans la région de But-Boïken. La production de riz a souffert de la concurrence d'autres cultures et elle a diminué dans les régions côtières ainsi que sur les contreforts des montagnes, mais elle s'est étendue à de nouvelles régions du bassin du Sepik, ainsi qu'à Aitapé. Le nombre des rizeries est passé de 11 à 17. La Mission a été informée que les progrès les plus importants enregistrés ces trois dernières années l'ont été dans la production d'arachides, culture qui avait suscité beaucoup d'intérêt; un chiffre de production de 1.000 tonnes par an était en vue.

126. C'est dans le domaine de la production de café et d'arachides que l'on compte réaliser les progrès les plus importants au cours des prochaines années, bien que l'on entende aussi faire de nouveaux efforts pour encourager la production de coprah et de riz. Le programme de formation qui est prévu pour 80 stagiaires sera axé sur ces cultures. Une attention particulière sera accordée à l'amélioration de la commercialisation du riz et du coprah le long du Sepik et de ses affluents. Des rizeries seront créées à Lumi, Ambunti et Pagui. La Mission s'est renseignée au sujet des associations de progrès rural et a été informée du succès de leurs activités dans l'écoulement des produits. On lui a expliqué que ces associations n'étaient pas considérées comme de véritables coopératives, car elles bénéficiaient d'une aide beaucoup plus grande et étaient soumises à un contrôle bien plus étroit que les coopératives. Dans les régions où les méthodes de production agricole étaient rudimentaires, ces sociétés exerçaient une influence considérable du point de vue de la vulgarisation des méthodes agricoles. Elles étaient contrôlées par le *Registrar* des coopératives et pouvaient bénéficier des moyens de formation fournis par l'organisation coopérative. Treize commis originaires du district avaient suivi le cours de formation des inspecteurs de coopératives à Port-Moresby et travaillaient maintenant dans les sociétés de progrès rural du district.

127. Dans le district de Morobé, la Mission a appris que plusieurs cultures de rapport ont été introduites. On a planté des cacaoyers le long de la côte depuis Laé jusqu'à Finschhafen, le projet le plus important concernant la plantation de 100.000 cacaoyers à Finschhafen même. La culture du cacaoyer n'a pas réussi aux environs de Laé. La Mission a été informée que les travaux de vulgarisation entrepris en ce qui concerne le traitement du coprah s'étaient traduits par une amélioration marquée de la qualité et que la production avait augmenté. Le riz, dont la production a baissé du fait de la concurrence des arachides et de l'arboriculture, est actuellement cultivé en tant que denrée de subsistance aux alentours des villages de la région de Finschhafen et il existe un petit projet de culture de rapport à des fins commerciales dans le sous-district de Mumeng. Les plantations de café *arabica* se sont développées dans les Hautes Terres, où il existe maintenant 2.300.000 caféiers. Une société de progrès rural a été créée à l'occasion de la réalisation du projet de culture du riz dans le sous-district de Mumeng, mais la création de sociétés analogues dans la région de Finschhafen a été différée en attendant la fin d'une étude des moyens nécessaires pour la commercialisation du café. La Mission a demandé si les conseils administratifs locaux récemment créés envisageaient la création de fermenteries de cacao et il lui a été répondu que cela avait été demandé par la population mais qu'aucune mesure n'avait été prise, car les plantations étaient encore trop petites pour justifier une telle dépense. Interrogé sur l'intérêt que la population

⁶ *Ibid.*, 2ème partie, par. 136.

portait aux nouvelles cultures marchandes, le chef du service agricole a déclaré qu'après l'enthousiasme manifesté au début, l'intérêt faiblissait souvent lorsqu'apparaissait la nécessité d'accorder aux cultures des soins constants. On n'avait mis en culture que de petites superficies et de nombreux planteurs préféraient attendre les résultats avant de s'engager à fond. Le chef du service agricole a également informé la Mission que l'Administration avait réussi à diversifier les cultures de subsistance et qu'en conséquence le régime alimentaire de la population s'était considérablement amélioré.

128. Les plans que l'on envisage de mettre en œuvre dans le district prévoient que l'on accordera une attention particulière à l'observation des normes de culture et d'entretien des plantations de café des Hautes Terres, que l'on développera la production des arachides et du coprah et les moyens d'en assurer l'écoulement, que l'on intensifiera les efforts, déjà couronnés de succès, portant sur les cultures vivrières et maraîchères dans les régions de montagne, que l'on continuera à distribuer des semences pour les cultures vivrières et à développer les services de vente du type coopératif pour la production côtière de la région de Finschhafen, enfin que l'on développera la culture du café *robusta* dans les sols pauvres de la côte. La formation sera assurée par les districts adjacents.

129. Dans les Hautes Terres de l'Est, la Mission a appris que des résultats très satisfaisants avaient été enregistrés dans le sens indiqué à la Mission de visite de 1956. Les activités de vulgarisation de l'Administration ont été développées et ont suscité l'enthousiasme des planteurs. La Mission a été informée que le nombre des plants de caféiers s'élevait à 1.500.000 et que la qualité des plantations et de l'entretien était extrêmement satisfaisante. Le volume de la production de fruits de passiflore avait augmenté, passant à 2 millions de livres par an, ce qui représentait le maximum que l'on pût traiter. Pour les cultures maraîchères, la production a atteint 4.000 tonnes par an et l'on cultive actuellement l'arachide tant à des fins de subsistance qu'à des fins commerciales. La formule des comités agricoles, dont on avait entretenu la précédente mission⁷ a été remplacée par l'organisation de journées de vulgarisation. Les journées de vulgarisation relatives à l'extension des cultures de café ont eu un grand succès. La Mission a également été informée que l'on avait introduit avec succès dans le district la culture d'une variété de pommes de terre résistant au gel et que les essais de culture du pyrèthre étaient maintenant avancés. On a créé des étangs de pisciculture, mais les résultats n'ont pas été très encourageants. La Mission a été informée que les chefs locaux considéraient souvent ces étangs comme leur propriété et ne permettaient pas qu'on y pêche. L'élevage du porc a fait des progrès et l'on a mis des verrats à la disposition des éleveurs aux postes de patrouille. Les enquêtes sur l'utilisation des terres entreprises dans la région de Chimbu n'ont pas été achevées. Le chef du service agricole du district a précisé qu'il n'y avait, tout récemment encore, qu'un seul fonctionnaire affecté à ces enquêtes dans la région de Chimbu, mais qu'on y avait maintenant affecté un autre fonctionnaire, ce qui allait permettre d'accélérer les enquêtes. Le programme de formation d'agriculture a été prévu pour 30 stagiaires par an.

130. La Mission a été informée que les plans à venir concernant le district prévoient un ralentissement

de la plantation des caféiers, car le marché est en période de crise. La production des arachides sera développée et la production de fruits de passiflore maintenue au même niveau que la capacité de traitement du produit. On se préoccupera particulièrement des cultures de rapport et des cultures de subsistance dans les hautes régions montagneuses et l'on effectuera, à titre d'essai, des distributions de graines de pyrèthre. L'enquête portant sur la région de Chimbu sera intensifiée et l'on organisera le service de formation d'agriculteurs de façon à former 80 stagiaires chaque année. On se préoccupera d'étendre l'irrigation dans les régions sèches et l'on essaiera de faire en sorte que certains agriculteurs s'établissent comme éleveurs de porcs. Il sera donné une haute priorité à la conservation des terres par l'interdiction des brûlis et la plantation d'arbres.

131. Dans les Hautes Terres de l'Ouest, la Mission a été informée que des plans relatifs à l'extension des activités de vulgarisation agricole avaient été mis en œuvre. Il existe maintenant une station à Mont-Hagen et un centre à Minj. On a planté des caféiers et cette culture suscite un intérêt particulier dans le sous-district de Minj. Toutefois, il a été précisé que l'on avait des doutes quant à la possibilité de faire du café la principale culture marchande du district. Ces considérations, en même temps que le niveau peu élevé des cours, ont amené les fonctionnaires agricoles à orienter l'intérêt des planteurs vers d'autres cultures, bien que l'on ait tout fait pour aider ceux qui désiraient planter des caféiers. La production d'arachides s'est développée et les cultures maraîchères ont également pris de l'importance. Comme dans les Hautes Terres de l'Est, on s'occupe de l'agriculture en altitude. On a distribué des semences de pommes de terre résistant au gel et l'on effectue actuellement à Korn-Farm des essais de variétés de blé résistant au gel; on effectuera également des essais sur diverses variétés d'orge à bouillir. Les progrès réalisés dans la diversification des cultures de subsistance ont été lents, étant donné l'importance du chiffre de la population et les quantités limitées de semences dont on disposait. Toutefois, on a distribué de meilleures variétés de patates et de bananes. Le volume de la production de fruits de passiflore, qui atteint toute la capacité des installations de traitement, est passé de 243.000 livres en 1956 à un chiffre évalué à 600.000 livres en 1959. Un centre de pisciculture a été créé à Mont-Hagen, mais l'étang n'a pas encore été aleviné, car on attend les résultats de nouvelles recherches sur la possibilité d'y acclimater le tilapia. Un programme de formation a été entrepris à la station de Mont-Hagen et sera développé afin que l'on puisse recevoir 50 stagiaires chaque année.

132. La Mission s'est attachée à indiquer en détail ce qui a été fait et ce qui est envisagé dans chacun des districts où elle a pu se rendre. Elle espère avoir ainsi mieux souligné la diversité du milieu que l'on s'efforce de développer et, en même temps, mieux indiqué certains des problèmes auxquels on s'est heurté. C'est en tenant compte de ces facteurs qu'il faut examiner les chiffres de la production agricole autochtone.

133. Les chiffres fournis à la Mission par l'Administration montrent que la valeur totale des denrées agricoles marchandes produites par les autochtones au cours du dernier exercice financier est estimée à 1.450.000 livres. Les chiffres de production étaient les suivants par denrée: coprah, 16.000 tonnes; cacao, 700 tonnes pour 4.050 hectares; café, 100 tonnes pour 1.600 hectares; arachides, 500 tonnes; riz non décor-

⁷ *Ibid.*, par. 172.

tiqué, 750 tonnes; fruits de passiflore, 535 tonnes; produits maraîchers, 12.000 tonnes. Sauf pour le riz et le coprah, ces chiffres sont en augmentation par rapport à la production de l'année précédente. Néanmoins, les augmentations ne sont pas particulièrement sensibles et le volume total de la production de denrées marchandes est encore très faible.

134. En essayant de juger ce que ces chiffres signifient, la Mission tient à dire qu'elle désire féliciter l'Autorité administrante de ce qu'elle a fait pour améliorer l'agriculture autochtone. Les efforts accomplis pour introduire de nouvelles cultures de subsistance et pour améliorer ainsi le régime alimentaire des populations ont donné des résultats fort appréciables. La population s'intéresse davantage aux cultures marchandes, qui se développent dans tout le territoire. Les services de vulgarisation agricole atteignent un nombre de plus en plus grand de planteurs autochtones, grâce à l'activité des équipes volantes et à la mise en œuvre de programmes de formation destinés aux agriculteurs autochtones. On essaie de résoudre les problèmes de commercialisation et de distribution grâce à des organismes de type coopératif. La Mission ne pense pas que les chiffres de production indiqués ci-dessus donnent toute la mesure des progrès réalisés. Certains arbres ou arbustes, par exemple, ne deviennent productifs qu'après cinq à sept ans.

