



VATIONS UNIES

CONSEIL
DE TUTELLE



Distr.
LIMITEE
T/L.551
29 juin 1953.
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Douzième session
Point 4 c) de l'ordre du jour

LA SITUATION DANS LE TERRITOIRE SOUS TUTELLE
DE LA NOUVELLE-GUINEE

Document de travail préparé par le Secrétariat

NOTE : Conformément à la décision prise par le Conseil de tutelle à sa 319^{ème} séance, tenue le 5 février 1951, touchant la présentation de ses rapports futurs à l'Assemblée générale, le Secrétariat a rédigé le document de travail ci-après à titre d'avant-projet pour le chapitre relatif à la Nouvelle-Guinée qui figurera dans le prochain rapport du Conseil de tutelle à l'Assemblée générale. Conformément à la même décision, chaque section de ce projet sera augmentée des renseignements supplémentaires qui seront communiqués au Conseil pendant l'examen du rapport, ainsi que des observations et recommandations qu'il pourrait désirer y voir figurer.

NOUVELLE-GUINÉE

I. CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

Le Territoire, qui se compose de la partie nord-est de l'île de la Nouvelle-Guinée, de l'archipel Bismarck et des îles septentrionales de l'archipel Salomon, a une superficie de 93.000 milles carrés et comprend environ 600 îles. La majeure partie de cette superficie est extrêmement accidentée, et la pluviosité y est forte. Le climat est chaud et humide dans les plaines côtières, mais plus frais dans les régions élevées.

La population autochtone est évaluée à 1.090.332 habitants au total; elle comprend une grande diversité de types physiques et de groupes linguistiques, très différents les uns des autres.

La Mission de visite de 1953 a souligné dans son rapport qu'aucun parallèle ne peut vraiment être établi entre la géographie physique de la Nouvelle-Guinée et celle des autres Territoires sous tutelle; elle a estimé que pour juger des possibilités du Territoire de façon réaliste, il est nécessaire de tenir compte de la configuration physique du pays. La Mission a également été frappée de l'extrême fractionnement de la société autochtone; à ce propos, elle a rappelé qu'il y a peu de temps encore il existait dans beaucoup de régions du Territoire un état de guerre chronique. En s'efforçant de juger de la situation présente de façon réaliste, et faisant abstraction des mesures que l'Administration avait déjà prises, la Mission a éprouvé le sentiment que certaines des discussions qui avaient eu lieu sur le progrès politique des populations autochtones étaient prématurées. Elle a estimé qu'il convenait sans aucun doute d'accélérer le rythme du progrès politique du Territoire mais que l'on ne pouvait espérer modifier notablement dans un avenir proche la structure tribale actuelle, et qu'il serait difficile, pour le moment, de concevoir une organisation politique de l'ensemble du Territoire qui fût une réalité. Néanmoins, elle a reconnu qu'une fois franchies les premières étapes, il se pourrait que le progrès politique du Territoire s'accélère d'une façon qu'il est actuellement difficile de prévoir.

L'initiation de la population aux buts et aux méthodes des institutions représentatives, même dans le cadre du village, vient à peine de commencer dans quelques régions et la création d'institutions politiques dépassant ce cadre ne peut être que projetée. La Mission a estimé que l'initiation de la population aux méthodes du gouvernement représentatif devrait être accélérée le plus possible et que l'on pourrait à cette fin employer des autochtones des villages dans lesquels existent déjà des institutions représentatives.

La Mission a également constaté que le développement économique du Territoire était lent et difficile et nécessitait en particulier l'élaboration d'un plan d'ensemble.

II. PROGRES POLITIQUE

Administration générale

L'administration du Territoire est régie par la Loi de 1949-1950 relative au Papua et à la Nouvelle-Guinée (Papua and New Guinea Act), en vertu de laquelle la Nouvelle-Guinée constitue, avec le territoire australien voisin du Papua, une union administrative. Les organes de gouvernement comprennent un administrateur chargé d'administrer les deux Territoires; un conseil exécutif, composé d'au moins neuf fonctionnaires de l'administration commune nommés par le Gouverneur général et chargé de conseiller et de seconder l'Administrateur; et un conseil législatif habilité à promulguer des ordonnances intéressant la paix, l'ordre public et la bonne administration des deux Territoires combinés. L'Administrateur est nommé par le Gouverneur général de l'Australie. Un poste d'Administrateur-adjoint a été créé récemment et pourvu pour la première fois en septembre 1951.

Sous l'autorité de l'Administrateur, douze bureaux assurent les services administratifs et techniques communs au Papua et à la Nouvelle-Guinée, sauf en ce qui concerne les travaux publics qui dépendent du Department of Works australien lequel fournit le personnel nécessaire.

Le District des Hautes Terres du Centre ayant été divisé en Hautes Terres de l'Est et Hautes Terres de l'Ouest au cours de la période considérée, le Territoire se compose maintenant de neuf districts administratifs dont chacun est administré par un commissaire de district secondé par un personnel spécial.

La Mission de visite a formulé certaines observations au sujet de l'autorité des commissaires de district. Elle a été informée qu'ils doivent rendre compte de leurs actes à l'Administrateur, soit par l'intermédiaire du Secrétaire général du Territoire pour les questions autres que celles qui se rapportent à l'administration des autochtones, soit par l'intermédiaire du Directeur du Département des services de districts et des affaires indigènes pour les questions concernant l'administration des autochtones. La Mission a eu l'impression que l'autorité des commissaires de district se trouve sérieusement circonscrite par suite du contrôle exercé au siège de Port-Moresby, et que l'organisation administrative est très centralisée et laisse aux commissaires de district peu de liberté d'action, bien que le siège central paraisse accorder beaucoup d'attention à leurs avis ou demandes. Elle a fait observer que les retards qui en résultent

ne peuvent que nuire à la bonne marche des services administratifs. Bien qu'on lui ait déclaré que le siège central refuse rarement d'accéder aux demandes des commissaires de district, il a semblé à la Mission que de nombreuses décisions actuellement prises au siège central pourraient fort bien l'être sur place, le siège se réservant le droit de les rapporter. Elle a été informée aussi que l'on étudie le moyen de simplifier l'acheminement des rapports des commissaires de district à l'autorité supérieure.

La politique dite de pénétration pacifique a permis de réduire la superficie considérable du Territoire qui échappe encore au contrôle de l'Administration. Au 30 juin 1952, la superficie soumise à son autorité était de 69.812 milles carrés (sur un total de 93.000), contre 65.570 milles carrés en 1951. La Mission de visite a estimé que l'Administration méritait d'être félicitée par le Conseil de tutelle pour les résultats qu'elle a obtenus en ce qui concerne la pénétration pacifique du Territoire - le Conseil espère, comme l'Autorité administrante, que cette tâche sera achevée en 1954. Dans des régions peu accessibles, où le climat est insalubre et débilitant, l'Administration est parvenue à étendre son contrôle avec un minimum de difficultés et à apaiser considérablement l'hostilité qui existait entre différentes tribus. La Mission a estimé que de tels résultats témoignent des hautes qualités des fonctionnaires de ces régions, qui ont pour instructions formelles d'éviter tout recours à la violence, ce qui met assez souvent leur propre sécurité en danger.

Union administrative

(Le texte de cette section sera présenté ultérieurement)

Services administratifs

Le nombre des postes, dans les services des deux Territoires combinés du Papua et de la Nouvelle-Guinée, est passé de 1.581 à 1.601 pendant la période 1951-1952 et le nombre de ceux qui sont pourvus de 1.280 à 1.293 pendant la même période. Trois cent quatre-vingt-quinze des postes classés étaient communs aux deux Territoires; 761 étaient particuliers au Territoire sous tutelle et 445 au Papua. La Mission a noté que le nombre des postes permanents était passé à 1.632 et celui des postes pourvus à 1.404 au 31 mars 1953.

L'Australian School of Pacific Administration (Ecole australienne d'administration pour le Pacifique), dont les élèves ont fait une impression favorable sur la Mission de visite, organise des cours spéciaux destinés à former les cadres de l'administration des Territoires du Papua et de la Nouvelle-Guinée, ainsi que d'autres personnes spécialement désignées. Au cours de l'année considérée, cette école a décerné des diplômes à vingt-cinq élèves, et vingt-six inspecteurs stagiaires, ayant terminé leur période d'instruction préparatoire, sont entrés au service du Département des services de districts et des affaires autochtones. Vingt-huit jeunes fonctionnaires ont commencé en 1952 les deux années d'études nécessaires à l'obtention du diplôme.

La Mission a constaté une amélioration générale de la situation en matière de personnel, mais elle a été informée que, pour de nombreux projets entrepris, toutes les personnes nécessaires n'ont pas encore été désignées et que tous les districts avaient besoin d'un effectif plus nombreux. L'Administrateur du Territoire lui a fait savoir que la politique actuelle de l'Administration vise à pourvoir les postes permanents le plus tôt possible, et qu'à cette fin elle procède depuis quelques mois au recrutement d'un grand nombre de fonctionnaires. On ne s'attend à des difficultés que pour les postes qui doivent être confiés à des techniciens ou à d'autres spécialistes ayant reçu une formation très poussée. L'Administration a reconnu en toute franchise que l'amélioration des services administratifs était l'un des principaux problèmes qui se posent à elle. Au cours de l'année, elle a entrepris un programme de recrutement méthodique échelonné et commencé à appliquer un système plus rigoureux de sélection pour l'engagement des nouveaux fonctionnaires nécessaires chaque année. Elle est convaincue qu'il lui sera dorénavant possible de disposer de fonctionnaires plus qualifiés.

La Mission a été fortement impressionnée par le dévouement avec lequel le personnel australien s'acquitte de ses fonctions dans des conditions parfois très difficiles. Un grand nombre des fonctionnaires qu'elle a eu l'occasion de rencontrer sont, sans conteste, d'une haute valeur et parfaitement qualifiés pour le poste qu'ils occupent. Il a cependant semblé à la Mission que, dans de nombreux domaines d'activité, le Territoire a maintenant besoin de fonctionnaires plus spécialisés. Elle a été heureuse de constater que l'Administration cherche à s'assurer les services de spécialistes pour les nombreuses tâches particulières que comporte le développement du Territoire.

Le nombre des autochtones employés par l'Administration est passé de 8.409 à 8.587 au cours de l'année considérée. Ce chiffre comprend 5.856 manoeuvres, 803 agents sanitaires et 543 stagiaires et apprentis. Le reste se compose de travailleurs occupant des emplois très divers. En outre, 1.324 habitants servent dans la gendarmerie royale du Papua et de la Nouvelle-Guinée.

La Native Apprenticeship Ordinance de 1952 prévoit la formation d'apprentis au moyen de contrats d'apprentissage qui peuvent être conclus entre des employeurs agréés et des autochtones âgés de plus de 15 ans et ayant reçu une instruction suffisante pour pouvoir apprendre utilement un métier. L'Administration et les missions religieuses continuent à fournir aux autochtones les moyens de devenir des techniciens ou des travailleurs qualifiés. Les Départements de l'instruction publique, de la santé, de l'agriculture, de l'élevage et des pêcheries, des forêts, des services de districts et affaires autochtones, des douanes et de la marine, forment des instituteurs, des artisans, du personnel médical et sanitaire, des techniciens des services agricoles et forestiers, des employés de bureau, des officiers de navigation et des chauffeurs-mécaniciens.

Au cours d'une session précédente, le Conseil avait recommandé que l'Autorité chargée de l'administration redouble d'efforts pour donner aux autochtones une formation qui leur permette d'occuper des postes comportant de plus grandes responsabilités dans l'Administration et qu'elle adopte une politique plus énergique en vue de faire participer les autochtones aux diverses phases de la vie politique du Territoire. En réponse à cette recommandation, l'Autorité chargée de l'administration a indiqué que l'accès des autochtones à des postes administratifs plus importants dépend du niveau de leur instruction et de leur compétence; elle a également souligné qu'elle prenait actuellement des mesures pour leur donner une formation qui leur permette d'occuper des postes comportant de plus grandes responsabilités, aux divers stades de la vie politique du Territoire.

La Mission de visite a été d'avis que l'Administration devait poursuivre son effort de recrutement d'autochtones qualifiés et faire tout ce qui est en son pouvoir pour préparer les autochtones à occuper des emplois dans les nombreux services dont le Territoire a un si urgent besoin.

Conseil législatif

Le Conseil législatif, créé en 1951 pour les Territoires combinés du Papua et de la Nouvelle-Guinée, se compose de l'Administrateur, de seize membres fonctionnaires et de treize membres non fonctionnaires. Trois de ces derniers sont des autochtones, dont deux représentent le Territoire sous tutelle.

L'Autorité chargée de l'administration a donné au Conseil de tutelle des détails sur les travaux accomplis par la nouvelle législature pendant sa première année. Au cours de deux sessions, dont la première a duré du 26 novembre au 4 décembre 1951 et la seconde du 18 au 26 février 1952, elle a promulgué 85 ordonnances au total, dont 72 ont trait au Territoire sous tutelle.

Au cours de sessions précédentes, le Conseil de tutelle avait recommandé que l'Autorité chargée de l'administration accroisse la participation des autochtones aux travaux du Conseil législatif. L'Autorité administrante a répondu que lorsque l'expérience de ce Conseil sera telle que l'on pourra avoir la certitude de favoriser les intérêts du Territoire en modifiant la composition de cet organe, elle demanderait au Parlement australien d'apporter au Papua and New Guinea Act de 1949-1950 les amendements nécessaires.

Tout en reconnaissant combien le Conseil législatif peut contribuer au progrès politique de la population autochtone, la Mission de visite a estimé qu'étant donné le point atteint par le développement politique de la Nouvelle-Guinée, la participation des autochtones aux travaux du Conseil législatif ne peut guère avoir qu'un caractère d'initiation; elle a pensé que l'Administration se montrerait peut-être disposée à étudier la possibilité d'associer un plus grand nombre d'autochtones aux travaux du Conseil et de permettre à d'autres d'assister à ses séances en qualité d'observateurs, afin qu'ils puissent se familiariser avec la procédure législative.

Administration municipale et de district

Sur le plan municipal et sur celui du district, des conseils consultatifs municipaux existent dans un certain nombre de localités et, au cours de la période considérée, des conseils consultatifs de district ont été créés dans sept districts du Territoire. Ils exercent des fonctions consultatives concernant des questions intéressant une ville ou un district et ils sont composés uniquement de non-autochtones. En raison de cette restriction et du fait que la législation du Territoire prévoit l'établissement de "conseils consultatifs pour les affaires indigènes", le Conseil de tutelle, à sa dixième session, avait prié l'Autorité chargée de l'administration de donner des renseignements sur les mesures qu'elle aurait prises, dans l'intérêt des autochtones, pour créer des conseils consultatifs distincts pour les autochtones et les non-autochtones. Il avait également recommandé à l'Autorité chargée de l'administration d'envisager la nomination de membres autochtones aux divers conseils consultatifs municipaux et de districts.

L'Autorité administrante a répondu qu'elle ne pensait pas que ce serait se vir les intérêts des autochtones que de nommer certains d'entre eux membres des conseils consultatifs municipaux ou de districts, car ce sont là des organes créés, non par une loi mais par une décision du pouvoir exécutif, pour donner des avis sur des questions qui concernent surtout les éléments non-autochtones de la population. Ils n'ont aucun rapport avec les "conseils consultatifs pour les questions indigènes" dont il est question dans la loi relative au Papua et à la Nouvelle-Guinée.

L'Administrateur a déclaré à la Mission de visite que la présence de fonctionnaires du Département des services des districts et des affaires indigènes aux séances de ces conseils constitue une garantie pour les autochtones. La Mission a aussi été informée que rien n'interdit d'élire ou de nommer aux conseils consultatifs municipaux ou de districts des personnes d'une race quelconque, mais que, le plus souvent, les seules personnes aptes à gérer des affaires municipales ou de districts et désireuses de s'en charger sont des Européens. D'après les instructions qui ont été données à l'Administrateur, aucune personne ne doit être écartée d'emblée.

La Mission a estimé qu'il serait bon que l'Autorité chargée de l'administration, tout en tenant compte de la disparité qui existe actuellement entre la fraction autochtone de la population et la fraction non autochtone du point de vue de l'aptitude à exercer des fonctions publiques, ne laisse pas les institutions politiques acquérir un caractère rigide de dualité raciale. La Mission a été heureuse d'apprendre que telle n'est nullement la politique de l'Administration. Elle a cependant eu de la peine à comprendre pourquoi, si l'on peut trouver des autochtones capables de remplir les fonctions de membres du Conseil législatif du Territoire -organe chargé d'élaborer des ordonnances- il ne serait pas possible d'en trouver qui soient aptes à siéger dans les organes consultatifs locaux, ne serait-ce, au début, qu'en qualité d'observateurs. La Mission a estimé qu'il serait utile, du point de vue d'une politique à long terme, d'examiner si la participation de représentants autochtones aux organes politiques ne s'effectuerait pas de façon plus souple et plus satisfaisante dans le proche avenir plutôt qu'à une époque tardive où elle apparaîtrait comme une concession plus ou moins inévitable, rendue nécessaire par l'acuité d'un conflit d'intérêts entre les deux fractions de la population. Elle a exprimé l'espoir que l'Autorité chargée de l'administration userait de son influence pour convaincre les Européens du Territoire, qui semblent être hostiles une telle politique.

Administration indigène

Dans la plus grande partie du Territoire, le village constitue encore la division politique la plus vaste et il est à la base de l'organisation administrative indigène. Les fonctionnaires nommés par l'Administration dans les villages sont les luluai supérieurs, les luluai ordinaires, les tultul et les tultul médecins. Les luluai possèdent certains pouvoirs concernant le maintien de l'ordre public, la salubrité et l'hygiène, les opérations de recensement, et d'autres attributions du même genre. En ce qui concerne le maintien de l'ordre, ils n'ont d'autre pouvoir que celui d'opérer des arrestations et de promulguer des ordonnances. Les tultul ont des pouvoirs et des attributions plus limités, leurs principales fonctions consistant à veiller à l'application des ordonnances et prescriptions des luluai.

Le Papua and New Guinea Act de 1949-1950 contient des dispositions concernant la création de conseils consultatifs pour les questions indigènes et de conseils de village indigènes. L'Autorité chargée de l'administration a précédemment informé le Conseil de tutelle qu'elle se proposait d'instituer un système de conseils aux échelons du village, du secteur, du district et de la région, chaque conseil élisant les membres de celui qui lui serait immédiatement supérieur et chaque conseil de région élisant à son tour les membres du Conseil législatif, de manière à former ce que l'on pourrait appeler une pyramide administrative. Le Conseil de tutelle avait, précédemment, invité instamment l'Autorité chargée de l'administration à poursuivre activement la création de nouveaux conseils de village, et, dès que cela se révélerait possible, de conseils de secteur. Il a appris, à sa douzième session, que l'Administration avait créé en tout six conseils de village.

L'Autorité chargée de l'administration a fait savoir qu'elle n'avait pas encore créé de conseils consultatifs pour les affaires indigènes; il est en effet prévu que les membres autochtones de ces conseils devront, dans la mesure du possible, être des personnes ayant fait leurs preuves comme membres de conseils de village, et il n'y a pas encore suffisamment de conseils de village pour fournir des membres aux conseils consultatifs. L'Autorité administrante a indiqué qu'elle avait créé, au sein du Département des services de district et des affaires indigènes, une section des Autorités indigènes dont le personnel est spécialisé dans les questions relatives à l'administration locale indigène et fournit aux conseils de village, particulièrement aux premiers stades de leur fonctionnement, les avis et l'assistance dont ils ont besoin. Le personnel des autres Départements de l'Administration les aide aussi. Outre les conseils de village règlementaires, des conseils de villages non officiels fonctionnent à titre purement consultatif; ils bénéficient d'avis et d'une initiation aux méthodes d'administration locale, et sont aidés en attendant le moment où ils seront en mesure d'assumer les responsabilités et les fonctions de conseils officiels.

La Mission de visite a constaté avec plaisir l'autonomie dont jouissent les conseils officiels des villages déjà institués, mais elle a exprimé l'avis qu'il y a lieu de surveiller attentivement l'évolution de ces organes afin de s'assurer que l'autorité dont ils ont été investis par l'ordonnance qui les concerne ne soit pas réduite, en pratique, par des conflits de compétence entre eux et des fonctionnaires de l'Administration ou d'autres fonctionnaires tels que les agents de police de villages, qui relèvent théoriquement des conseils. Ce passage de l'institution des luluai à celle des conseils pourrait s'accompagner de rivalités locales qui engendreraient le découragement si les tenants de l'ancien système se montraient trop résistants.