135. La Mission estime qu'il reste encore beaucoup à faire dans le domaine de l'agriculture autochtone. Elle comprend parfaitement combien il est difficile, vu les obstacles sociaux, économiques et techniques, de réaliser une révolution agricole en Nouvelle-Guinée. Elle ne voudrait pas presser l'Autorité administrante d'entreprendre des projets de mise en valeur hâtifs et mal conçus qui pourraient échouer et non seulement provoquer de graves mécomptes, mais affaiblir sérieusement la confiance de la population dans l'Administration à un moment où il importe qu'elle se trouve renforcée. Néanmoins, la Mission espère que l'Autorité administrante intensifiera ses efforts dans ce domaine et que, grâce à l'orientation nouvelle des activités de la Division de la vulgarisation agricole, ainsi qu'à la solution rapide des problèmes fonciers et à l'achèvement des enquêtes sur l'utilisation des terres, l'agriculture fera des progrès importants au cours des prochaines années.

QUESTIONS FONCIÈRES

Pénurie de terres

136. Notant qu'il y avait eu des avis contradictoires sur la pénurie de terres dans certaines régions du Territoire, la Mission a demandé son avis à l'Administration afin de mettre les choses au point et de dissiper toute confusion à ce sujet. Elle a également demandé quelles mesures l'Autorité administrante prenait ou comptait prendre si les terres manquaient ou risquaient de manquer.

137. L'Administrateur adjoint a fait observer que, vu la faible densité de la population — 3,4 habitants au kilomètre carré — il ne pouvait guère être question de pénurie de terres. Et, à supposer qu'un tiers seulement de la terre soit cultivable, la densité s'élèverait à 10,4 habitants au kilomètre carré et il ne pouvait toujours pas en être question. Il était évident que, dans certaines régions — comme celles de Chimbu (Hautes Terres de l'Est) et peut-être celle des Tolai (presqu'île de la Gazelle) où la population s'accroissait rapidement — des signes indiquaient qu'une pénurie de terres pouvait

se produire "soit dès à présent soit dans un assez proche avenir". Mais de l'avis de l'Administrateur adjoint, les chiffres montraient que l'on ne pouvait pas parler de pénurie de terres en considérant le Territoire dans son ensemble.

138. L'Administrateur a convenu qu'une pression démographique existait dans la région de Chimbu et la presqu'île de la Gazelle. Dans cette dernière, on prenait des mesures pour y remédier. Des lots de terre étaient mis à la disposition de colons indigènes dans la vallée du Warangoï et le Vudal Scheme offrait aussi aux habitants la possibilité d'acquérir des terres. On étudiait le problème posé par la région de Chimbu et cherchait les moyens de le résoudre. Aucune décision n'avait encore été prise, mais il faudrait peut-être transférer une partie de la population dans la vallée du Wahgi.

139. Les terres en question de la vallée du Warangoï, un lot de 145 hectares, ont été cédées à bail au conseil administratif local autochtone de Vunamami. Trois autres lots, d'une superficie d'environ 525 hectares sont réservés dans la même région pour la réinstallation des autochtones. Dans le cadre du Vudal Scheme, un lot de 400 hectares a été loué au conseil administratif local de Rabaul pour être sous-loué aux habitants de la région qui demanderaient des terres. Le Conseil n'ayant pu mener le projet à bien, un groupe d'autres autochtones, des Nanga-Nanga, qui manquaient de terres, a été autorisé à participer au plan. Si l'on peut mettre au point un système de prêts satisfaisant, on pense pouvoir remporter un succès dans leur cas.

140. La Mission a beaucoup entendu parler de la question des terres dans la presqu'île de la Gazelle. Lors de réunions publiques, des orateurs ont cité des villages qui n'avaient pas assez de terres. Des demandes ont été faites pour la restitution de terres aliénées dont la propriété est contestée et pour l'attribution des terres inutilisées à ceux qui ont besoin de terres. L'une des causes de mécontentement semblait être qu'il existait de grandes surfaces de terres aliénées laissées en friche à proximité de villages qui prétendaient en avoir besoin dès maintenant ou à bref délai. Pour avoir entendu un grand nombre de plaintes, de discussions et d'explications relatives aux terres, et quel que soit leur bien-fondé, la Mission est certaine que la question suscite une grande agitation. De plus, étant donné les nombreuses aliénations de terres effectuées jadis dans la région des Tolai et la rapidité actuelle de l'accroissement de la population, des pénuries de terres apparaîtront bientôt dans la presqu'île de la Gazelle, si elles n'existent pas déjà. En raison de l'accroissement rapide de la population, il en va de même pour les Hautes Terres et quelques autres régions. Dans le district du Sepik, le problème est différent: une grande partie des terres est pauvre et les autochtones de cette région ne pourront jamais en tirer qu'un faible revenu monétaire.

141. En exposant ses plans pour la réinstallation des autochtones dans la région de Vudal et dans la vallée du Warangoï, l'Administration a fait observer que les transferts de population ne sont pas une tâche aisée ou ne dépendant que de considérations d'ordre pratique. Même si la possibilité et la nécessité du transfert sont établies, il est très difficile d'amener les populations à y consentir. Leurs coutumes et croyances anciennes les retiennent sur les terres où elles vivent et qu'elles répugnent à abandonner, même si ces terres ne peuvent plus les faire vivre. L'Administration a fait observer également que, même dans la région tolai, où la popu-

lation est la plus familiarisée avec l'économie monétaire et comprend sans doute mieux la nécessité d'un transfert, on note des signes de résistance, dus aux liens ancestraux.

142. La Mission reconnaît que les transferts de population ne seront pas une tâche aisée. Vu les difficultés auxquelles on se heurtera et l'aggravation rapide à attendre de la pression démographique, elle estime que l'Autorité administrante devrait s'attaquer au problème plus énergiquement. Les projets relatifs à la région de Vudal et à la vallée du Warangoi semblent être des projets pilotes de réinstallation des autochtones. Ne concernant que quelques centaines de colons autochtones, ils ne contribueront pas beaucoup à atténuer les effets de la surpopulation ou de la pénurie de terres, bien que l'Administration puisse retirer de leur succès ou échec une expérience et des connaissances précieuses pour les projets de réinstallation futurs. Cependant il faut du temps pour acquérir cette expérience et ces connaissances. Le projet de Vudal, par exemple, est en cours d'exécution depuis cinq ans et ne sera achevé que dans quelques années. La Mission est certaine que l'Autorité administrante a maintenant compris que le temps dont elle dispose ne lui permet pas de tenter des expériences de réinstallation les unes après les autres, mais qu'elle doit avoir plusieurs projets en train simultanément dans tout le Territoire, et pas seulement les deux projets concernant la presqu'île de la Gazelle. La Mission sait que l'Administration étudie aussi le problème de la surpopulation dans la région de Chimbu et la possibilité de réinstaller la population de certains villages dans la vallée du Wahgi. Elle estime cependant que tout le problème doit être examiné sans délai, car il pourrait devenir sérieux dans un avenir très proche. Il serait alors trop tard pour prendre des mesures d'urgence car, comme l'a dit l'Administrateur lui-même, ce n'est pas un problème que l'on peut régler du jour au lendemain.

Régime foncier

143. Un autre problème, lié partiellement à celui de la pénurie de terres, concerne les formes coutumières du régime foncier. L'Administration n'ignore pas qu'une économie monétaire axée sur l'arboriculture ne peut réussir avec ces systèmes anciens. Le Ministre des territoires extérieurs a fait remarquer que, dès le début, l'Autorité administrante s'était fixé et avait mis en œuvre une politique destinée à sauvegarder les droits des autochtones à la propriété foncière. A son avis, le cultivateur devait pouvoir obtenir des droits sur les terres et pouvoir toujours conserver ces droits. Cependant, dans les systèmes coutumiers, où la possession et l'héritage des terres sont conçus pour une simple économie de subsistance, les fils ou les filles d'une personne peuvent ne pas hériter des terres qu'elle a cultivées et ces terres peuvent échoir à une personne qui ne s'en est jamais occupée. Le moment est venu où l'Autorité administrante devra apporter au régime foncier des réformes importantes afin d'assurer à l'individu capable et désireux de faire fructifier des terres l'accès à la propriété. En raison des régimes fonciers actuels, aussi bien que d'autres facteurs, il faudra prévoir des transferts de population importants. L'Administration envisageait une action double consistant, d'une part, à obtenir la possession de terres en friche ou faiblement peuplées afin de les répartir entre des colons autochtones venant de régions surpeuplées ou pauvres et, d'autre part, à transformer les droits fonciers coutumiers en droits de propriété individuelle. Les projets du Waran-

goï et de Vudal étaient des exemples de l'œuvre de ce genre qu'elle était en train d'exécuter.

144. La Mission a appris aussi qu'en décembre 1958, les commissaires de district ont choisi les régimes fonciers comme thème de leur conférence à Port-Moresby. Ils ont reconnu unanimement que le système actuel "provoque le chaos dans l'arboriculture et qu'il faut instituer des droits de pleine propriété ou de bail". Du point de vue de la législation, l'Administration a déjà tous les moyens de modifier le régime foncier coutumier. Cependant, elle n'a usé d'aucun moyen de contrainte à cet effet et elle a abouti à une impasse, car les populations refusent de vendre à l'Autorité administrante les terres qu'elles détiennent à titre coutumier. Tant qu'elles s'y refusent, l'Administration n'a aucune terre à distribuer en pleine propriété ou en location. Il en est ainsi notamment chez les Tolaï, qui désirent conserver leurs terres pour les utiliser comme il leur plaît, mais veulent d'autres terres, soit en pleine propriété, soit en location, pour y pratiquer l'arboriculture et d'autres cultures de rapport. Les Tolaï s'opposent fermement à toute idée de vendre leurs terres ancestrales à l'Administration pour qu'elle les leur recède à bail.

145. Les autochtones commencent à se rendre compte des difficultés qu'ils ont à pratiquer des cultures de rapport, car le conseil administratif local de Tikana, en Nouvelle-Irlande, a informé la Mission qu'il avait discuté de la question. Les autochtones peuvent pratiquer des cultures de subsistance sur le domaine du village, mais il leur est interdit d'y planter des cacaoyers, des cocotiers ou des caféiers. Ils comprennent — ou du moins les membres les mieux informés de la communauté le comprennent — que le régime foncier coutumier convient pour une économie de subsistance, mais non pour les cultures de rapport. Les administrateurs pensent que les conseillers et la population ne pourraient pas résoudre le problème à eux seuls et qu'ils auront besoin de l'assistance de l'Administration. Il faudra que cette dernière trouve le moyen en louer des terres à des hommes qui pourront les transmettre à leurs enfants.

146. La Mission convient que les autochtones ne peuvent pas, par leurs propres moyens, parvenir à changer leur régime de tenure et d'utilisation des terres pour répondre aux exigences propres aux cultures de rapport, et notamment à l'arboriculture. Elle note avec satisfaction que l'Administration se rend compte de la situation et du danger qu'il y aurait à ne pas y faire face par des mesures judicieuses. Elle considère que l'on ne peut attendre des administrateurs, qui n'ont pas grande expérience d'un problème de ce genre, qu'ils parviennent à le résoudre sans l'assistance de personnes qualifiées. Si la transformation du régime foncier traditionnel est quelque chose de nouveau dans le Territoire, elle ne l'est pas dans beaucoup de pays et la Mission pense que l'Administration serait bien avisée de tirer parti de l'expérience et de l'aide de ceux qui ont à s'occuper de ce problème difficile.