La Mission a eu des réunions avec chacun des six conseils de village existants et elle a été vivement impressionnée par l'enthousiasme manifesté par la population pour la nouvelle organisation. Elle a noté que les travaux de ces conseils dépassaient le cadre des questions d'administration locale. Les locaux où ils se réunissent sont utilisés pour des activités sociales et sportives. Ils encouragent la production autochtone en achetant des camions et des bateaux pour le transport des produits agricoles jusqu'aux marchés et en ouvrant des magasins pour la commercialisation des produits et des marchandises. Ils envisagent d'acheter des plantations abandonnées, d'installer des scieries et de créer des rizeries.

Il est évident qu'une grande partie de la population de la Nouvelle-Guinée n'a pas encore atteint le stade d'évolution auquel la création de conseils peut être utile, mais, dans bien des cas, le seul obstacle à cette création est l'absence d'une aide de la part de l'Administration. La Mission s'est beaucoup intéressée à la possibilité d'instituer d'autres conseils dans un proche avenir et elle a appris que l'on pourrait le faire à Kavieng, Wewak, Madang et Lae dès que la population disposerait de recettes suffisantes pour permettre à ces conseils de faire oeuvre utile. On s'efforce de réaliser ces conditions dans trois districts au moyen de sociétés pour le développement de l'agriculture ou de coopératives agricoles, et des conseils de village pourront y être créés vraisemblablement d'ici deux ans. Dans les districts de la

Nouvelle-Irlande et de Manus, toutefois, une action serait entreprise immédiatement dans ce sens.

La Mission s'est déclarée fermement convaincue qu'une extension rapide du système des conseils de village contribuerait beaucoup à hâter le progrès politique du Territoire sous tutelle. Elle s'est rendu compte qu'une grande partie de la population autochtone aurait sans aucun doute besoin d'aide pour créer de tels conseils, mais elle a eu l'impression que certains fonctionnaires de l'Administration n'apprécient pas toujours justement le degré de maturité politique de la population.

La Mission a estimé qu'étant donné l'importance que présentent ces conseils pour le développement du Territoire, l'Administration devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour augmenter le personnel spécialisé dans leur création ou faire en sorte que les fonctionnaires de district puissent aider la population à les instituer. Elle a déclaré ne pas comprendre pourquoi les commissaires de districts, qui connaissent bien les circonscriptions qu'ils administrent, ne seraient pas chargés de cette tâche importante. L'organisation de l'administration locale devrait être l'une des fonctions essentielles de tous les fonctionnaires de l'Administration au lieu d'être considérée comme un domaine réservé à des spécialistes. Il se pourrait que la solution actuelle, qui consiste à faire appliquer dans tout le Territoire les dispositions d'une ordonnance par des fonctionnaires spécialement désignés à cet effet, s'avère peu adaptable à la diversité de la société autochtone en Nouvelle-Guinée. La Mission a déclaré qu'elle n'était pas convaincue que le Conseil de village soit une institution convenant indistinctement à toutes les régions du Territoire; elle a pensé qu'elle se prêterait sans doute parfaitement à la création d'un système autonome d'administration locale dans les petites îles ou les collectivités côtières relativement peu peuplées, mais qu'il serait préférable dans les régions telles que les Hautes Terres de l'Est et de l'Ouest où la population est assez dense, d'examiner la possibilité d'entreprendre l'éducation politique dans un cadre plus vaste. Bien qu'il puisse paraître audacieux de parler de

progrès politique à propos de populations qui, dit-on, en étaient tout récemment encore à l'âge de la pierre, les qualités évidentes et les virtualités de ces populations ont fait une assez forte impression à la Mission. Il serait faux de prétendre -elle n'a pas hésité à le déclarer- que le progrès de la population doit s'échelonner sur des siècles. En s'attachant le plus tôt possible à stimuler ce progrès dans le domaine politique, tout au moins à l'échelon des sous-districts, l'administration faciliterait sans doute grandement la tâche des autorités locales.

Tribunaux indigènes

Aucun tribunal composé d'autochtones n'est considéré par l'Administration comme faisant partie de l'organisation judiciaire du Territoire. Il existe des tribunaux de villages, mais sans autorité statutaire; toutefois, l'Administration reconnaît leurs décisions, afin de resserrer ses relations avec la population autochtone et d'encourager cette dernière à coopérer avec elle.

Le Conseil avait précédemment invité instamment l'Autorité chargée de l'administration à appliquer les dispositions pertinentes de la loi de 1949 relative au Papua et à la Nouvelle-Guinée, autorisant la création de tribunaux, composés d'autochtones, qui s'ajouteraient aux tribunaux chargés des affaires indigènes qui existent déjà dans le Territoire. L'Autorité chargée de l'administration a déclaré qu'elle n'avait pas encore pu instituer des tribunaux indigènes de villages mais que la question était à l'étude et que les mesures législatives et administratives nécessaires seraient prises aussitôt que possible.

La Mission s'est rendu compte qu'une reconnaissance officielle de tous les tribunaux de village du Territoire serait impossible, attendu que la population n'est pas uniformément évoluée. Elle a estimé cependant que cette reconnaissance devrait suivre la création des conseils de village indigènes, aucune raison n'existant pour que des personnes qui dirigent un conseil de village de façon satisfaisante ne puissent exercer des fonctions judiciaires

dans un tribunal de village doté de pouvoirs déterminés. Elle a été d'avis qu'en reconnaissant fréquemment les décisions des tribunaux qui n'ont pas d'autorité statutaire, l'Administration sanctionne tacitement leur compétence, et que ce ne serait pas prendre une mesure très audacieuse que de donner, dans certaines régions évoluées, un statut légal à ces tribunaux.

Maintien de l'ordre public

Le Conseil a précédemment examiné le mouvement Paliau et le "culte du cargo", et fait connaître son opinion à leur sujet. L'Autorité chargée de l'administration a expliqué que, d'une façon générale, le culte du cargo et les mouvements de même nature sont des variantes modernes d'une tradition indigène qui semble avoir existé avant l'arrivée des Européens, et qu'ils se manifestent à intervalles irréguliers sur le Territoire depuis de nombreuses années.

Après avoir procédé à une enquête sur le mouvement Paliau, la Mission de visite a conclu que les appréhensions conçues à ce sujet étaient exagérées. Ce mouvement a le mérite d'avoir associé en une collaboration amicale les collectivités de marins et d'agriculteurs du district de Manus, qui étaient par tradition hostiles les unes aux autres, et d'avoir insisté pour que soit créé le Conseil de village indigène de Baluan, qui comprend maintenant non seulement des adhérents du mouvement mais aussi de nombreuses autres personnes, et dont l'activité a été des plus utiles. La Mission a eu l'impression que Baluan, où le mouvement a pris naissance, est l'une des collectivités les plus ordonnées, les plus ouvertes aux idées de progrès et les plus prospères de toutes celles qu'elle a vues dans le Territoire. Elle a indiqué dans un autre passage de son rapport que la population de Baluan avait devancé l'Administration pour créer son Conseil de village.

La Mission a exprimé l'avis que l'attitude adoptée concernant le mouvement Paliau pourrait servir d'exemple pour la surveillance des chefs autochtones et le contrôle des mouvements qu'ils pourraient susciter. La vigilance dont l'Administration a fait preuve et l'aide qu'elle a accordée ont permis d'orienter et de stimuler les aspirations de la population autochtone d'une

façon profitable pour tous. La Mission a estimé que les progrès enregistrés à Baluan montrent comment l'Administration peut, par des mesures judicieuses, utiliser pour le progrès des populations les aspirations qui animent un mouvement populaire. Elle est persuadée que l'expérience acquise sera mise à profit lorsque des phénomènes analogues se produiront.

La Mission a appris que, dans le district de Madang, où la Mission de 1950 avait constaté l'influence du culte du cargo, il n'existait plus trace de ce culte et que, pour le moment, on n'en constatait aucune manifestation dans les régions que la Mission n'avait pas visitées.

III. PROGRES ECONOMIQUE

Observations générales

L'économie du Territoire est fondée sur l'agriculture et, d'une façon générale, sur le développement des terres. Les principales activités sont la production du coprah et du cacao, les industries extractives et l'industrie forestière. Il n'existe pas d'industries secondaires importantes. En dehors des récoltes cultivées localement, et qui sont en grande partie consommées par la population autochtone, le Territoire est tributaire de l'étranger, non seulement pour les produits manufacturés, mais aussi pour les denrées alimentaires. Le commerce, les transports maritimes et aériens, les industries extractives, celle du bois et l'agriculture commerciale ont été créés par les Européens, qui en ont le contrôle en grande partie. L'agriculture de subsistance est le trait caractéristique de la vie économique de l'autochtone.

L'Autorité chargée de l'administration a signalé une tendance importante, qui est la participation d'un grand nombre d'autochtones à des coopératives de consommation et de production. En 1951, une ordonnance relative au développement économique indigène (Native Economic Development Ordinance), qui prévoit l'enregistrement et le contrôle des sociétés coopératives, a été promulguée. A la date du 30 juin 1952, trente sociétés et deux associations avaient déjà été autorisées. Trois fonctionnaires de la Section des coopératives de l'Administration ont été affectés au Territoire pour exercer à temps complet le contrôle des coopératives, et deux autres fonctionnaires reçoivent une formation professionnelle en la matière. Deux écoles donnent aux membres des sociétés coopératives une formation de base concernant la formule coopérative, le fonctionnement des sociétés, leur comptabilité et les principes régissant leurs opérations. Une formation plus poussée est donnée au siège de la Section des coopératives.

Lors des sessions antérieures, le Conseil avait exprimé certaines inquiétudes en ce qui concerne le développement économique du Territoire. Plus récemment, au cours de sa dixième session, il avait exprimé l'espoir que la politique de l'Autorité chargée de l'administration, qui tend à encourager le développement

économique en faisant appel à l'initiative privée, n'amènerait pas l'Administration à renoncer à une partie de la responsabilité directe qu'elle assume touchant le développement du Territoire. Il avait recommandé à l'Autorité chargée de l'administration de transformer les études des ressources naturelles qu'elle envisage en une étude économique générale qui puisse servir de base à un vaste programme de développement et il avait estimé que, lors de l'élaboration de ses plans de développement du Territoire, l'Administration devrait insister particulièrement sur la participation de la population autochtone à l'activité économique. Il avait félicité l'Autorité chargée de l'administration des efforts qu'elle a déployés pour introduire dans le Territoire de nouvelles cultures qui pourront être pratiquées par la population autochtone et l'avait instamment invitée à poursuivre une politique cohérente fondée sur ces principes, en encourageant, dans la mesure du possible, la création d'entreprises coopératives indigènes. Il avait en outre recommandé à l'Autorité administrante de prendre des mesures pour permettre aux autochtones de bénéficier de diverses formes de crédit qui sont nécessaires à leur développement économique.

Au sujet de ces recommandations, l'Autorité chargée de l'administration a indiqué qu'elle accepte l'entière responsabilité du développement du Territoire et que sa politique consiste à encourager et à aider à la fois les autochtones et les non-autochtones à participer activement au développement et à l'utilisation des ressources du Territoire. Elle a déclaré que, dans le cadre même de cette politique, elle fait des efforts pour encourager et aider la population autochtone à participer de plus en plus activement à ce développement. Des dispositions ont été prises pour procéder à une enquête préliminaire sur la structure économique du Papua et de la Nouvelle-Guinée, qui complétera les études continues effectuées par le Département des territoires et l'Administration territoriale en vue d'établir des plans et projets de développement économique. L'Autorité chargée de l'administration a également souligné les très grands progrès réalisés dans le développement du mouvement coopératif parmi la population autochtone, mouvement dont il a été fait mention plus haut. En réponse à la recommandation du Conseil relative aux facilités de crédit, l'Autorité chargée de l'administration doute que les facilités de crédit existantes conviennent aux besoins des autochtones et elle a pu constater que peu d'entre eux feraient appel

à un système de crédit spécial. Elle envisage actuellement la création d'un fonds spécial de crédit qui serait géré par l'Administration plutôt que par des organismes financiers et qui aurait pour objet de satisfaire aux besoins des entreprises indigènes.

Dans son rapport au Conseil, la Mission de visite a déclaré avoir été informée qu'il est impossible, pour le moment de mettre sur pied un plan à long terme pour le développement économique du Territoire, et qu'outre les obstacles que constituent l'ignorance où l'on est des ressources du Territoire et l'état arriéré des autochtones, on ne sait quels moyens financiers pourront être consacrés au développement du Territoire au cours des vingt ou vingt-cinq prochaines années. L'Administration préfère énoncer des objectifs lointains et, dans le cadre de ces objectifs, élaborer des plans au fur et à mesure que les travaux avanceront, compte tenu des renseignements et des moyens de financement dont elle disposera.

La Mission a été informée qu'il n'est guère possible de développer l'économie du Territoire sans disposer de capitaux et que l'Administration s'efforce par conséquent d'encourager les investissements. Sa politique consiste à entreprendre des travaux publics et à créer les conditions qui permettront à l'entreprise privée d'investir des capitaux, d'exécuter des projets et de développer le pays. Elle encourage actuellement la mise en valeur des régions qui s'y prêtent, notamment parce qu'elles sont facilement accessibles par les principaux moyens de transport et surtout par mer. Elle a ajouté que le rôle essentiel du gouvernement consisterait à organiser des travaux publics.

En outre, l'Administration a informé la Mission qu'elle considère que l'augmentation du nombre des colons européens est indispensable au développement des ressources du Territoire. Les colons européens sont nécessaires pour enseigner à la population autochtone la manière de tirer parti des ressources. A son avis, la colonisation doit s'opérer progressivement et être dirigée en suivant les principes de la politique foncière actuelle, et elle estime que si le gouvernement veut attirer le genre de colons qu'il désire, il devra leur fournir une aide. L'Administration pense qu'elle doit étudier la possibilité d'aider les colons à s'établir au moyen d'avances de fonds consenties soit par l'intermédiaire d'établissements bancaires, soit directement par l'Etat.

Lorsqu'elle a exprimé son opinion sur le progrès économique du Territoire, la Mission a déclaré que, si le niveau atteint jusqu'à présent est extrêmement bas, cette situation est due dans une large mesure à des facteurs d'ordre géographique et historique et que les destructions dues à la guerre et les nécessités de reconstruction ont considérablement retardé le développement du Territoire. Elle a constaté que l'on n'avait aucune idée précise des ressources et du potentiel économiques du Territoire, et qu'en conséquence le développement économique et l'exploitation des ressources avaient été jusqu'ici assez faibles. Le progrès de la population autochtone sur le plan économique a été très lent et, dans beaucoup de régions, l'introduction de nouvelles cultures et de nouvelles méthodes agricoles a été à peu près sans effet sur les habitants. La plupart des progrès économiques que l'on a enregistrés ont été le fait des planteurs européens de quelques compagnies minières et d'un petit nombre d'établissements commerciaux, dont les activités n'ont d'ailleurs pas exercé d'influence marquée sur le développement général de la Nouvelle-Guinée. La Mission estime cependant que le moment semble approcher où des mesures plus énergiques de développement économique s'imposeront.

La Mission a noté que le progrès du Territoire dans les domaines social, politique et de l'instruction dépend étroitement de l'élargissement de sa structure économique, et elle s'est déclarée fermement convaincue que si l'on n'améliore pas de façon marquée la situation économique, on ne pourra réaliser dans tous les autres domaines que des progrès très lents. Il lui est apparu que le développement économique avait à l'heure actuelle un caractère inégal et spasmodique, car il est surtout le fait de sociétés et de particuliers non autochtones dont les efforts sont conditionnés par les mouvements du marché. Sans méconnaître les obstacles considérables auxquels s'est heurtée l'Administration dans ce domaine, non seulement à cause des conditions géographiques et climatologiques de la Nouvelle-Guinée mais surtout en raison des difficultés de financement qu'implique l'exécution d'un plan de développement d'une certaine portée, la Mission n'en a pas moins estimé que, quelle que soit l'importance des crédits que l'Autorité chargée de l'administration pourrait continuer d'affecter au développement économique du Territoire sous tutelle, il conviendrait que ces

crédits servent à l'exécution d'un plan de développement établi pour une période de cinq ou dix ans, de façon à assurer l'exécution d'un programme coordonné et de poser des jalons pour le genre de développement économique qui conviendrait le mieux aux besoins futurs de la population. Elle a estimé que le Conseil de tutelle pourrait demander à l'Autorité chargée de l'administration d'étudier la possibilité de présenter un plan de cet ordre lorsqu'elle aura procédé à une étude plus approfondie des possibilités économiques du Territoire.

La Mission étant convaincue que, pour assurer le développement économique du Territoire, il est indispensable d'avoir une idée précise de ses ressources naturelles, elle a estimé qu'il faudrait prendre toutes les mesures possibles pour procéder aux études nécessaires. Elle a constaté avec satisfaction que l'Administration avait conscience de la nécessité de telles enquêtes et exprimé l'espoir que des efforts concertés seraient entrepris dans ce sens.

La Mission a estimé que le développement de la colonisation européenne soulève pour l'Administration un problème embarrassant. D'une part, en effet, l'Administration a pour principe d'interdire l'aliénation des terres indigènes, mais, d'autre part, elle se rend compte que seuls les non-autochtones possèdent actuellement les capitaux et la compétence nécessaires pour la mise en valeur du Territoire. Si l'Administration trouve à ce problème une solution judicieuse, cela aura vraisemblablement d'importantes répercussions sur l'avenir économique du Territoire.

Production pour l'exportation et commerce extérieur

La valeur des importations et des exportations est passée de 6.186.669 livres et 5.436.617 livres respectivement en 1950 et 1951 à 8.154.102 livres et 6.517.881 livres respectivement en 1951 et 1952. La valeur des exportations de marchandises du pays a augmenté de 749.204 livres par rapport à l'année précédente. Les principaux produits qui sont entrés en ligne de compte dans cette augmentation sont le cacao, le coprah, le café, l'or, les coquillages, l'argent et le bois de construction.

Les importations en provenance de pays autres que l'Australie ont été soumises à des restrictions en mars 1952 afin de préserver les avoirs en devises étrangères. Les produits importés ont été classés en quatre catégories : pour

les trois premières, l'Administration a accordé des licences d'importation à concurrence de 100, 75 et 20 pour 100 respectivement de la valeur des mêmes importations en 1950-1951; en ce qui concerne la quatrième catégorie, composée de marchandises de caractère essentiel, l'objectif consistait à maintenir le niveau des importations de 1950-1951, sauf si la nécessité absolue de ces marchandises était établie.

En 1952, le Papua and New Guinea Copra Marketing Board a été créé et chargé d'assumer le rôle et les fonctions de l'Australian New Guinea Production Control Board concernant l'achat, la vente et l'exportation du coprah produit dans le Territoire.

Finances publiques : impôts

Les recettes provenant de subventions directes du Gouvernement du Commonwealth d'Australie sont passées de 2.356.310 livres en 1950-1951 à 3.126.059 livres en 1951-1952, et les recettes intérieures de 1.219.411 livres à 1.486.375 livres, ce qui a porté le total des recettes à 4.612.434 livres. Les dépenses, d'un montant total de 4.612.434 livres, ont dépassé celles de 1950-1951 de 1.036.713 livres.

Il n'existe dans le Territoire aucun impôt direct sur le revenu ou le chiffre d'affaire, ni d'impôt de capitation, abstraction faite des taxes perçues par les conseils de village autochtones. L'Administration tire ses recettes intérieures des taxes à l'exportation et à l'importation, de divers droits et rémunérations et de redevances sur l'or et le bois de construction.

Au cours de précédentes sessions, le Conseil de tutelle avait recommandé que l'Administration examine l'ensemble du système fiscal en vigueur afin d'alléger le fardeau de l'impôt indirect et d'introduire un système d'impôts directs reposant sur la capacité de paiement de l'individu. A sa dixième session apprenant qu'une étude de la politique fiscale du Territoire était en cours, le Conseil avait recommandé à l'Autorité chargée de l'administration d'achever dans les plus brefs délais possibles l'étude de tous les aspects de la politique fiscale et déclaré qu'il attendrait avec intérêt le compte rendu détaillé des décisions que l'Administration aurait prises.

L'Autorité chargée de l'administration a indiqué que, jusqu'à présent, elle n'avait pas jugé possible ni souhaitable, du point de vue administratif, d'instituer un système général d'impôts sur le revenu dans le Territoire au stade actuel de son développement. Deux commissions d'enquête ont procédé à un examen de la politique fiscale en 1951-1952 : l'une devait faire rapport sur la structure économique du Territoire et l'autre sur sa politique douanière. Aucune décision n'a encore été prise sur les questions qui ont fait l'objet de ces enquêtes.