FORÊTS

147. Il est bien évident, de l'avis de la Mission, que les forêts sont l'une des plus grandes et plus précieuses ressources de la Nouvelle-Guinée. Leur exploitation commence à peine et la Mission a appris avec satisfaction que l'Administration contrôle avec soin les opérations d'abattage afin d'assurer la conservation de

ces précieuses ressources. Elle a appris que les scieries fournissent actuellement presque tout le bois de sciage nécessaire pour le bâtiment dans le Territoire et que les meilleurs bois du pays peuvent affronter la concurrence sur le marché d'exportation. A Bulolo, il existe une fabrique de placages, la Commonwealth New Guinea Timbers Ltd., qui est administrée conjointement par le Gouvernement australien et la Bulolo Gold Dredging Company. Cette fabrique produit de très beaux placages qui sont vendus dans tout le Territoire et outre-mer. En 1958, la valeur des exportations a été estimée à plus de 1 million de livres. La plus grande partie de la production est absorbée par l'Australie, mais une quantité relativement importante est vendue aux Etats-Unis d'Amérique. La Mission a pu visiter la fabrique de cette société à Bulolo et elle a été très impressionnée par sa bonne marche.

148. A Bulolo, la Mission a pu se rendre compte aussi de l'œuvre de reboisement entreprise par la section de la sylviculture du Département de l'agriculture et des forêts. Les zones déboisées par la fabrique de placages et par la scierie du gouvernement sont replantées en pins *hoop* et *klinkii* au rythme d'environ 450 hectares par an. Le cycle abattage-plantage-abattage prendrait, pensait-on, une cinquantaine d'années. On dispose d'une pépinière, d'équipement pour le plantage et la construction de routes. Douze Européens et 500 Néo-Guinéens sont employés à ce travail.

149. Une importante industrie du bois s'est créée sur le fleuve Sepik, qui peut, ainsi que ses affluents, servir au flottage des grumes. Les autochtones abattent les arbres sur leurs terres et les font flotter ou les remorquent jusqu'aux scieries d'Angoram et Marienberg en aval. Six scieries fonctionnent dans le district du Sepik, mais leur production est encore insuffisante pour l'exportation.

150. Dans le district des Hautes Terres de l'Ouest, il existe deux scieries commerciales et plusieurs petites scieries appartenant à l'Administration. Leur potentiel est limité et, mise à part la scierie de Nondugl, leur production de bois est utilisée presque entièrement par l'Administration. Les missions chrétiennes exploitent également quelques scieries, avec du bois acheté aux autochtones. Leur production est utilisée pour les travaux de construction des missions, comme par exemple le très bel hôpital de Mambisanda.

EXPLOITATION MINIÈRE

151. Comme l'exploitation minière par dragage pratiquée par des sociétés et des mineurs européens continue à perdre de son importance, l'exploitation des alluvions par les autochtones tient une assez large place dans la vie économique des cinq districts situés sur l'île de la Nouvelle-Guinée. Dans chacun des quatre districts où elle s'est rendue, la Mission a pu constater le rôle croissant que jouait cette activité. On l'encourage par tous les moyens et des fonctionnaires envoyés par le Département des sols et des mines sont en contact constant avec les mineurs; ils les contrôlent et les conseillent dans leurs travaux; enregistrent leurs droits et les aident dans la prospection.

152. Dans le district de Morobé, au cours de la première moitié de l'exercice 1958-1959, les mineurs autochtones ont produit environ 570 onces d'or fin représentant une valeur de 8.904 livres et 135 onces d'argent fin évaluées à 41 livres, ces métaux provenant surtout du cours supérieur du Watut et de la région de Mumeng.

153. Dans le district du Sepik, l'exploitation minière est concentrée dans la région de Maprik, où un fonctionnaire du Service des mines est actuellement en poste. Lors de réunions publiques tenues à Ambunti et Avatip, les mineurs se sont plaints que l'Administration ne leur payait pas leur or aussi cher qu'ils le désiraient. On leur a fait observer que le prix de l'or était déterminé par des facteurs indépendants de la volonté de l'Administration, qui n'agit que comme intermédiaire pour la vente de cet or.

154. En se rendant en voiture de Togoba à Mont-Hagen, dans les Hautes Terres de l'Ouest, la Mission a pu voir comment les mineurs autochtones procédaient. Ils construisent un petit barrage sur le cours d'eau; l'eau est détournée vers l'entrée du laveur, où la matière est placée et brassée. On enlève les pierres et ce qui reste est lavé dans le laveur et les canaux. On a trouvé de l'or dans plusieurs régions, mais ce n'est que dans le Maramp, affluent du Jimmi, dans le Tunim, affluent de la Sau, et dans le cours supérieur de la Porgera qu'on en a trouvé en quantités exploitables.

155. Kainantu est le principal centre minier du district des Hautes Terres de l'Est et quelque 2.000 personnes travaillent dans les mines, sans que cela les empêche de pratiquer des cultures de subsistance.

FINANCES PUBLIQUES : IMPÔTS

156. Juste avant que la Mission quitte l'Australie, l'Autorité administrante a fait connaître son plan de réorganisation du système fiscal du Territoire. Un trait important de ce plan est l'introduction de l'impôt direct sur le revenu des personnes physiques et des sociétés et un projet de loi à cet effet a été déposé au Conseil législatif.

157. On se rappellera que, depuis plusieurs années, le Conseil de tutelle a suggéré que certains changements soient apportés au système fiscal du Territoire, et notamment que l'impôt direct y soit institué. L'Autorité administrante a informé le Conseil, à sa vingt-deuxième session, qu'une enquête sur les recettes fiscales du Territoire était en cours et qu'elle pourrait conduire à l'établissement d'un impôt sur le revenu⁸.

158. Le rapport auquel a abouti cette enquête et qui a été communiqué à la Mission analyse les sources de recettes existantes et les examine par rapport aux besoins économiques du Territoire et en fonction de l'équité à préserver à l'égard des différents éléments de la population. Il suggère certaines modifications dans la plupart des sources de recettes, notamment la suppression des droits d'exportation et certains ajustements des droits d'importation. Il propose un impôt direct sur le revenu comme étant l'impôt le plus équitable et celui qui fournit le moyen le plus rationnel et le plus souple pour établir le budget.

159. Le Ministre des territoires extérieurs a informé la Mission que la réorganisation envisagée, qui comprendrait l'imposition directe, la suppression des droits d'exportation et l'ajustement de certains droits d'importation, entrerait en vigueur le 1er juillet 1959. Il escomptait que le nouvel impôt rapporterait environ 1.230.000 livres, mais que la suppression des droits d'exportation en ferait perdre environ 800.000, et l'ajustement des droits d'importation 250.000 livres de plus. Le Ministre s'attendait donc à un gain net d'environ 200.000 livres.

⁸ *Ibid.*, vingt-deuxième session, 899ème séance, par. 12.

160. Lors de la visite de la Mission, la question de l'imposition directe faisait l'objet de discussions publiques. Elle a été discutée au Conseil législatif, où une opposition considérable s'est manifestée de la part de membres non fonctionnaires qui affirmaient que l'impôt direct décourageait les investissements dont le Territoire a tant besoin. Tous les membres non fonctionnaires, y compris deux Néo-Guinéens, ont demandé que l'on procède à une enquête publique sur ce point avant de prendre une décision quelconque.

161. Dans un document communiqué à la Mission, l'Autorité administrante déclare que les nouvelles propositions n'empêcheront nullement les investissements mais devraient au contraire les stimuler. On lit dans ce document :

“L'impôt sur le revenu stimulera tout particulièrement les investissements dans les plantations, en vertu de la disposition relative au rapport des pertes. Le fait que les planteurs s'installant dans le Territoire après l'établissement de l'impôt sur le revenu pourront reporter leurs pertes pendant une période de sept ans signifie que ceux-ci (dans les plantations pour lesquelles la période d'installation peut s'échelonner sur cinq années ou plus) pourront déduire des recettes brutes leurs dépenses de mise en valeur, par exemple de défrichage, de plantations, d'entretien, etc. Ils pourront être ainsi virtuellement exemptés d'impôts pendant les 10 premières années d'activité, ou même plus longtemps, et cela constituera un stimulant considérable pour les plantations, par rapport à la situation actuelle des exploitations de coprah, de cacao et de caoutchouc, puisque le présent régime prévoit des droits d'exportation prélevés sur les bénéfices bruts. L'agrandissement des plantations existantes sera bien entendu encouragé lui aussi, puisque le coût du défrichage, des plantations et de l'entretien de nouvelles zones sera à déduire des bénéfices imposables de l'ensemble de la plantation. Cela encouragera les planteurs et les sociétés à réinvestir les bénéfices et à se procurer en outre de l'extérieur de nouveaux fonds destinés à financer l'expansion. L'impôt sur le revenu est plus équitable que les droits d'exportation (qui seront supprimés lorsque cet impôt sera établi), car, à la différence des droits d'exportation qui portent sur les recettes brutes, compte non tenu des dépenses, l'impôt sur le revenu n'affecte que les bénéfices nets, une fois toutes les

dépenses normales effectuées et compte tenu d'un certain amortissement. En outre, les investissements dans les exploitations minières et forestières seront encouragés, car les frais de la mise en valeur des mines et de la construction de routes et de ponts permettant l'accès aux forêts pourront être déduits des bénéfices imposables, soit pour toute la durée de la mise en valeur de la mine ou de la forêt, soit pour 25 ans, si cette durée est supérieure à 25 ans.”

162. Ces projets lui ayant été soumis à la veille de son départ, la Mission n'a pas pu les étudier très en détail. Cependant, elle approuve les principes généraux sur lesquels ils se fondent et elle estime que leur adoption fera reposer les finances du Territoire sur des bases plus saines.

163. Comme il a été indiqué plus haut, ces changements n'augmenteront vraisemblablement pas beaucoup les recettes fiscales du Territoire et n'affecteront en rien le besoin qu'aura le Territoire de recevoir d'importantes subventions de l'Australie. L'année dernière, ces subventions se sont élevées à 6 millions de livres, alors qu'au cours de la même période les recettes fiscales ne représentaient que près de 3 millions de livres, dont la plus grosse partie était fournie par des droits de douane. Une nouvelle source de recettes a été constituée l'année dernière par un “impôt personnel” de 2 livres perçu pour la première fois. Le montant total recouvré jusqu'au 30 juin 1958 a été de 69.304 livres.

164. La structure actuelle des finances publiques résulte du sous-développement et se retrouve même dans des territoires où le niveau de développement est beaucoup plus élevé qu'en Nouvelle-Guinée. Les services d'administration, de même que les services de la santé publique, de l'enseignement et de l'agriculture, exigent des recettes qui ne peuvent pas, pour le moment, être entièrement fournies par la Nouvelle-Guinée. En outre, ces services sont appelés à se développer et pèseront encore plus lourdement sur les ressources financières du Territoire. Des travaux essentiels comme la construction de bâtiments publics, d'écoles, d'hôpitaux, de routes, de ponts et d'aérodromes exigeront également des capitaux que la Nouvelle-Guinée n'est pas en mesure de fournir et, là aussi, les besoins ne pourront qu'augmenter. Le Territoire devra sans aucun doute compter sur l'assistance financière de l'Australie pendant bien des années encore.

CHAPITRE IV

PROGRES SOCIAL

LÉGISLATION DISCRIMINATOIRE

165. La Mission a été heureuse d'apprendre que l'Administrateur avait décidé d'abolir le couvre-feu et que cette décision prendrait effet le 20 avril 1959 dans tout le Territoire. A cette date, les restrictions imposées aux déplacements des autochtones, qui devaient obtenir une permission écrite pour pénétrer ou demeurer dans certaines villes, ou pour s'absenter de leur domicile dans ces villes, entre 11 heures du soir et 5 heures du matin, seront levées.

166. La suppression des restrictions imposées par le couvre-feu n'est que l'un des éléments d'une série de

modifications qui sont actuellement apportées à la législation et qui ont fait suite à la création, en 1958, d'un comité chargé d'étudier la législation discriminatoire. Ce comité a d'abord examiné les principaux domaines où s'exerçait la discrimination, en vue d'une action immédiate, et c'est à la suite de cet examen que la *Native Administration Ordinance* et les *Native Regulations* ont été considérablement modifiés, le couvre-feu et d'autres restrictions du même ordre étant notamment supprimés. Les lois pénales relatives aux délits sexuels ont été complètement révisées également, de manière à éliminer toutes dispositions discriminatoires. Ce sont là les principales mesures qui ont été

prises jusqu'ici, mais le comité poursuit ses travaux et il lui reste encore plusieurs questions à examiner. Le comité a établi une liste d'ordonnances contenant des dispositions discriminatoires, qu'il a soumise à plusieurs chefs de départements, et il a déjà reçu certaines réponses. Le critère appliqué pour déterminer s'il convient de maintenir une disposition discriminatoire est l'intérêt de la population autochtone.

RESTRICTIONS CONCERNANT LES BOISSONS ALCOOLISÉES

167. Une autre question qui a été évoquée lors de certaines des réunions entre la Mission et la population est celle des restrictions imposées à la vente de boissons alcooliques aux autochtones. L'Administrateur, invité à donner son avis sur la politique future à cet égard, a déclaré que la question était à l'étude depuis quatre ou cinq ans et qu'un comité du Conseil législatif l'avait examinée. Aucune solution vraiment satisfaisante n'avait encore été trouvée, mais des fonctionnaires continuaient à s'occuper de la question.

MAIN-D'ŒUVRE

168. Au 3 mars 1958, 43.359 autochtones avaient un emploi rémunéré; ce chiffre englobait la police. Sur ce chiffre, environ 11.000 personnes avaient un emploi spécialisé ou semi-spécialisé. Dans le passé, le salaire minimum en espèces s'élevait à 300 shillings par an. Les employeurs prenaient à leur charge les frais médicaux du travailleur, ses frais de logement, de nourriture, d'habillement, de déplacements et d'autres dépenses.

169. Pendant son voyage dans le Territoire, la Mission a entendu diverses plaintes concernant les conditions de travail et la main-d'œuvre. Dans les districts de Manus, de Morobé et du Sepik, le relèvement des salaires a été demandé au cours de réunions publiques. Dans le district du Sepik, il existait une main-d'œuvre excédentaire qui ne pouvait trouver d'emploi parce qu'elle était peu appréciée par certains employeurs. Les autorités estimaient que, si cet état de choses persistait, il en résulterait de graves difficultés et qu'il faudrait s'attaquer au problème du chômage en stimulant l'augmentation de la production agricole marchande.

170. En Nouvelle-Bretagne, c'est des ouvriers des plantations qu'on se plaignait. De grandes difficultés résultaient des défections qui se produisaient, en particulier parmi les ouvriers venant du district du Sepik. Des ouvriers acceptaient un contrat de travail pour se faire transporter gratuitement dans la région de Rabaul, sachant qu'ils ne pouvaient pas être punis s'ils rompaient leur contrat avant ou après leur arrivée au lieu de travail. La Mission a appris que, dans un groupe de 17 plantations, 774 ouvriers avaient ainsi fait défection de 1952 à la fin de 1958. Un chef autochtone du district du Sepik était si préoccupé du comportement de ses compatriotes à cet égard qu'il avait demandé que des sanctions pénales pour des cas de ce genre soient prévues par l'ordonnance sur la main-d'œuvre. Des chefs responsables, aussi déconcertés par les défections que les fonctionnaires de l'Administration, s'étaient réunis pour examiner la question et avaient décidé qu'ils s'efforceraient d'amener les jeunes ouvriers à respecter à l'avenir leurs contrats de travail.

171. En revanche, la Mission a appris que d'autres planteurs entretenaient d'excellentes relations avec leurs

ouvriers et que le problème des défections ne s'était pas posé chez eux. Ces planteurs avaient des contrats quotidiens avec leurs ouvriers et passaient pour de "bons employeurs", fournissant à la main-d'œuvre des conditions de vie satisfaisantes et se préoccupant, d'une manière générale, de son bien-être. Il semblerait donc que, dans une certaine mesure, les employeurs soient eux-mêmes responsables de l'existence du problème des défections de main-d'œuvre.

172. A Port-Moresby, la Mission a été informée qu'une nouvelle ordonnance sur l'emploi des autochtones avait été prise; en vertu de cette ordonnance, le salaire annuel minimum est passé à 325 shillings pour la main-d'œuvre non spécialisée et à 455 shillings pour les travailleurs de force. Des dispositions prévoient que les ouvriers travaillant sous contrat seront renvoyés dans leurs foyers à l'expiration du premier ou du second contrat, mais les travailleurs mariés pourront demeurer au-delà de la durée du contrat, qui est de deux ans. Les travailleurs hautement qualifiés, qui n'ont aucune difficulté à trouver du travail, ne sont pas visés par les dispositions les plus restrictives de la nouvelle ordonnance. L'Administration a indiqué que, dans l'ensemble, les dispositions régissant l'emploi de la main-d'œuvre s'assouplissent, mais des dispositions spéciales fixent des conditions très strictes pour l'emploi des femmes. On a conservé les meilleurs éléments de l'ancienne législation, en vertu desquels tous les frais médicaux, les frais de déplacement et autres dépenses nécessaires pour assurer le bien-être général du travailleur sont à la charge de l'employeur. Afin de venir à bout du problème des défections de main-d'œuvre, il a été prévu que les travailleurs seront payés dans le district dont ils sont originaires, après l'expiration de leur contrat. Lorsque ce problème a été examiné, l'institution d'un système de cartes d'identité pour les travailleurs a aussi été discutée, lors d'une réunion des employeurs et de leurs représentants, mais les participants n'ont pas pensé que ce système soit souhaitable et ont recommandé de ne pas l'adopter.

173. Une ordonnance distincte, créant un Conseil consultatif de l'emploi, initiative que l'Autorité administrative avait annoncée en 1958, a également été prise. Le président permanent de ce conseil a été désigné et était attendu dans le Territoire en avril 1959, date à laquelle le Conseil devait être constitué comme un organe permanent de l'Administration. Il aurait pour membres deux fonctionnaires de l'Administration, deux représentants des employeurs, qui engageraient de la main-d'œuvre autochtone, et deux représentants autochtones des travailleurs. Le Conseil s'est vu confier le mandat suivant :

a) Examiner les questions relatives à l'emploi des autochtones qui lui seront soumises de temps à autre par l'Administrateur et faire rapport à ce dernier;

b) Se tenir au courant de toute évolution des conditions d'emploi ou du coût de la vie pouvant exercer une influence directe sur la fixation du salaire minimum des employés autochtones ou des primes de spécialisation et conseiller l'Administrateur sur ces questions;

c) Présenter à l'Administrateur, une fois par an au moins, un rapport concernant la mise en œuvre de toutes les dispositions législatives ayant trait à l'emploi des autochtones, en appelant l'attention de l'Administrateur sur les mesures que le Conseil jugerait souhaitable d'adopter pour atteindre les objectifs en vue desquels ces dispositions législatives ont été prises.

174. Comme celle qui l'a précédée, la Mission estime que, parmi les nombreux problèmes auxquels l'Administration continue à se heurter dans le domaine de la santé publique, deux des plus importants semblent être l'insuffisance des installations et la formation de personnel médical autochtone.

175. Dans le domaine de la santé, comme dans celui de l'enseignement, l'Administration bénéficie de la coopération étroite des missions chrétiennes, auxquelles elle accorde un appui financier pour cet aspect de leur travail. L'Administration et les missions entretiennent respectivement 75 et 53 hôpitaux. Bon nombre d'entre eux, et notamment certains des hôpitaux de l'Administration, auraient grand besoin d'être reconstruits. La Mission a été heureuse de constater les progrès réalisés dans la construction de nouveaux hôpitaux.

176. Conformément à la politique suivie par l'Administration, les nouveaux hôpitaux sont construits en deux parties et comprennent un établissement pour les Néo-Guinéens et un autre pour les Européens, les deux établissements étant situés à proximité l'un de l'autre de manière à pouvoir utiliser des services communs. C'est ainsi qu'à Nonga, près de Rabaul, l'établissement destiné aux Néo-Guinéens est terminé, tandis qu'à Laé et à Wewak on a achevé la construction des établissements destinés aux Européens. De nouveaux hôpitaux ont également été construits à Saïdor et Bundi, dans le district de Madang, à Laïagam, dans les Hautes Terres de l'Ouest et à Guminé, Henganofi et Lufa, dans les Hautes Terres de l'Est. Un nouvel hôpital général, dont le coût est estimé à 700.000 livres, est en construction à Madang et l'on prépare les plans pour la construction d'un nouvel hôpital de district à Goroka, qui coûtera 750.000 livres, et pour la reconstruction de l'hôpital de Bogia, dans le district de Madang. De nouveaux hôpitaux doivent aussi être construits à Green-River et à Nuku, dans le district du Sepik.

177. De plus, l'Administration a construit un nouvel hôpital à Mambisanda, dans les Hautes Terres de l'Ouest, avec la coopération des missions chrétiennes, et des hôpitaux pour tuberculeux ont été construits à Bitapaka, en Nouvelle-Bretagne, et à Butaweng, près de Finschhafen, dans le district de Morobé. Une nouvelle colonie de lépreux est organisée actuellement à Aïtapé, dans le district du Sepik.

178. La Mission a visité plusieurs nouveaux hôpitaux, certains dirigés par l'Administration et d'autres par les missions chrétiennes. La Mission a particulièrement admiré l'hôpital de Nonga, qui dépend de l'Administration, le sanatorium de Butaweng et l'hôpital général de Mambisanda, ces deux derniers gérés par la mission luthérienne de Nouvelle-Guinée. La Mission s'est également rendue dans de nombreux autres hôpitaux, notamment ceux de Lorengau, Kavieng, Malaheng (Laé), Lumi, Maprik, Mont-Hagen, Kainantu, Kundiawa et Goroka, qui dépendent de l'Administration, ceux de Lemakot et de Vanapopé, qui dépendent de missions chrétiennes, et la maternité de Dagua, gérée par des missions catholiques; elle a enfin visité la colonie de lépreux de Togoba, administrée par les Adventistes du Septième Jour, et l'hôpital général de Kombarès, que dirige la mission baptiste australienne.

179. La Mission a constaté que certains de ces hôpitaux étaient bien dirigés et bien installés. D'autres, et surtout, elle regrette de le dire, plusieurs de ceux

qui dépendent de l'Administration, laissent beaucoup à désirer. Elle espère que, dans un proche avenir, ces bâtiments délabrés et ces installations médiocres feront place à des établissements dignes des services dévoués des médecins et du personnel qui y travaillent.

180. L'excellent hôpital de Nonga, où la section néo-guinéenne, qui est gratuite, fonctionne déjà, justifie cet espoir. Cet hôpital, doté de tout le personnel nécessaire, possède un équipement moderne, notamment des salles climatisées qui abritent les services de radiologie et de pathologie, un service chirurgical qui comprend deux salles d'opération, des salles de stérilisation, d'anesthésie, de préparation des plâtres et des salles pour le personnel. Il a une capacité de 296 lits et dispose de tous les services auxiliaires nécessaires: cuisines, blanchisserie, chaufferie, électricité, ambulances, incinérateur, salle de récréation et appartements pour le personnel autochtone marié et célibataire. Une école d'infirmières, d'assistants hospitaliers et d'aides-soignants pour les postes de secours lui est rattachée. La Mission estime qu'il convient de féliciter vivement l'Administration pour la création de cet hôpital, qui, elle l'espère, servira de modèle pour les autres hôpitaux centraux qui doivent être créés.