La Mission a appris que la commission d'enquête chargée d'étudier la structure économique du Territoire n'avait pas encore présenté ses conclusions. Elle a constaté que le Papua and New Guinea Customs Inquiry Committee, dont le mandat consistait à "étudier la politique douanière à suivre dans le Territoire du Papua et de la Nouvelle-Guinée et à faire rapport à ce sujet" avait estimé que le domaine de son étude était étroitement circonscrit du fait que l'unique source de recettes du Territoire était constituée par les droits à l'importation et à l'exportation.

La principale conclusion de cette Commission a été qu'il n'y a pas lieu, pour le moment, de modifier de façon fondamentale la politique douanière du Territoire. Deux réserves ont cependant été formulées, qui conduiront peut-être à un nouvel examen du problème d'ici trois à cinq ans : la première est que lorsque la question de l'application définitive, et non plus provisoire, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ou de quelque autre accord se posera, l'Australie devra faire mettre comme condition à son adhésion la latitude de prendre des dispositions spéciales dans l'intérêt de ses territoires dépendants particulièrement un traitement préférentiel unilatéral en faveur des produits de la Nouvelle-Guinée, et tenir compte, avant d'assumer quelque autre engagement que ce soit, de la situation en Nouvelle-Guinée. La deuxième réserve est qu'il faudrait procéder à un examen de l'ensemble de la structure financière du Territoire, dont le régime douanier n'est qu'un des éléments.

La Mission a appris que l'Administration manquait des données de base indispensables pour aborder de manière rationnelle la question de l'imposition et qu'un statisticien avait été nommé en vue de leur rassemblement, mais qu'il n'avait pas encore pris possession de son poste.

La Mission a noté que le Territoire était tributaire, dans une large mesure, des subventions annuelles du Commonwealth et que ses recettes proprement dites étaient constituées en grande partie par des droits de douane. En matière douanière, selon le système actuel, toute réduction de droits dans une catégorie d'articles doit être compensée par une augmentation dans une ou plusieurs autres catégories, faute de quoi le Territoire subirait une perte de recettes. La seule autre solution serait l'institution d'impôts nouveaux ou l'augmentation du montant de la subvention accordée par le Commonwealth. La Mission a attaché une importance considérable à la conclusion de la commission d'enquête sur la politique douanière, selon laquelle il faudrait procéder à un examen de l'ensemble de la structure financière du Territoire.

La Mission a estimé qu'aucune augmentation importante des recettes ne pourrait être obtenue par un simple rajustement des tarifs douaniers ou des impôts indirects perçus actuellement, et que même des impôts directs ne permettraient peut-être pas de résoudre les problèmes financiers du Territoire. Ces impôts, qui reposent sur la capacité de paiement du contribuable, ne produiraient rien dans une grande partie du Territoire car de nombreux autochtones sont encore dépourvus de tout revenu en espèces, et l'imposition du revenu très réduit de ceux qui ont un emploi ou vendent des produits agricoles ne fournirait que très peu de chose. L'imposition des quelques Européens installés dans le Territoire ne serait pas non plus une source importante de revenu; les recettes du Territoire sont insuffisantes et le resteront jusqu'au moment où un développement économique plus poussé créera de nouvelles sources de revenu pour les habitants autochtones et non autochtones.

Régime foncier

Le Territoire mesure au total 93.000 milles carrés (58.520.000 acres). Sur la superficie des terres aliénées, 519.380 acres sont cédés en toute propriété, 175.817 acres sont loués à bail à des non-autochtones, 291.875 acres appartiennent à l'Administration et 26.611 acres sont créés, en tant que réserves indigènes, par le Director of District Services and Native Affairs. La superficie des terres aliénées a donc augmenté, au cours de l'année dernière, de 5.595 acres détenus par des particuliers et de 67.826 acres qui appartiennent à l'Administration.

L'Administration considère comme biens autochtones toutes les terres qui ne sont pas aliénées. Ces terres ne peuvent être vendues ou louées à bail qu'à elle-même. Toute acquisition doit être précédée d'une enquête effectuée par le Department of District Services and Native Affairs (Département des services de district et des affaires indigènes) qui identifie les propriétaires des terres et détermine s'ils désirent les céder et s'ils peuvent le faire sans que leurs intérêts présents et futurs s'en trouvent lésés.

La New Guinea Land Titles Restoration Ordinance de 1951 prévoit l'établissement de nouveaux registres cadastraux et dossiers relatifs aux terres, aux mines et aux forêts, destinés à remplacer ceux qui ont été perdus ou détruits au cours de la guerre. Une nouvelle Native Land Registration Ordinance (1952), promulguée par le Conseil législatif, porte création d'une Land Commission composée d'un Commissaire principal et des commissaires que l'Administrateur juge bon de nommer, et qui est chargée de déterminer quelles sont les terres qui sont propriété héréditaire et légitime des autochtones ou des communautés autochtones en vertu du droit coutumier.

A sa dixième session, le Conseil avait recommandé à l'Autorité chargée de l'administration de procéder avec prudence à l'achat et à l'aliénation de terres indigènes, afin de sauvegarder les intérêts de la population autochtone. Reconnaissant qu'il importe de bien préciser les droits de propriété des habitants sur les terres et de les faire enregistrer, il avait recommandé à l'Autorité chargée de l'administration de constituer sans délai la Commission des terres indigènes que prévoit la Native Land Registration Ordinance de 1951.

La Mission a appris qu'en vue de l'application de la Native Land Registration Ordinance de 1952, un Commissaire principal avait été nommé le 15 juillet 1952 et un Commissaire aux terres le 21 octobre 1952. Ce dernier est entré en fonctions à Rabaul en novembre et son activité se limite actuellement à la presqu'île de la Gazelle, en Nouvelle-Bretagne. Presque tous les registres fonciers ayant été perdus pendant la guerre, le travail de reconstitution des titres de propriété est très lent. Cependant, on estime qu'en améliorant les services administratifs et en réorganisant le Lands Department, l'Administration a accompli un premier pas vers la solution du problème.

La Mission a appris que, dans la région de Rabaul, vingt-cinq à trente personnes se disposaient à présenter des requêtes à la Commission; qu'il fallait s'attendre à 4.000 ou 5.000 requêtes mais que le Commissaire ne pourrait régler qu'une centaine d'affaires par an. On pensait qu'il serait nécessaire d'augmenter considérablement l'effectif du personnel attaché à la Land Commission pour pouvoir faire face à toutes les demandes d'immatriculation. La Mission a estimé que le nombre de ces demandes augmentera au fur et à mesure que les autochtones des autres régions se rendront compte des services offerts par la Commission.

La Titles Branch Commission et la Native Land Commission sont de création trop récente pour que la Mission ait pu formuler des conclusions sur leur activité.

La Mission a constaté que, d'une manière générale, les autochtones ne manifestent aucun désir de céder leurs terres et tiennent parfois à reprendre possession de celles qui ont été aliénées. Elle n'a pas été en mesure de déterminer quelle était la proportion des terres aliénées dans les différents districts du Territoire, car les cartes que prépare l'Administration à ce sujet n'étaient pas encore prêtes lors de la rédaction de son rapport. La Mission a appris que l'étendue des terres disponibles pour la colonisation par des non-autochtones n'avait jamais été évaluée de façon précise.

Renseignements pris dans les régions où les autochtones manifestaient des craintes quant au sort de leurs terres, il ne semble pas que les aliénations leur portent préjudice. La Mission estime néanmoins que la plus grande prudence s'impose lorsqu'il s'agit de déterminer la mesure dans laquelle des terres peuvent être cédées aux colons étrangers, surtout dans les régions des Hautes Terres, où la population est la plus dense.

Agriculture et élevage

La principale activité économique du Territoire est la production de denrées alimentaires et de récoltes marchandes.

Pour les deux dernières années, la valeur des principaux produits agricoles d'exportation s'établit comme suit :

	<u>1950-1951</u> (livres)	<u>1951-1952</u> (livres)
Coprah	3.200.715	3.589.383
Noix de coco desséchées	218.166	110.844
Fèves de cacao	<u>92.181</u>	147.503

La population autochtone ne connaît guère qu'une économie de subsistance; la plus grande partie des récoltes marchandes sont cultivées par les planteurs européens. La récolte de coprah, le principal produit d'exportation, a atteint environ 63.000 tonnes en 1951-52, dans lesquelles la production des autochtones entrait à raison de 15 pour 100.

Dans le domaine de l'agriculture, l'Autorité chargée de l'administration se propose d'améliorer les variétés cultivées et les méthodes utilisées actuellement par les autochtones pour les récoltes de subsistance et d'encourager les autochtones et les Européens à créer de nouvelles industries agricoles. A cette fin, elle a décidé, au cours de l'année 1951-52, d'augmenter l'effectif du Service de l'agriculture, de l'élevage et des pêcheries. Elle a créé dix-huit nouveaux postes scientifiques - postes d'entomologistes, de génétistes, de chimistes et de pédologues - et recrute actuellement du personnel. Elle poursuit ses efforts en vue d'accélérer la mise en valeur des ressources agricoles et, au cours de l'année, elle a fait venir dans le Territoire des spécialistes de la culture du thé, du kénaf, du chanvre, du quinquina et du riz, de la mécanisation de l'agriculture et du traitement des fibres.

Trois stations d'agriculture expérimentale s'occupent de la culture du quinquina, du thé, du café, du chanvre de manille et d'autres produits; l'Administration a organisé des enquêtes sur les moyens de conserver la fertilité du sol par l'assolement des cultures indigènes. Les stations agricoles de district servent surtout de base aux instructeurs qui travaillent dans la région et de centres de démonstration. Le Service de l'agriculture, de l'élevage et des pêcheries a continué à assurer la surveillance de deux entreprises indigènes de culture du riz et d'une entreprise indigène de culture du cacaoyer. Dans ce dernier cas, le nombre des cacaoyers plantés par les cultivateurs autochtones est passé de 200.000 à plus de 500.000 au cours de l'année précédente.

Désireuse de stimuler l'élevage, afin que les cultivateurs autochtones aient un régime alimentaire qui contienne des protides et puissent améliorer leurs méthodes d'utilisation du sol, l'Administration dirige six centres d'élevage dont les activités comprennent des recherches et des travaux expérimentaux; l'introduction de nouvelles races de bétail dans le Territoire; la reproduction et la répartition du cheptel; la création et le développement d'industries des produits de l'élevage et les soins vétérinaires.