181. Indépendamment des hôpitaux, la Mission a visité de nombreux autres établissements médicaux qui pourvoient à l'ensemble des besoins de la population dans le domaine de la santé. Elle s'est beaucoup intéressée aux travaux effectués au centre antipaludique de Maprik et s'est félicitée d'apprendre que des assistants néo-guinéens participaient à la lutte contre cette maladie très répandue, qui constitue actuellement la principale cause de décès dans le Territoire. La Mission a également pu visiter la fabrique d'appareils de prothèse de Laé, entreprise unique, due surtout à l'initiative d'un Australien qui a perdu lui-même une jambe; il assure la direction de la fabrique et enseigne son art à des assistants néo-guinéens. La Mission estime que son travail est particulièrement digne d'éloges.

182. Au cours de son voyage, la Mission a également vu plusieurs postes de secours médicaux et plusieurs services de maternité et centres de consultations pour nouveau-nés et pour enfants. C'est généralement dans ces services que la majorité des habitants des villages reçoivent pour la première fois un traitement médical convenable. Ils constituent donc, de l'avis de la Mission, l'un des éléments les plus importants de l'œuvre accomplie dans le Territoire en matière de santé publique. Aussi a-t-elle été particulièrement satisfaite de constater l'intérêt qu'ont manifesté pour eux plusieurs des conseils de gouvernement locaux, qui ont construit des postes de secours dans leur région et en assurent le bon fonctionnement; les trois postes construits sous l'égide du conseil de gouvernement local de Tikana, dans le district de la Nouvelle-Irlande, en fournissent un exemple.

183. En ce qui concerne le problème de la formation du personnel médical autochtone, la Mission, tout en reconnaissant que ce problème est étroitement lié au niveau de l'instruction dans le Territoire, estime que les chiffres se passent de commentaires. Le Territoire ne compte que deux médecins auxiliaires et un assistant sanitaire qui soient des autochtones; tous trois sont diplômés de l'École centrale de médecine de Suva. Au 30 juin 1958, cette école n'avait que 11 étudiants néo-guinéens, un en première année, six se préparant à devenir médecins auxiliaires, un suivant les cours de dentiste auxiliaire, un autre les cours d'assistant de

laboratoire et deux les cours de soins infirmiers. Les hôpitaux de district du Territoire forment des infirmiers, des aides-soignants pour les postes de secours, des assistants hospitaliers, des assistants chargés des soins aux nouveau-nés, des assistants de radiographie et des assistants de laboratoire. La Mission a assisté à certains des cours donnés, où l'on enseigne aux étudiants, en pidgin, les notions essentielles concernant leur travail. La Mission comprend les difficultés que rencontre l'Administration dans ce domaine et elle espère qu'avec le relèvement général du niveau de l'instruction et grâce à l'enseignement de l'anglais comme *lingua franca* dans le Territoire, des progrès seront réalisés dans la formation de personnel médical autochtone pour toutes les branches de la santé publique. En outre, lorsque fonctionnera la nouvelle école de médecine que l'on envisage de créer à Port-Moresby, sur le modèle de celle de Suva, pour répondre aux besoins du Papua et de la Nouvelle-Guinée, il devrait être possible de faire jouer rapidement aux médecins autochtones un rôle plus important.

184. En ce qui concerne le personnel médical non autochtone, la Mission a cru comprendre que la situation s'était améliorée par rapport à ce qu'elle était à l'époque de la visite de la Mission précédente. Le programme de formation de médecins et d'assistants médicaux en Australie (*cadetship*) fonctionne bien. Des bourses d'études générales préparatoires sont accordées chaque année à de jeunes Européens et Asiatiques.

185. Avant de conclure ses observations sur la santé publique, la Mission tient à indiquer qu'au cours de sa visite à l'hôpital de Kainantu, dans le district des Hautes Terres de l'Est, elle a vu un malade atteint du *kuru*, le nom indigène d'un syndrome nouveau pour la médecine occidentale. On estime que 1 pour 100 des 16.000 habitants de la région où sévit cette maladie sont actuellement atteints du *kuru*, maladie mortelle un an après le moment où elle se déclare. Dans certaines

collectivités, on lui a attribué 50 pour 100 du total des décès survenus au cours des cinq dernières années. On ne connaît encore aucun moyen de la traiter ni de la prévenir. La Mission a été très frappée de l'intérêt et de la sollicitude avec lesquels le médecin-chef observait cette maladie pratiquement inconnue et des recherches qu'il avait entreprises avec l'assistance de spécialistes de l'Université d'Adélaïde et de l'Institut national de la santé de Bethesda [Maryland (Etats-Unis d'Amérique)]. Bien que cette maladie ne semble atteindre qu'un petit groupe de personnes vivant dans cette région particulière, la Mission fait les vœux les plus sincères pour que les travaux de ces hommes qui cherchent à sauver les victimes impuissantes de cette terrible maladie soient couronnés de succès.

CLUBS INDIGÈNES

186. Lors de la visite de la précédente Mission, le club indigène de Goroka était le seul de son genre dans le Territoire. La Mission a été très heureuse d'apprendre que, dans l'intervalle, de nombreux clubs analogues s'étaient créés dans d'autres régions. Elle a eu l'occasion d'en visiter à Wewak et à Kundiawa, où il existe non seulement des clubs masculins, mais aussi des clubs féminins. La Mission pense qu'il convient de féliciter l'Administration d'avoir aidé à créer ces intéressants auxiliaires de la vie sociale des populations.

187. Bien qu'on ne puisse les qualifier de clubs au sens strict du terme, des groupements d'éclaireurs et d'éclaireuses existent dans la plupart des centres urbains du Territoire. La Mission a appris aussi qu'il s'était récemment constitué à Goroka un groupe de jeunes éclaireuses qui comprenait des enfants de toutes les races. Toutes ces activités jouent un rôle des plus utiles et leur principal mérite est qu'elles offrent aux Européens et aux Néo-Guinéens l'occasion de se rencontrer dans la vie privée.

CHAPITRE V

PROGRES DE L'ENSEIGNEMENT

ENSEIGNEMENT

188. Il y a quelques années, l'Autorité administrante s'était fixé un certain nombre d'objectifs dans le domaine de l'enseignement et avait mis en œuvre un plan quinquennal comme premier pas vers la réalisation de ces objectifs. Il s'agissait d'un plan général visant à développer l'enseignement primaire pour que tous les enfants sachent lire et écrire, et à organiser l'enseignement secondaire et technique ainsi que l'enseignement des adultes. Ce sont toujours les missions chrétiennes qui se sont surtout chargées de l'enseignement et elles considèrent cette tâche comme une de leurs fonctions essentielles. L'Administration leur a donc réservé un rôle très important dans la mise en œuvre de son plan d'enseignement. Elle était consciente, cependant, de certaines insuffisances des écoles de missions. De nombreux maîtres, autochtones ou non, n'avaient pas de diplôme et les programmes d'études laissaient souvent à désirer. La tâche que l'Administration s'était fixée consistait donc, non seulement à entendre et à améliorer ses propres services d'enseignement en créant plus

d'écoles et en formant plus de maîtres, mais aussi à essayer de relever le niveau de l'enseignement dans les nombreuses écoles de missions.

189. En 1955, l'Administration a modifié ce plan, comme l'a indiqué le rapport de la Mission de visite de 1956⁹, pour concentrer son action sur l'enseignement primaire dans l'ensemble du Territoire. Le but fixé a été d'apprendre aux enfants à lire et à écrire en anglais, sans cependant interdire officiellement l'emploi dans les écoles du pidgin mélanésien et des langues vernaculaires. A cet effet, l'Administration s'est efforcée tout particulièrement d'augmenter le nombre des maîtres diplômés dans les écoles de missions et dans ses propres écoles et d'obtenir la coopération des missions chrétiennes. On devait en même temps, pour répondre aux nouveaux besoins de la population, dispenser une formation technique à la fois dans les écoles primaires et dans des écoles spéciales. Tout en donnant la priorité à ces tâches, l'Administration réaffirmait les autres

⁹ *Ibid.*, 3ème partie, "Progrès de l'enseignement", par. 283.

objectifs qu'elle s'était proposés, notamment le développement de l'enseignement postprimaire sous toutes ses formes.

190. En janvier 1959, le Ministre des territoires extérieurs a approuvé certaines mesures destinées à accélérer le développement de l'enseignement primaire. En annonçant ces mesures, l'Administration a déclaré que plus de la moitié des enfants d'âge scolaire n'allaient pas à l'école et que, pour les autres, un tiers seulement environ recevait un enseignement satisfaisant. Pour remédier à cet état de choses, l'Administration avait décidé de n'épargner aucun effort en vue d'améliorer et d'étendre ses propres services d'enseignement, tout en réaffirmant sa conviction que, pour obtenir des résultats rapides et satisfaisants, il fallait élever les normes d'enseignement dans les écoles de missions. Cette méthode n'est évidemment pas nouvelle, puisque l'Administration l'applique depuis la fin de la seconde guerre mondiale; ce qui est nouveau cependant, c'est l'adoption de certaines mesures destinées à améliorer les normes dans les écoles de missions. Ces mesures seront les suivantes:

a) L'Administration désignera un plus grand nombre de fonctionnaires pour inspecter et contrôler ces écoles;

b) L'Administration envisagera la possibilité d'augmenter les crédits destinés à la formation des maîtres des écoles de missions;

c) L'Administration cessera à la fin de 1959 d'accorder une aide financière aux écoles de missions où la langue d'enseignement n'est pas l'anglais;

d) Les écoles de missions où l'enseignement est dispensé dans une langue vernaculaire qui n'est pas la langue maternelle des élèves seront fermées en 1960.

191. L'Administration a déjà approuvé la nomination de nouveaux inspecteurs, dont quatre auront la responsabilité de régions entières. Trois de ces derniers seront affectés au Territoire. On nommera un plus grand nombre de fonctionnaires chargés de l'enseignement, afin qu'il y en ait un dans chaque district, et trois autres fonctionnaires seront chargés de missions spéciales et inspecteront les écoles dans les zones où il y a du retard à rattraper. Tous les fonctionnaires de l'enseignement ont maintenant un rôle plus important et remplissent aussi des fonctions de surveillance et d'inspection en tant que fonctionnaires de zone. Ces fonctionnaires de zone devront améliorer le fonctionnement de toutes les écoles primaires de leur circonscription, qu'il s'agisse d'écoles de missions ou d'écoles de l'Administration. Ils seront notamment chargés d'inspecter ces écoles, sous le contrôle du fonctionnaire de district, mais leurs fonctions les plus importantes consisteront à assurer la formation en cours d'emploi des maîtres autochtones des écoles primaires. Ils devront utiliser l'école du lieu de leur affectation comme centre de démonstration, où les maîtres des écoles de missions suivront des cours de brève durée. Ces cours seront suivis de visites et d'inspections régulières au cours desquelles le fonctionnaire responsable s'assurera que les maîtres mettent en pratique ce qu'ils ont appris. Le but recherché est de donner aux maîtres non diplômés une formation suffisante pour qu'ils puissent obtenir le certificat d'aptitude à l'enseignement et d'élever le niveau des écoles de missions "exemptées" de façon qu'elles puissent être "agrées".

192. La Mission a été heureuse de prendre note de ces décisions récentes et elle croit que, lorsqu'elles seront

pleinement mises en œuvre, elles permettront d'améliorer l'enseignement dans toutes les écoles, notamment les écoles de missions, et aideront ainsi l'Administration à atteindre le but qu'elle s'est fixé, qui est de permettre à tous les enfants de recevoir un enseignement primaire.

193. Les chiffres les plus récents montrent que le réseau d'écoles de l'Administration a continué à se développer. En 1958, l'Administration avait 184 écoles, avec 483 maîtres et 11.333 élèves, contre 152 écoles avec 424 maîtres et 9.968 élèves l'année précédente. Par contre, les chiffres correspondants pour les écoles de missions sembleraient indiquer à première vue une légère diminution. Le nombre de ces écoles est tombé de 3.149 à 2.767, celui des maîtres de 4.155 à 3.620 et celui des élèves de 114.976 à 108.046. Cependant, on a expliqué à la Mission que cette diminution apparente s'expliquait par la fermeture ou la fusion de certaines écoles et par l'élimination des maîtres incompetents, en application de la politique scolaire adoptée par l'Administration.

194. La Mission a appris également que la grande majorité des écoles de missions étaient "exemptées", c'est-à-dire que l'Administration avait jugé qu'elles ne remplissaient pas les conditions requises pour être "immatriculées" ou "agrées" et qu'elles n'avaient pas droit, de ce fait, à des subventions. En 1958, seules 227 écoles de missions, avec 619 maîtres et 19.481 élèves, avaient été "immatriculées" ou "agrées". La Mission a été informée que la très forte proportion d'écoles "exemptées" s'expliquait en partie par le fait que les inspections n'étaient pas encore terminées; lorsqu'elles le seront, le nombre de ces écoles sera sans doute moins élevé. La nomination de nouveaux inspecteurs accélérera évidemment le processus. La Mission est heureuse de noter que l'Administration reconnaît qu'elle doit faire tout son possible, au cours des années qui viennent, pour relever la valeur de ces écoles "exemptées" et elle approuve les mesures grâce auxquelles l'Administration espère y parvenir.

195. Le recrutement de maîtres en nombre suffisant constitue toujours un problème difficile à résoudre. Il faut encore faire largement appel à des maîtres venus de l'extérieur. L'année dernière, on a recruté 14 maîtres diplômés. En outre, 17 jeunes maîtres ont commencé un stage de formation, ce qui porte à 46 le nombre total actuel des stagiaires. Le nombre des démissions est encore assez élevé, mais en 1958, l'effectif s'est pourtant augmenté de 22 maîtres. La Mission se rend compte qu'il est difficile de recruter des maîtres en Australie. Comme dans tous les pays où l'organisation scolaire se développe rapidement, on a besoin de maîtres toujours plus nombreux. La Mission croit cependant qu'aussi longtemps qu'on ne trouvera pas sur place des maîtres qualifiés, l'Administration devra intensifier ses efforts de recrutement à l'étranger.

196. Pour résoudre une fois pour toutes ce problème, il faut évidemment augmenter le nombre des maîtres néo-guinéens. La Mission s'est donc intéressée aux progrès réalisés jusqu'ici à cet égard. Les règlements régissant la formation pédagogique en Nouvelle-Guinée prévoient trois types de diplômes: certificats A, B et C. Le diplôme le plus élevé est le certificat C, auquel ne peuvent se présenter que les personnes ayant fait des études secondaires complètes. L'Administration considère que ce devrait être là la formation pédagogique normale de tous les maîtres. Cependant, on a organisé dans le cadre du programme spécial destiné à

remédier à la grave pénurie de personnel enseignant, deux cours d'un niveau moins élevé. En 1958, tous les stagiaires recrutés par l'Administration suivaient le cours B. Ces cours durent un an et six centres fonctionnent actuellement en Nouvelle-Guinée, dans des internats de l'Administration. L'année dernière, 44 maîtres sont sortis de ces centres. La Mission a été heureuse d'apprendre que les cours C ont été rétablis cette année. Quinze jeunes gens suivent actuellement ces cours, dont la durée, fixée auparavant à un an, vient d'être portée à deux ans. On veille spécialement à ce que tous les maîtres continuent à recevoir une formation en cours d'emploi et l'on organise à cet effet des cours par correspondance, des cours locaux, une surveillance générale et des cours de vacances. On a entrepris en 1956, un programme permettant à certains maîtres du Territoire de visiter des écoles australiennes et, jusqu'ici, 30 maîtres se sont rendus en Australie. Comme une augmentation très importante du nombre des maîtres autochtones est indispensable pour le progrès de l'enseignement en Nouvelle-Guinée, la Mission s'est inquiétée de voir que l'Administration rencontre certaines difficultés à s'assurer les services de Néo-Guinéens. Le Directeur de l'enseignement a déclaré à la Mission que l'une des raisons de ces difficultés était que les jeunes gens ayant fait de bonnes études pouvaient trouver des emplois dans d'autres services de l'Administration et dans le secteur privé. La Mission estime qu'il faudrait étudier attentivement ce problème pour s'assurer les services d'un nombre de maîtres suffisant et pour permettre au système scolaire de continuer à se développer.

197. Pour améliorer l'enseignement dispensé dans les écoles de missions, l'Administration a encouragé et aidé les missions à relever le niveau de leur personnel enseignant. Elle a accordé notamment des subventions dont le montant est fixé non plus d'après le nombre d'élèves inscrits mais en fonction des titres des maîtres néo-guinéens ou étrangers. Certaines petites missions ont envoyé leur personnel enseignant suivre des cours dans des centres de formation de l'Administration; les plus importantes ont créé leurs propres établissements pédagogiques où les maîtres se préparent aux examens organisés par l'Administration. Seuls quelques candidats des missions ont suivi les cours C; pour les autres, un peu moins de la moitié ont suivi les cours B, le plus grand nombre ayant choisi le cours A qui permet aux maîtres d'enseigner dans les écoles de village jusqu'à la classe 2. L'Administration aide les missions à former le personnel enseignant en versant une subvention pour chaque stagiaire et en fournissant du matériel et des livres; elle espère, ainsi qu'on l'a indiqué précédemment, pouvoir augmenter cette assistance et encourager ainsi les missions sur cette voie. Le Directeur de l'enseignement a informé la Mission qu'après quelques hésitations, les missions avaient reconnu que l'on avait eu raison de lier la question des subventions à celle de la formation pédagogique; elles collaborent maintenant sans réserve avec l'Administration et forment quelques maîtres excellents. On a également donné aux maîtres européens non diplômés des écoles de missions la possibilité d'obtenir des diplômes. Cent soixante et un maîtres européens des écoles de missions ont ainsi suivi les cours organisés à leur intention et passé avec succès l'examen final. Le Directeur a également déclaré à la Mission qu'il était satisfait de l'intérêt et de la bonne volonté dont ces maîtres avaient fait preuve et qui se refléteront sans aucun doute dans leur enseignement.

198. Les progrès sont également visibles dans l'enseignement secondaire et technique. A la fin de 1958, le Territoire comptait 10 écoles de l'Administration qui avaient 908 élèves autochtones et où l'enseignement allait au-delà de la classe 6. Sur ces 10 écoles pour autochtones, une seulement, celle de Kerevat, est un établissement proprement secondaire. La Mission a visité cette école qui a 132 élèves et où l'on enseigne surtout l'agriculture. L'impression qu'elle en a retirée a été excellente et elle pense que cette école pourrait servir de modèle pour d'autres écoles dans le Territoire. Il y a à Rabaul une école secondaire qui est fréquentée par des enfants européens et asiatiques. Le Directeur de l'enseignement a informé la Mission qu'il envisageait d'avoir à Rabaul, au début de 1960, une autre école secondaire qui admettrait des enfants de toutes races. La Mission félicite l'Administration de ce projet et est persuadée que cette école contribuera à entretenir de bonnes relations entre les différentes communautés ethniques. Le Directeur de l'enseignement a également informé la Mission que 18 autres écoles ayant des classes jusqu'à la classe 6 seraient prochainement transformées en écoles moyennes. A ces écoles de l'Administration viennent s'ajouter les établissements des missions chrétiennes: six écoles moyennes qui ont 356 élèves étudiants et deux écoles secondaires qui en ont 62. Il faut signaler également qu'un certain nombre d'enfants, dont 25 Néo-Guinéens, bénéficient d'allocations et de bourses qui leur permettent de faire des études secondaires en Australie. La question des enfants néo-guinéens qui fréquentent les écoles australiennes a été soulevée en divers endroits par des interlocuteurs de la Mission. Certaines personnes ont déclaré que les enfants qui allaient en Australie perdaient tout contact avec leur famille et leur milieu pendant leur longue absence et étaient presque devenus des étrangers lorsqu'ils revenaient dans leur pays. La Mission estime que l'envoi d'enfants en Australie n'est pas une solution satisfaisante et qu'il vaudrait mieux créer des écoles secondaires en Nouvelle-Guinée où les enfants grandiraient dans leur propre milieu et resteraient proches des leurs.

199. Il existe à Laé et à Rabaul deux excellentes écoles d'enseignement technique supérieur. Ces deux écoles sont bien équipées et bien conçues. La Mission a appris avec intérêt que les élèves avaient participé à l'aménagement des écoles dans le cadre de leurs travaux. Le niveau d'instruction exigé des candidats à l'entrée a été progressivement élevé, ce qui a permis de relever le niveau des études. Les cours portent actuellement sur cinq ans. Des centres tels que Kavieng et Madang donnent une formation technique élémentaire et les écoles moyennes et primaires enseignent divers arts et travaux manuels. La Mission tient à souligner l'importance qui s'attache à l'enseignement technique, notamment au stade de développement actuel du Territoire où, dans toutes les professions, l'on a besoin d'ouvriers qualifiés. Elle est heureuse de prendre note des efforts que l'Administration déploie dans ce domaine.

200. La Mission a pu constater que des progrès avaient été accomplis dans le domaine de l'enseignement postprimaire. Cependant, il est évident que le nombre des élèves qui reçoivent une telle formation est trop faible alors que le Territoire a de plus en plus besoin de Néo-Guinéens instruits dans les Départements de la santé, de l'agriculture, des travaux publics et de l'enseignement, aussi bien que dans l'industrie et le

commerce. La Mission sait que l'Administration essaie de satisfaire ces besoins en donnant au personnel de ses services une formation "en cours d'emploi", par l'intermédiaire du programme de formation de son cadre auxiliaire et d'un système d'apprentissage. Elle estime cependant que ces mesures ne peuvent pas à elles seules apporter une solution définitive au problème et qu'il faut pour cela développer encore davantage l'enseignement secondaire.

201. En ce qui concerne l'enseignement féminin, l'Administration a dû lutter contre l'aversion marquée d'une société où l'homme joue un rôle prépondérant à encourager ou même à tolérer l'éducation des filles. Le Territoire compte trois écoles de filles, organisées par l'Administration, que l'on peut considérer comme des établissements postprimaires; toutes trois sont des internats. La première a été ouverte en 1954 à Dregerhafen et compte 89 élèves. L'école de filles de Rabaul à Tavui a 50 élèves. Cette année, une troisième école, qui compte 35 élèves, a été créée à Madang. La Mission a visité l'école de Dregerhafen et a été frappée de l'enthousiasme et de l'intérêt que manifestent élèves et professeurs.

202. La Mission a constaté avec plaisir que la population néo-guinéenne s'intéressait de plus en plus aux écoles. Cet intérêt est particulièrement marqué dans les régions où des conseils administratifs locaux ont été créés. La Mission a vu de nombreuses écoles organisées par ces conseils et a été particulièrement impressionnée par celle que le conseil Yabim-Kotte a construite à Finschhafen. Mais il est intéressant également de noter que cet intérêt se manifeste d'une manière générale dans tout le Territoire, où de nombreuses écoles ont été construites et sont entretenues grâce aux efforts de la population.

PIDGIN MÉLANÉSIEN

203. Pendant son séjour dans le Territoire, la Mission a entendu de nombreuses personnes parler le pidgin mélanésien. Dans la plupart des réunions publiques, les orateurs emploient cette langue ou une langue locale que l'on traduit en pidgin, puis en anglais.