La Mission de visite a été vivement frappée par les travaux de ces stations d'agriculture. Elle a observé chez certains autochtones un désir très net d'améliorer leurs méthodes de culture et a constaté quelques signes de progrès. Dans certains endroits, les cultivateurs, tant autochtones qu'Européens, agrandissent leurs plantations de cacaoyers. D'autres nouvelles cultures d'exportation semblent en être encore au stade expérimental. Il est trop tôt encore pour juger des résultats de ces tentatives d'amélioration de l'agriculture, mais la Mission pense qu'il serait imprudent d'en attendre dans l'avenir immédiat un progrès considérable. Elle a eu cependant l'impression que l'Administration entreprenait maintenant des efforts sérieux pour améliorer l'économie indigène et que la création et l'extension des stations d'essais agricoles constituaient un excellent début. Bien que ces stations n'exercent encore qu'un effet peu notable sur l'économie indigène, leur influence et leur efficacité iront croissant si l'on favorise résolument leur développement, en particulier en augmentant les effectifs de leur personnel expérimenté.

Forêts

Les forêts couvrent plus de 70 pour 100 de la superficie totale du Territoire, mais certaines, étant inaccessibles, ne peuvent être exploitées. La plus grande partie de la surface boisée appartient aux autochtones et, pour pouvoir procéder à l'abattage des arbres, l'Administration doit acquérir les terres ou le droit de faire des coupes. Les commissaires de district doivent s'assurer, avant de procéder à un achat, que les intérêts des propriétaires autochtones ne seront lésés d'aucune façon.

La valeur des exportations de bois en grume et de bois de sciage est passée de 24.332 livres en 1950-1951 à 126.971 livres au cours de l'année dernière. Pendant la même période, la quantité de bois en grume débitée par les scieries est passée de 7.667.901 à 16.300.000 pieds carrés.

Au cours de l'année, une société mi-privée, mi-publique a été créée comme suite à un accord conclu par le Commonwealth d'Australie et la Société Bulolo Gold Dredging Ltd; cette société s'occupe de la coupe et de la vente du bois, ainsi que de l'écoulement des sous-produits et de la fabrication de contreplaqué. La Mission a appris que la production du contreplaqué dans la fabrique actuellement en construction commencerait à la fin de 1953 ou tout au début de 1954.

Mines

La principale industrie extractive du Territoire est celle de l'or. Au cours de l'année dernière, la production a été évaluée à 1.707.401 livres. L'Administration touche une redevance de 5 pour 100 sur toutes les quantités d'or extraites; au cours de l'année dernière, le total des redevances s'est élevé à 79.665 livres.

Il existe dans le Territoire cinq sociétés minières locales, au capital social de 738.000 livres, et onze sociétés étrangères, au capital social de 13.191.388 livres et 6.000.000 de livres. En outre, une certaine quantité d'or est extraite par des particuliers européens et autochtones; la valeur déclarée des quantités extraites par ces derniers en 1951-1952 a été de 6.263 livres.

Au cours de précédentes sessions, le Conseil avait prié l'Autorité chargée de l'administration d'examiner la possibilité d'accroître les revenus retirés par le Territoire de la production de l'or, soit en fixant à plus de 5 pour 100 le taux des redevances, soit en frappant l'industrie de l'or de nouveaux impôts; à sa dixième session, le Conseil avait prié l'Autorité chargée de l'administration de fournir des renseignements détaillés sur le coût de production de l'or et sur les bénéfices réalisés par les mines d'or, afin de juger si ces mines contribuent de façon suffisante aux recettes du Territoire; à titre de mesure provisoire, il avait recommandé à l'Autorité chargée de l'administration d'envisager d'instituer une échelle mobile des redevances, établie en fonction de la rentabilité.

L'Autorité chargée de l'administration a fait savoir qu'elle ne possédait pas encore de renseignements complets et détaillés sur le coût de la production et

sur les bénéfices réalisés par l'industrie de l'or. Des enquêtes sont en cours mais elles prennent nécessairement beaucoup de temps parce que les bilans publiés par les entreprises sont peu détaillés et qu'il est difficile de comparer le coût de la production dans les différentes sections d'un champ aurifère exploité par une entreprise donnée.

L'Autorité chargée de l'administration déclare que l'impôt actuel, qui frappe la production plutôt que les bénéfices, est considéré comme extrêmement élevé. Une augmentation, si minime soit-elle, serait trop lourde pour certaines entreprises dont la marge bénéficiaire est déjà très réduite étant donné le prix actuel de l'or; de plus, elle limiterait sérieusement l'exploitation de gisements qui sont à l'heure actuelle tout juste rentables et découragerait les investissements de capitaux dans de nouveaux champs aurifères. L'Autorité chargée de l'administration a envisagé d'instituer une échelle mobile des redevances, établie en fonction de la rentabilité, mais il y a des difficultés d'ordre pratique, notamment la question du produit de la vente des minerais extraits avec l'or; le fait qu'une société minière peut avoir certaines entreprises qui rapportent et d'autres qui momentanément ne produisent rien; et la nécessité de prévoir une marge bénéficiaire qui permette de rechercher de nouveaux filons et de faire de nouveaux investissements.

L'Autorité chargée de l'administration déclare également qu'il n'y a pas de raison de soumettre l'industrie de l'or à un régime discriminatoire en la frappant d'un impôt sur le revenu net; elle n'envisage donc pas de la taxer en fonction de la rentabilité, si ce n'est en instituant un impôt sur le revenu qui s'appliquerait à la collectivité tout entière; et comme on l'a indiqué plus haut, cette mesure n'est, à son avis, ni administrativement possible, ni désirable au stade actuel du développement du Territoire.

Transports et communications

Le Territoire compte actuellement 2.346 milles de routes carrossables et 20.257 milles de pistes chevauchables, soit une augmentation de 366 milles et 753 milles respectivement au cours de l'année. Le montant des fonds consacrés pendant cette période aux ponts et chaussées s'est élevé à 397.359 livres.

A sa dixième session, le Conseil avait noté que 49 milles seulement de routes avaient été construits au cours de l'année considérée, et il avait recommandé à

L'Autorité chargée de l'administration de redoubler d'efforts en vue de développer le réseau routier du Territoire.

L'Autorité chargée de l'administration a répondu qu'elle reconnaissait l'importance du rôle qu'un bon réseau routier peut jouer dans le développement du Territoire, mais que la nature du terrain rendait la construction et l'entretien de routes à la fois difficiles et coûteux. Elle a signalé toutefois qu'un programme de construction continue était en voie d'exécution. Au cours de l'année, l'Administration a décidé de construire sur le Marlham un pont dont le coût est estimé à 178.000 livres.

La Mission a été frappée par les difficultés matérielles que présente la construction de routes dans le Territoire. Elle a été heureuse de constater que, malgré toutes les difficultés, l'Administration reconnaît l'importance que cette construction a pour le développement économique du Territoire et qu'elle ne ménage par ses efforts. La Mission a souligné que, dans l'élaboration de tout plan d'extension d'un réseau routier, il conviendra d'attacher une importance particulière non seulement aux dépenses de construction et d'entretien, mais aussi à l'apport-travail que peut fournir la population autochtone. Tout en insistant sur le développement des routes, la Mission ne perd pas de vue le fait que les communications aériennes continueront probablement de constituer, pour un grand nombre de localités, des éléments essentiels du système de transports du Territoire. A l'heure actuelle, il n'y a aucune raison majeure de les remplacer par des communications routières dans les régions où l'on ne prévoit pas le transport de marchandises lourdes. La Mission est convaincue que l'Administration se rend parfaitement compte de l'importance que présente un système de transports approprié au développement économique du Territoire, et elle espère qu'elle continuera d'appliquer la politique qu'elle a mise en oeuvre il y a quelques années.

IV. PROGRES SOCIAL

Politique générale

L'Autorité chargée de l'administration a déclaré que le but de tous les services de l'administration est d'améliorer la situation sociale de la population autochtone. La réalisation du bien-être de cette population et l'organisation de la sécurité sociale sont les objectifs principaux des départements des services de district et des affaires indigènes, de la santé, de l'enseignement et de l'agriculture, de l'élevage et des pêches. Les principaux services sociaux, à savoir les soins médicaux et l'enseignement, sont assurés gratuitement aux autochtones par l'Administration ou par les missions qui, outre leurs fonds propres, reçoivent des subventions de l'Administration. Etant donné la structure sociale de la population autochtone, l'Administration n'a pas jugé nécessaire de promulguer une législation spéciale concernant les services sociaux.

Niveau de vie

La population autochtone, dont l'activité ne dépasse pas le cadre du hameau ou du village, ne connaît guère, en majorité, qu'une économie de subsistance -jardinage, chasse, pêche et ramassage de divers produits alimentaires-. L'Autorité chargée de l'administration a déclaré qu'en matière de santé, d'enseignement, d'agriculture et de logement, sa politique générale est d'élever progressivement le niveau de vie. Aucune enquête spéciale n'est faite sur cette question particulière, mais les fonctionnaires de l'Administration s'en occupent dans l'accomplissement de leurs fonctions quotidiennes et au cours des tournées qu'ils effectuent. Le Conseil de tutelle avait antérieurement demandé que l'on procédât à des enquêtes sur le coût de la vie dans certaines régions, mais l'Autorité chargée de l'administration estime que l'économie indigène étant une économie de subsistance, ces enquêtes ne sont pas réalisables en pratique.

Main-d'oeuvre

Au 30 juin 1952, le nombre total des travailleurs employés dans le Territoire était de 35.838 (16.405 louant leurs services en vertu d'un simple accord, 10.846 travaillant à titre temporaire et 8.587 employés par l'Administration). Tous étaient des autochtones, à l'exception de 903 ouvriers

originaires du Papua. En outre, 2,564 autochtones de la Nouvelle-Guinée étaient employés dans le Papua.