A l'heure actuelle, le pidgin est en effet le seul moyen d'expression dans la plus grande partie du Territoire. Cependant, dans les écoles de l'Administration et dans celles des missions, maîtres et élèves autochtones parlent anglais et les membres de la Mission ont pu s'adresser directement à eux dans cette langue. La différence entre la génération montante et les générations précédentes témoigne des efforts qu'a faits l'Administration pour que l'anglais devienne la *lingua franca* du Territoire à la place du pidgin. La Mission a été heureuse de constater que la population semblait se rendre compte que tel était l'objectif que l'Administration s'était fixé dans son programme d'enseignement, car, à la différence de la Mission de visite de 1956¹⁰, elle n'a reçu que de très rares plaintes au sujet du pidgin et très peu de demandes au sujet de l'enseignement de l'anglais. La population semble maintenant satisfaite à cet égard.

DIFFUSION DE RENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

204. Comme les missions qui l'ont précédée, la Mission a constaté que la majorité de Néo-Guinéens ne savaient pas grand-chose de ce qu'est l'Organisation des Nations Unies ni de son rôle en ce qui concerne le Territoire sous tutelle. Dans l'esprit de nombre d'entre eux, le nom même de "Mission de visite" est confondu avec celui des missions religieuses. De plus, lorsqu'on a essayé, au cours de réunions, de donner à la population des renseignements au sujet de l'Organisation des Nations Unies, les résultats n'ont pas été très encourageants. Le pidgin mélanésien n'est pas un moyen d'expression idéal, sinon pour les choses les plus simples.

205. Les brochures et affiches sur l'Organisation des Nations Unies ne présentent donc guère d'intérêt, sauf peut-être pour les élèves des grandes classes, dans les écoles où le programme d'études prévoit des cours sur l'Organisation des Nations Unies, le régime de tutelle et les institutions spécialisées. Ces écoles se servent, pour cet enseignement, d'un manuel intitulé *United Nations for the Classroom*.

¹⁰ *Ibid.*, par. 291 à 299.

ANNEXES

ANNEXE I

Itinéraire de la Mission

<i>Dates</i>	<i>Lieux</i>	<i>Observations</i>	<i>Distances parcourues (en milles)</i>
10 février	Guam	Arrive par avion de New-York.	9.390
9 mars		Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique.	6.399
10 mars	Nauru	Arrive par avion de Majuro.	606
14 mars	Truk	Arrive par avion de Nauru.	1.183
16 mars	District de Manus	Par avion de Truk à Momoté. Par bateau jusqu'à Lorengau. Réunion publique à Lorengau.	720 9
17 mars		Par bateau jusqu'à Baluan. Visite les écoles de l'Administration. Assiste à une réunion du conseil de Baluan et tient une réunion publique avec les autochtones.	63
18 mars		Retour à Lorengau. Visite les écoles et l'hôpital de l'Administration. Conférence avec le commissaire de district et ses collaborateurs.	63
19 mars	District de la Nouvelle-Irlande	Par avion de Momoté à Kavieng. Visite les écoles primaires de l'Administration et de la mission catholique. Visite l'Association indigène de la Nouvelle-Irlande. Visite la caserne de la police et le poste de police. Visite l'hôpital indigène.	238
20 mars		Se rend en automobile de Kavieng à Madina et retour. Visite l'école régionale de Nalik. Tient une réunion publique. Visite les postes de secours de l'administration locale à Munawai, Nonopai, Ngavalus et Kaselok. Visite les écoles de l'Administration à Munawai, Lukurumau, Paruai et l'école intermédiaire d'Utui. S'arrête au village de Lemakot et visite l'école et l'hôpital catholiques. Visite l'école de la mission méthodiste. Tient une conférence avec le commissaire de district et ses collaborateurs.	120
21 mars	District de la Nouvelle-Bretagne	Par avion de Kavieng à Rabaul. Conférence avec le commissaire de district et l'agent adjoint de district.	149
22 mars		Journée de repos.	
23 mars		Visite l'hôpital de district de Nonga. Visite la fermenterie de cacao de Volavolo. Tient une conférence à Vunadidir avec les présidents et vice-présidents des cinq conseils administratifs locaux tolaï. Tient une réunion publique avec des habitants de circonscriptions dotées de conseils.	
24 mars		Visite la fermenterie de cacao de Ngatur. Tient une réunion publique avec les habitants de la circonscription relevant du conseil de Vunamami. Visite la mission catholique de Vunapopé.	
25 mars		Réunion publique à Navuneram. Visite les villages de Ratung et d'Iawaka. Visite la station d'expérimentation agricole des Basses Terres, à Kerevat. Visite le centre éducatif de Kerevat et le centre éducatif de Ngalalaka. Visite le centre de formation technique de Malaguna.	
26 mars		Par avion jusqu'au cap Hoskins. Réunion publique avec la population de West-Nakanai. Visite la mission catholique de Valoka et le poste de surveillance de Moramora.	150
		Par avion jusqu'à Rabaul. Conférence avec le commissaire de district et ses collaborateurs.	150
27 mars		Journée de repos.	
28 mars	District de Morobé	Par avion de Rabaul à Finschhafen. Visite l'hôpital pour tuberculeux de Butaweng. Tient une réunion avec les conseillers du conseil administratif local de Yabim-Kotte. Réunion publique à Nasingalatu. Visite le poste de secours du conseil et les écoles du conseil. Visite le centre éducatif de Dregerhafen.	342
		Par avion de Finschhafen à Laé.	60
29 mars		Journée de repos.	

<i>Dates</i>	<i>Lieux</i>	<i>Observations</i>	<i>Distances parcourues (en milles)</i>
30 mars		Visite le conseil administratif local de Lei-Womba. Réunion publique dans le village de Butibum. Visite la fabrique d'appareils de prothèse. Visite l'hôpital de Malaheng. Visite la cité ouvrière.	
31 mars		Par avion jusqu'à Menyamya. Réunion publique à Menyamya. Visite l'école de la mission luthérienne australienne.	88
		Par avion jusqu'à Bulolo. Visite la zone des coupes forestières, la zone de reboisement et la fabrique de contre-plaqué.	46
		Par avion jusqu'à Laé.	46
1er avril	District du Sepik	Par avion jusqu'à Wewak. Visite la cité ouvrière. Réunion publique à Wewak. Visite le club indigène de Wewak. Visite l'école normale de la mission et les autres écoles catholiques de Wewak.	340
2 avril		Par avion jusqu'à Lumi. Visite l'hôpital de Lumi. Visite les écoles de la mission catholique. Réunion publique.	108
		Par avion jusqu'à Aïtapé. Visite la colonie de lépreux. Réunion publique.	32
3 avril	District du Sepik	Par avion jusqu'à Wewak.	91
		Par avion jusqu'à Ambunti. Réunion publique à Ambunti.	74
		Par bateau jusqu'à Pagui. Réunion publique à Avatip. Visite l'école supérieure de village de Pagui. Réunion publique à Pagui.	35
		En automobile jusqu'à Maprik.	37
4 avril		Visite les rizières de Yambi. Visite le laboratoire antipaludique de Maprik. Visite l'hôpital. Réunion publique avec les conseillers du conseil d'administration local de Maprik et les habitants. Visite la station agricole de Baïnyik. Réunion publique avec des membres de la Société de progrès rural de Baïnyik. Visite l'école supérieure de village de Baïnyik.	
5 avril		Journée de repos.	
6 avril		Par avion de Maprik à Dagua. Visite la maternité et l'école de la mission. Visite le conseil d'administration local de But-Boïken et tient une réunion publique.	23
		Par avion de Dagua à Wewak. Visite l'école intermédiaire de Brandi. Conférence avec le commissaire de district et ses collaborateurs.	29
7 avril	District des Hautes Terres de l'Ouest	Par avion de Wewak à Minj. Réunion publique avec les notables et les habitants de la région.	181
		Par avion de Minj à Banz. Réunion publique avec les notables et les habitants de la région.	6
		En automobile de Banz à Mont-Hagen. Visite le collège Fatima. Visite le poste de secours et le centre de protection infantile de Kimil.	42
8 avril		Par avion de Mont-Hagen à Wabag. Visite l'école de la station. Réunion publique avec les habitants de la région de Wabag.	45
		Par avion de Wabag à Wapenamanda. Réunion publique avec les habitants de la région.	10
		Par route jusqu'à Mambisanda. Visite l'hôpital de Mambisanda.	3
		Par route jusqu'à Wapenamanda.	3
		Par avion jusqu'à Togoba. Visite la colonie de lépreux.	45
		Par route jusqu'à Mont-Hagen. Visite, chemin faisant, la mine d'or indigène, les exploitations forestières et les plantations de café des autochtones.	8
9 avril		Visite l'école de la station, l'école de secouristes, l'hôpital et l'école primaire de Mont-Hagen.	
		Par avion jusqu'à Baiyer River. Réunion publique à Baiyer River. Visite l'hôpital et les écoles de la mission baptiste australienne à Kombares. Visite la station d'élevage des Hautes Terres de l'Ouest.	23
		Par avion jusqu'à Mont-Hagen. Réunion publique à Mont-Hagen. Conférence avec le commissaire de district et ses collaborateurs.	23
10 avril		Par avion de Mont-Hagen à Kundiawa. Visite l'hôpital et l'école de la station et le club de Kundiawa. Réunion avec des membres du conseil administratif local de Waïyé.	55
		En automobile de Kundiawa à Goroka. Réunion publique à Chauvé.	60
11 avril		Réunion avec des membres du conseil administratif local d'Agulizakivi-Gwivahani. Visite l'école régionale de North-Goroka. Visite les plantations de café des autochtones et la station de vulgarisation agricole.	
12 avril		Par avion de Goroka à Kainantu. Visite l'hôpital de la station, puis visite la station agricole expérimentale d'Aiyura. Réunion publique à Kainantu.	35
		Par avion jusqu'à Goroka.	35
13 avril		Visite l'hôpital de Goroka et l'école du couvent de la Miséricorde. Conférence avec le commissaire de district et ses collaborateurs.	

<i>Dates</i>	<i>Lieux</i>	<i>Observations</i>	<i>Distances parcourues (en milles)</i>
	Papua	Par avion de Goroka à l'aérodrome Rogers au Papua.	250
	Morobé	Par avion jusqu'à Laé (impossible d'atterrir à Port-Moresby en raison des conditions atmosphériques).	200
14 avril	Papua	Par avion de Laé à Port-Moresby. Conférences avec l'Administrateur et ses collaborateurs.	200
15 avril	Sydney	Par avion de Port-Moresby à Sydney.	1.815
16-19 avril		Conférences entre les membres de la Mission.	
20 avril	Canberra	Par avion jusqu'à Canberra. Réunions avec les Ministres d'Etat des affaires extérieures et des territoires extérieurs et de hauts fonctionnaires.	147
21 avril		Réunion avec la commission des affaires étrangères du Parlement.	
	Sydney	Par avion jusqu'à Sydney.	147
25 avril	New-York	Arrive par avion de Sydney.	10.114
		TOTAL	<u>34.038</u>

ANNEXE II

Carte

(Voir hors-texte en fin de volume.)

**RESOLUTION 1952 (XXIV) ADOPTÉE PAR LE CONSEIL DE TUTELLE
LE 28 JUILLET 1959**

RAPPORTS DE LA MISSION DE VISITE DES NATIONS UNIES DANS LES TERRITOIRES SOUS TUTELLE
DE NAURU, DE LA NOUVELLE-GUINÉE ET DES ILES DU PACIFIQUE (1959)

Le Conseil de tutelle,

Ayant examiné, à sa vingt-quatrième session, les rapports de la Mission de visite des Nations Unies dans les Territoires sous tutelle de Nauru, de la Nouvelle-Guinée et des Iles du Pacifique (1959)¹¹,

Ayant également examiné les observations présentées par écrit par le Gouvernement de l'Australie au sujet du rapport sur Nauru¹² ainsi que les observations formulées oralement par les représentants de l'Australie et des Etats-Unis d'Amérique au sujet des rapports sur la Nouvelle-Guinée et les Iles du Pacifique, respectivement,

1. *Prend acte* des rapports de la Mission de visite et des observations présentées par les autorités administrantes à leur sujet;

¹¹ Documents officiels du Conseil de tutelle, vingt-quatrième session, Supplément No 4, document T/1448 et Add.1; *ibid.*, Supplément No 5, document T/1451; *ibid.*, Supplément No 3, document T/1447.

¹² *Ibid.*, Supplément No 4, document T/1460.

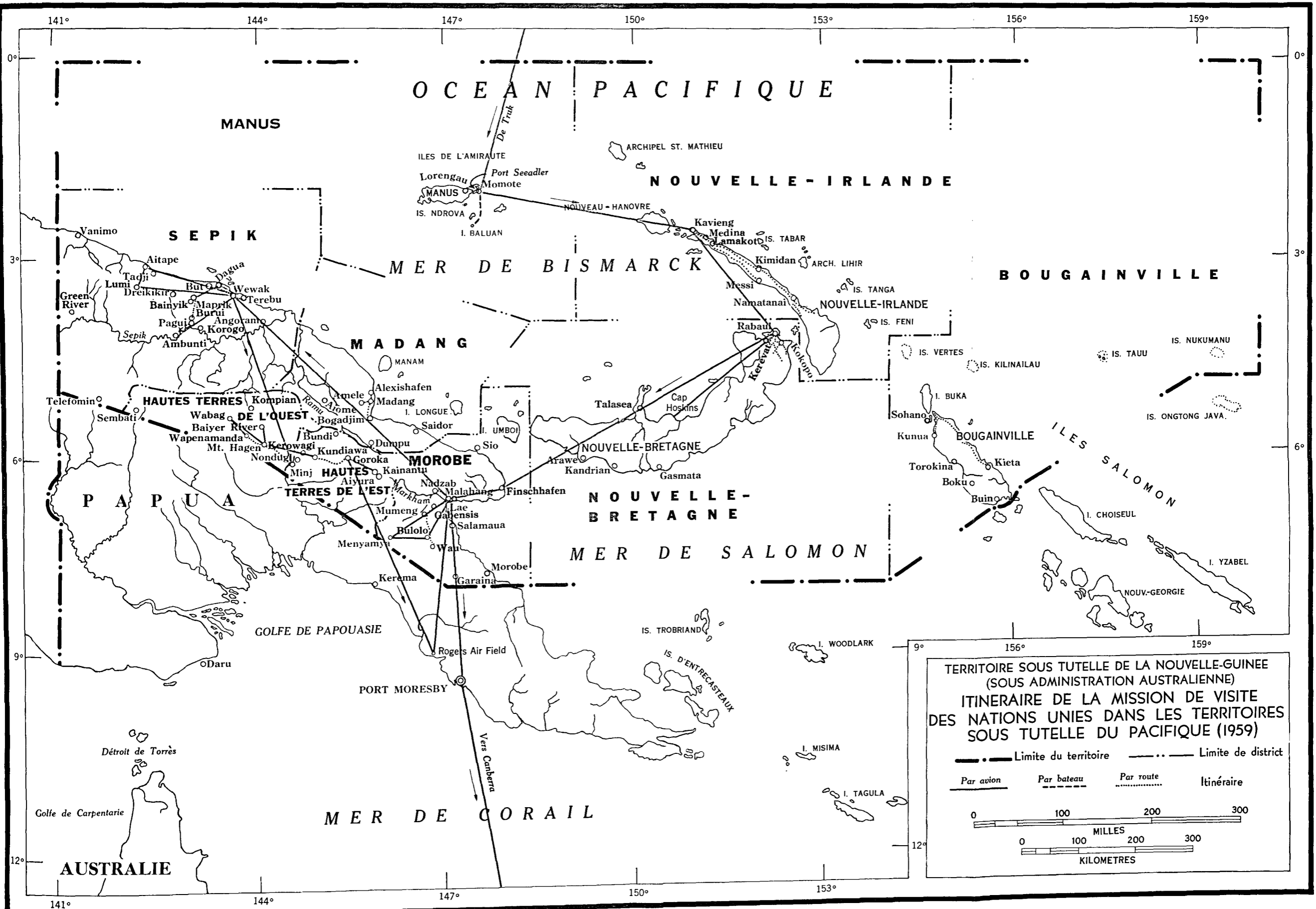
2. *Remercie* la Mission de visite de l'œuvre qu'elle a accomplie en son nom;

3. *Signale* que, à sa vingt-quatrième session, en formulant ses propres conclusions et recommandations au sujet de la situation dans les territoires sous tutelle en question, il a tenu compte des observations et conclusions de la Mission de visite, ainsi que des observations présentées à ce sujet par les autorités administrantes;

4. *Décide* de continuer à tenir compte de ces observations et de ces conclusions quand il examinera des questions relatives à ces territoires sous tutelle;

5. *Invite* les autorités administrantes intéressées à tenir compte des conclusions de la Mission de visite ainsi que des observations faites à ce sujet par les membres du Conseil de tutelle;

6. *Décide*, conformément à l'article 99 de son règlement intérieur, de faire imprimer les rapports de la Mission de visite ainsi que les observations présentées par écrit par le Gouvernement de l'Australie et le texte de la présente résolution.



DEPOSITAIRES DES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

ALLEMAGNE

R. Eisenschmidt, Schwanthaler Strasse 59, Frankfurt/Main.
 Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.
 Alexander Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.

W. E. Saarbach, Gertrudenstrasse 30, Köln (1).

ARGENTINE

Editorial Sudamericana, S.A., Alsina 500, Buenos Aires.

AUSTRALIE

Melbourne University Press, 369/71 Lonsdale Street, Melbourne C.1.

AUTRICHE

Gerold & Co., Graben 31, Wien, 1.
 B. Wüllerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.

BELGIQUE

Agence et Messageries de la Presse, S.A., 14-22, rue du Persil, Bruxelles.
 W. H. Smith & Son, 71-75, boulevard Adolphe-Max, Bruxelles.

BIRMANIE

Curator, Govt. Book Depot, Rangoon.

BOLIVIE

Librería Selecciones, Casilla 972, La Paz.

BRESIL

Livraria Agir, Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, Rio de Janeiro.

CEYLAN

Lake House Bookshop, Assoc. Newspapers of Ceylon, P.O. Box 244, Colombo.

CHILI

Editorial del Pacífico, Ahumada 57, Santiago.

Librería Ivens, Casilla 205, Santiago.

CHINE

The World Book Co., Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, Taipei, Taiwan.
 The Commercial Press, Ltd., 211 Honan Rd., Shanghai.

COLOMBIE

Librería Buchholz, Bogotá.
 Librería América, Medellín.
 Librería Nacional, Ltda., Barranquilla.

COREE

Eul-Yoo Publishing Co., Ltd., 5, 2-KA, Chongno, Seoul.

COSTA-RICA

Imprenta y Librería Trejos, Apartado 1313, San José.

CUBA

La Casa Belga, O'Reilly 455, La Habana.

DANEMARK

Einar Munksgaard, Ltd., Nørregade 6, København, K.

EQUATEUR

Librería Científica, Guayaquil et Quito.

ESPAGNE

Librería Mundi-Prensa, Castello 37, Madrid.

Librería Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, New York 27, N. Y.

ETHIOPIE

International Press Agency, P.O. Box 120, Addis-Abéba.

FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.

FRANCE

Editions A. Pédone, 13, rue Soufflot, Paris (Ve).

GHANA

University College Bookshop, P.O. Box 4, Achimota, Accra.

GRECE

Kauffmann Bookshop, 28 Stadion Street, Athènes.

GUATEMALA

Sociedad Economico-Financiera, 6a Av. 14-33, Guatemala.

HAITI

Librairie "A la Caravelle", Boite postale 111-B, Port-au-Prince.

HONDURAS

Librería Panamericana, Tegucigalpa.

HONG-KONG

The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.

INDE

Orient Longmans, Calcutta, Bombay, Madras, New Delhi et Hyderabad.

Oxford Book & Stationery Co., New Delhi et Calcutta.

P. Varadachary & Co., Madras.

INDONESIE

Pembangunan, Ltd., Gunung Sahari 84, Djakarta.

IRAK

Mackenzie's Bookshop, Baghddad.

IRAN

"Guilty", 482 Ferdowsi Avenue, Téhéran.

IRLANDE

Stationery Office, Dublin.

ISLANDE

Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstraeti 18, Reykjavik.

ISRAEL

Blumstein's Bookstores, Ltd., 35 Allenby Road, Tel Aviv.

ITALIE

Librería Commissionaria Sansoni, Via Gino Capponi 26, Firenze, et Lungotevere Arnaldo da Brescia 15, Roma.

JAPON

Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.

JORDANIE

Joseph I. Bahous & Co., Dar-ul-Kutub, Box 66, Amman.

LIBAN

Khayat's College Book Cooperative, 32-34, rue Bliss, Beyrouth.

LIBERIA

J. Momolu Kamara, Monrovia.

LUXEMBOURG

Librairie J. Schummer, Luxembourg.

MAROC

Bureau d'études et de participations industrielles, 8, rue Michaux-Bellaire, Rabat.

MEXIQUE

Editorial Hermes, S.A., Ignacio Mariscal 41, México, D.F.

NORVEGE

Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augstsgt. 7A, Oslo.

NOUVELLE-ZELANDE

United Nations Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.

PAKISTAN

The Pakistan Co-operative Book Society, Dacca, East Pakistan.

Publishers United, Ltd., Lahore.

Thomas & Thomas, Karachi, 3.

PANAMA

José Menéndez, Apartado 2052, Av. 8A, sur 21-58, Panamá.

PARAGUAY

Agencia de Librerías de Salvador Nizza, Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.

PAYS-BAS

N.V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.

PEROU

Librería Internacional del Perú, S.A., Lima.

PHILIPPINES

Alemar's Book Store, 769 Rizal Avenue, Manila.

PORTUGAL

Livraria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.

REPUBLIQUE ARABE UNIE

Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.

REPUBLIQUE DOMINICAINE

Librería Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.

ROYAUME-UNI

H. M. Stationery Office, P.O. Box 569, London, S.E.1.

SALVADOR

Manuel Navas y Cía., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.

SINGAPOUR

The City Book Store, Ltd., Collyer Quay.

SUEDE

C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B, Fredsgatan 2, Stockholm.

SUISSE

Librairie Payot, S.A., Lausanne, Genève.
 Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, Zürich 1.

TCHÉCOSLOVAQUIE

Československý Spisovatel, Národní Třída 9, Praha 1.

THAÏLANDE

Pramun Mit, Ltd., 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.

TURQUIE

Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.

UNION DES REPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIETIQUES

Mejdunarodnaia Kniga, Smolenskaia Plochtchad, Moskva.

UNION SUD-AFRICAINE

Van Schaik's Bookstore (Pty.), Ltd., Box 724, Pretoria.

URUGUAY

Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elía, Plaza Cagancha 1342, 1° piso, Montevideo.

VENEZUELA

Librería del Este, Av. Miranda, No. 52, Edif. Galipán, Caracas.

VIET-NAM

Librairie-Papeterie Xuân Thu, 185, rue Tu-Do, B.P. 283, Saigon.

YUGOSLAVIE

Cankarjeva Založba, Ljubljana, Slovenia.
 Državno Preduzeće, Jugoslavenska Knjiga, Terazije 27/11, Beograd.

Prosvjeta, 5, Trg Bratstva i Jedinstva, Zagreb.

[59F2]

Les commandes et demandes de renseignements émanant de pays où il n'existe pas encore de dépositaires peuvent être adressées à la Section des ventes et de la distribution, Organisation des Nations Unies, New-York (Etats-Unis d'Amérique), ou à la Section des ventes, Organisation des Nations Unies, Palais des Nations, Genève (Suisse).