L'emploi de la main-d'oeuvre autochtone est régi par la Native Labour Ordinance de 1952 (Ordonnance de 1952 sur la main-d'oeuvre autochtone). Cette ordonnance amende l'ordonnance de 1950, qui avait remplacé le régime des contrats précédemment en vigueur par un régime de simples accords; et introduit un certain nombre de changements importants. Un travailleur qui loue ses services par un simple accord peut être engagé pour une période initiale de deux ans au maximum et, sous réserve de son consentement et de l'approbation d'un fonctionnaire de l'Administration, un deuxième accord peut être conclu à l'expiration du premier, pour une période de douze mois au plus. Les travailleurs peuvent conclure des accords sans examen médical préalable lorsqu'il ne se trouve aucun médecin ou auxiliaire médical pour procéder à cet examen au moment de la signature du contrat, mais ils doivent être examinés ultérieurement, au lieu de leur emploi. A l'expiration du contrat, les arriérés de salaire qui leur sont dûs doivent leur être versés dans le district où ils sont employés. Les rations alimentaires ne peuvent être remplacées par des paiements en espèces que s'il s'agit de travailleurs temporaires titulaires de permis délivrés par les commissaires de district, et s'il est établi que ces travailleurs sont en mesure d'acheter des aliments dans un magasin ou qu'ils résident dans leur propre village pendant leur engagement et peuvent s'y procurer des denrées locales en quantité suffisante.

La Mission de visite a appris que la nouvelle ordonnance était entrée en vigueur le 1er décembre 1952, mais que l'Administration avait décidé de surseoir à l'application de l'amendement qui prévoit que les travailleurs doivent recevoir leurs arriérés de salaire dans le district où ils ont été employés. La Mission a appris en outre que l'Administration allait peut-être devoir adopter un amendement pour remettre en vigueur les anciennes dispositions qui donnaient aux parties à un accord le droit d'indiquer le district dans lequel s'effectuerait le versement des arriérés de salaire. L'Administration a fait connaître à la Mission qu'il était trop tôt encore pour se rendre compte de l'attitude qu'adopteraient en définitive les travailleurs temporaires du Territoire concernant le nouvel amendement qui leur donne le droit de toucher

de l'argent au lieu de rations, mais tout semble indiquer que le changement de régime s'effectue sans heurt et que travailleurs et employeurs acceptent le nouveau règlement.

Santé publique

Le nombre des hôpitaux, dispensaires et centres de consultation gérés par l'Administration est passé de 398 à 506 durant l'année 1951-1952. Ces établissements comprennent 8 hôpitaux pour Européens, 3 pour Asiatiques, et 39 pour autochtones; 444 postes de secours, 8 centres de consultation et 4 léproseries. Le personnel médical de l'Administration compte 170 Européens et 2.235 non européens, soit une augmentation de un Européen et de 129 non Européens sur l'année précédente. Le personnel européen comprend notamment 28 médecins, 2 dentistes, 40 infirmières, 63 auxiliaires médicaux et d'autres fonctionnaires. Le personnel non européen comprend des auxiliaires médicaux, des infirmières, des travailleurs sanitaires et d'autres travailleurs.

Les dépenses au titre de la santé publique, y compris les sommes allouées aux missions religieuses, ont augmenté de 826.613 livres sterling à 987.465 livres sterling pendant l'année considérée. En outre, 31.494 livres sterling ont été affectées à la construction d'hôpitaux.

L'Autorité chargée de l'administration a fait savoir que l'on peut juger des améliorations apportées pendant cette année aux services sanitaires par le fait que le nombre des autochtones hospitalisés et celui de ceux qui ont été soignés par le personnel médical européen en tournée, ou envoyés à l'hôpital en vue d'un traitement, ont augmenté respectivement de 3,84 pour 100 et de 21,9 pour 100 par rapport à l'année précédente. A l'occasion des tournées effectuées par des groupes médicaux mobiles, un total de 215.872 autochtones, dans 1.942 villages, ont subi un examen médical. Des programmes sanitaires spéciaux comprennent, notamment, des recherches sur la lutte contre le paludisme, la tuberculose, la lèpre, le granulome vénérien et le goître endémique.

Un Directeur-adjoint du Département de la santé chargé des questions de formation, nommé au cours de l'année, a été envoyé à Fidji pour étudier les méthodes de formation employées à l'Ecole centrale de médecine de Suva. Deux étudiants ont également suivi pendant l'année les cours destinés aux médecins auxiliaires à l'Ecole centrale de Suva. De même, des dispositions ont été prises

afin que des étudiants autochtones puissent suivre les cours qui viennent d'être organisés à Port Moresby pour les mécaniciens-dentistes.

Des cours sont donnés dans cinq écoles de formation du Territoire aux auxiliaires médicaux et sanitaires indigènes; à la fin de l'année considérée, 97 étudiants les suivaient. Pendant cette même année, 198 étudiants ont reçu leur diplôme, ce qui a porté le total des diplômés à 609, dont 481 sont restés au service de l'Administration.

Au cours des sessions antérieures, le Conseil de tutelle avait formulé un certain nombre de recommandations visant à accroître l'importance des services médicaux dans le Territoire. Plus récemment, à sa dixième session, tout en notant que, dans l'ensemble, les services médicaux s'étaient développés, il avait néanmoins constaté avec inquiétude que le nombre des médecins et auxiliaires médicaux européens avait diminué. Il avait invité instamment l'Autorité chargée de l'administration à faire tout ce qui était en son pouvoir pour accroître sensiblement l'effectif de ce personnel, lui avait recommandé de redoubler d'efforts pour former du personnel médical autochtone et l'avait en outre invitée à entreprendre une campagne de vulgarisation en matière d'hygiène maternelle et infantile.

La Mission de visite, tout en ayant connaissance des sommes importantes que l'Autorité chargée de l'administration consacre à l'amélioration des services de santé du Territoire, a été frappée de constater ce qui reste à faire dans ce domaine. Elle a remarqué que bien des hôpitaux ont grand besoin d'être modernisés; certains, construits plus récemment, et notamment celui de Sohano, paraissent assez bien installés et le nouvel hôpital de sous-district de Saïdor, qui, bien que petit et construit principalement en matériaux du pays paraît être parfaitement équipé pour donner aux habitants du district tous les soins nécessaires, a fait impression sur elle. L'hôpital de Togoba semble, lui aussi, équipé de façon satisfaisante. La Mission a toutefois estimé que beaucoup des autres établissements qu'elle a visités, en particulier les hôpitaux indigènes de Rabaul et de Iae, laissent beaucoup à désirer. Les salles d'opérations, notamment, ont grand besoin d'être rapidement modernisées. La Mission a appris que l'on projetait de construire un nouvel établissement, à Longa, pour remplacer l'hôpital indigène de Rabaul. Elle a constaté qu'à la

différence des hôpitaux indigènes, les établissements européens possèdent un matériel et des services plus que suffisants.

La Mission a appris que les fournitures médicales distribuées par l'Administration satisfont toujours largement aux besoins et elle a eu l'impression que les médecins font en général du très bon travail dans des conditions souvent extrêmement difficiles et en dépit de l'insuffisance des moyens mis à leur disposition.

La Mission a été informée que des considérations d'ordre financier n'ont pas permis de mettre en oeuvre le programme proposé en 1951 -programme qui avait été chaleureusement accueilli par le Conseil de tutelle à sa huitième session- et en application duquel 4.500.000 livres devaient être consacrées à la construction d'hôpitaux. L'Autorité chargée de l'administration a décidé de modifier ses premiers plans et d'adopter un type de construction moins coûteux. Le programme relatif à l'année en cours prévoit la construction d'un hôpital central à Lae, et l'on compte que les travaux commenceront avant la fin de décembre 1953. Des crédits pour la construction d'un hôpital de district à Wau et d'un hôpital indigène à Nonga, près de Rabaul, ont inscrits au programme relatif à 1953-1954 et l'on prévoit que les travaux commenceront au cours du même exercice. L'Administration compte entreprendre la construction d'hôpitaux de district à Madang et à Wewak au cours de l'exercice 1954-1955.

Etant donné qu'il est de la plus haute importance, pour l'amélioration des services médicaux du Territoire, que les médecins autochtones reçoivent une formation adéquate, la Mission a été d'avis que le système actuel de formation d'auxiliaires médicaux autochtones laisse beaucoup à désirer. Elle a estimé qu'il faudrait non seulement choisir les étudiants en médecine avec plus de soin, mais aussi prolonger leur période de formation afin qu'ils soient mieux à même de rendre les services que l'on attend d'eux. Elle a également émis l'opinion que le programme d'études devrait être plus complet; que les étudiants devraient pouvoir disposer d'ouvrages appropriés auxquels ils pourraient se reporter une fois qu'ils auraient assumé leurs fonctions, et que leur activité devrait être inspectée et surveillée régulièrement, non pas par des fonctionnaires en tournée qui n'ont ni le temps ni les compétences requises pour une tâche de cette importance, mais par des membres qualifiés du

personnel médical. La Mission a jugé, en outre, qu'il y aurait lieu d'organiser fréquemment des cours de perfectionnement afin de donner à ces auxiliaires médicaux l'occasion d'améliorer la qualité de leurs services.

Consciente des besoins urgents du Territoire en ce qui concerne les services sanitaires en général, la Mission s'est déclarée convaincue que l'Administration n'ignore rien des tâches qui l'attendent, et elle a exprimé l'espoir qu'elle ne négligerait aucun effort pour les mener à bien. Elle a regretté que l'Administration n'ait pas été en mesure de donner suite au plan initial prévu en 1951.

Code pénal

Pendant l'année considérée, on a révisé la législation du Territoire relative aux châtements corporels et l'on y a apporté des amendements qui abolissent cette catégorie de peines pour toutes les infractions autres que certains délits commis par des jeunes délinquants, les délits sexuels contre les personnes du sexe féminin, certains délits comportant des voies de fait et certaines infractions commises en prison et du domaine de la mutinerie, ainsi que les coups et blessures graves contre les individus.

A sa dixième session, tout en prenant acte des modifications apportées au code pénal concernant les châtements corporels, le Conseil avait réitéré l'opinion que les châtements corporels devraient être officiellement abolis. L'Autorité chargée de l'administration a déclaré qu'elle est favorable au principe de la suppression des châtements corporels et que les mesures déjà prises constituent un progrès notable vers l'abolition complète de cette catégorie de peines.

V. PROGRES DE L'ENSEIGNEMENT

Considérations générales

Les établissements d'enseignement du Territoire comprennent des écoles, dirigées par l'Administration, d'autres qui sont gérées par des missions religieuses et dont la plupart sont subventionnées par l'Administration, et quelques unes qui ont été récemment créées par les conseils indigènes de village.

L'instruction est gratuite, mais non obligatoire. L'Administration fournit à ses frais, aux élèves qui fréquentent les internats et les centres supérieurs de formation qu'elle dirige, les moyens de transport, les livres d'études ou le matériel nécessaire à l'enseignement, ainsi que la nourriture.

Le programme d'enseignement de l'Administration vise, entre autres objectifs, à supprimer l'analphabétisme et à assurer un niveau d'instruction générale aussi élevé que possible; à initier les autochtones à la pratique de métiers et professions spécialisés et à encourager les arts manuels; à mettre l'accent sur l'éducation qui se rattache aux projets d'organisation sociale et d'aménagement des collectivités, et à développer le sens des responsabilités économiques; à faire des établissements d'enseignement de véritables centres pour la collectivité et à encourager certaines activités telles que celles des boy-scouts et guides et les mouvements coopératifs autochtones.

Au cours de l'année 1951-1952, le nombre des écoles de l'Administration est passé de 65 à 69 et celui de leurs élèves de 3.675 à 3.757. Il y avait 9 écoles européennes comptant 272 élèves; 3 écoles asiatiques comptant 310 élèves; 2 écoles pour métis comptant 60 élèves et 55 écoles indigènes comptant 3.115 élèves autochtones, dont 2.594 fréquentaient les écoles élémentaires, 355 les écoles centrales et 166 les écoles secondaires ou centres de formation professionnelle du degré supérieur.

La Mission de visite a été informée que la ségrégation des enfants autochtones est surtout due au fait qu'ils ne peuvent se maintenir au niveau des élèves européens et que certains enfants asiatiques et certains métis, qui sont classés parmi les asiatiques, se trouvent dans la même catégorie. On rencontre des cas de ségrégation à Rabaul, où les asiatiques constituent la grande majorité de la population et où l'existence d'écoles distinctes répond en partie à leurs vœux. A Lae, dans le district de Morobé, les élèves des

écoles chinoises apprennent l'anglais et le chinois, tandis que ceux des écoles européennes n'apprennent que l'anglais; instruire les enfants asiatiques en même temps que les enfants européens retarderait donc ces derniers dans une certaine mesure. En ce qui concerne les enfants métis, on a constaté qu'ils n'avaient pas la même connaissance de l'anglais que les enfants chinois et qu'ils étaient nettement inférieurs sur ce point aux enfants européens.

Toutes les écoles destinées aux élèves non autochtones dispensent un enseignement primaire et une école asiatique compte quelques classes d'enseignement secondaire. Au cours de l'année considérée, une assistance financière a été accordée à 136 élèves européens agréés pour leur permettre de faire des études secondaires en Australie. Les écoles réservées aux autochtones ont quatre degrés d'instruction : au niveau le plus bas se trouvent les écoles de village (station schools). Les études durent quatre ans; l'enseignement est donné dans les langues vernaculaires et les élèves apprennent l'anglais parlé pendant la quatrième année. Viennent ensuite les écoles de village du degré supérieur et les écoles de district, appelées écoles élémentaires; dans ces écoles, les élèves reçoivent l'instruction en anglais et peuvent aller de la deuxième à la cinquième classe du programme d'enseignement des écoles autochtones. Au stade suivant, on trouve les écoles centrales, appelées écoles élémentaires supérieures, où l'enseignement, d'une durée de deux ans, est donné en anglais. Le niveau d'instruction le plus élevé est représenté par les centres de formation professionnelle du degré supérieur, appelés écoles secondaires, où l'enseignement, d'une durée de trois années, consiste en une année de cours préparatoire de formation professionnelle, suivie de deux années de cours de formation pédagogique ou de cours dans des institutions assurant une formation professionnelle, médicale ou autre. En 1952, deux étudiants indigènes recevaient une formation professionnelle à l'Ecole médicale centrale des îles Fidji.

Au cours de l'exercice 1951-1952, le Département de l'éducation a dépensé au total 303.152 livres au titre de l'enseignement, y compris les subventions aux missions, qui s'élevaient à 41.485 livres, somme à laquelle s'est ajouté un montant de 7.394 livres pour la formation en vue de la reconstruction. Les

dépenses du Département au cours de l'année précédente s'étaient élevées au total à 245.260 livres.

Au cours de sessions précédentes, le Conseil de tutelle avait recommandé d'accroître les moyens d'enseignement, et notamment de donner à la population autochtone de plus grandes possibilités de recevoir une instruction secondaire ou supérieure. A sa dixième session, il avait invité instamment l'Autorité chargée de l'administration à redoubler d'efforts en vue d'établir un programme d'enseignement adéquat, d'accroître le nombre des écoles primaires, de créer le plus tôt possible des écoles secondaires et d'instituer un système de bourses qui permette à des autochtones de recevoir un enseignement secondaire et supérieur à l'étranger.

La Mission a appris que l'Administration avait l'intention de développer comme suit, de 1953 à 1958, les moyens d'enseignement dont le Territoire dispose à l'heure actuelle :

	<u>Nombre d'écoles</u>	<u>Nombre moyen d'élèves par école</u>	<u>Nombre total des élèves</u>
Ecoles locales	80	120	10.000
Ecoles centrales (garçons)	20	150	4.200
(filles)	10	120	
Centres supérieurs de formation	2	200 hommes 50 femmes	500
Centres de formation technique			
Centres d'apprentissage des métiers manuels, reliés aux écoles centrales	8	30	240

On estime que, pour l'ensemble de la période quinquennale, le programme d'enseignement pour le Territoire sous tutelle de la Nouvelle-Guinée coûtera environ 3.000.000 de livres, dont près de 90 pour 100 seront consacrés à l'instruction des autochtones.

L'Administration a toujours l'intention de laisser la plus grande partie de l'instruction en langue vernaculaire entre les mains des missions, en tant qu'organismes bénévoles, et des dispositions ont été prises pour maintenir en vigueur le système des subventions; l'Administration s'attachera donc surtout, pendant les cinq années à venir, à développer l'instruction au-dessus du niveau des écoles de village.

La Mission de visite a constaté que les districts des Hautes Terres du centre étaient les plus défavorisés du Territoire en ce qui concerne les moyens d'enseignement, et les moins évolués sur le plan de l'instruction. Elle a appris que les quelques écoles existantes n'étaient pas satisfaisantes et que l'on a à peine commencé à s'attaquer au problème. L'Administration va créer d'autres écoles locales mais le manque d'instituteurs est un obstacle important.

Tout en se rendant compte des très grands obstacles que l'Administration doit surmonter pour améliorer l'enseignement dans un Territoire habité par des populations dont les degrés d'évolution sont aussi variés, la Mission a exprimé l'opinion que le développement des services de l'enseignement doit être l'un des premiers devoirs de l'Autorité chargée de l'administration. Elle a considéré qu'aucun progrès économique ou politique véritable ne pourrait être réalisé aussi longtemps que de vastes secteurs de la population demeureront illettrés et sans contact de ce fait, dans une grande mesure, avec l'Administration. Tout en attachant une importance capitale à la formation des maîtres, la Mission a exprimé l'espoir que l'Administration continuerait d'appliquer son programme d'amélioration générale de l'enseignement à tous les degrés d'instruction.

Personnel enseignant et formation pédagogique

Le personnel enseignant des écoles de l'Administration est passé de 191 à 200 au cours de l'année considérée. Il comprend 49 Européens, 138 maîtres indigènes, 2 métis et 11 maîtres asiatiques.

Les maîtres indigènes sont formés aux centres de formation pédagogique de Dregerhafen et de Kerevat. Dans chacune de ces localités, il existe une école centrale ou une école élémentaire supérieure et un centre supérieur de formation pédagogique. Au début de l'année 1952, les deux centres ont été réorganisés; le niveau requis pour l'admission est maintenant plus élevé et la durée des études a été étendue de manière à accroître la capacité des maîtres autochtones. Les deux écoles comptaient au total 61 élèves en juin 1952.

A ses sessions précédentes, le Conseil de tutelle avait recommandé de développer les moyens existants pour la formation de maîtres autochtones. La Mission de visite a appris que le programme quinquennal de développement de l'enseignement établi par l'Administration prévoit l'emploi d'un personnel dont

l'effectif total sera d'environ 616 personnes, comprenant 200 Européens, 20 Asiatiques et métis et 396 autochtones. Le nombre total des Européens employés à la fin de la période représentera le chiffre annuel final. En effet, à ce moment-là, les maîtres non européens auront reçu une formation et pourront occuper tous les postes subalternes, ce qui libérera les Européens qui seront ainsi en mesure de s'occuper du développement et de l'extension de l'organisation scolaire qui auront lieu par la suite.

La Mission a constaté que l'amélioration de l'enseignement met l'Administration en présence d'un dilemme : d'une part, l'analphabétisme ne peut être supprimé sans instituteurs qualifiés; d'autre part, on ne peut disposer d'instituteurs qualifiés sans institutions d'enseignement supérieur. La Mission a donc estimé qu'au stade actuel, l'Administration devrait s'attacher particulièrement à créer un corps nombreux et compétent de maîtres d'écoles élémentaires, en organisant de nouveaux centres de formation pédagogique et en employant un plus grand nombre d'instituteurs européens.

Enseignement donné par les missions

La grande majorité des élèves fréquentent les écoles des missions. Le nombre total de ces écoles est passé, au cours de l'année considérée, de 2.407 à 2.560 et le nombre des élèves inscrits de 87.134 à 91.389. Les quatre écoles pour Européens, Asiatiques et métis étaient fréquentées par 488 élèves. Les autres écoles du Territoire n'avaient que des élèves autochtones, qui se répartissaient ainsi : 80.673 dans les écoles de village, 8.036 dans les écoles centrales et 2.192 dans les écoles de formation professionnelle du degré supérieur.

L'Administration assiste les missions dans leur oeuvre éducatrice en leur versant des subventions, en leur fournissant du matériel et des fournitures scolaires et en publiant des programmes d'enseignement qui sont destinés à uniformiser les normes de l'enseignement.

A sa huitième session, le Conseil avait exprimé l'espoir que la nouvelle ordonnance sur l'enseignement permettrait à l'Administration de contrôler l'activité de tous les établissements scolaires. La Mission a appris que l'on était en train d'élaborer le règlement prévu par l'ordonnance sur l'enseignement

promulguée en 1952. Ce règlement prévoit l'immatriculation des écoles des missions ainsi que l'inspection, la surveillance et le contrôle des écoles autres que les écoles de l'Administration, pour toutes les questions concernant l'instruction laïque. L'ordonnance sur l'enseignement ne tardera pas à entrer en vigueur et le Conseil consultatif de l'enseignement, dont elle porte la création, sera alors constitué.

Moyens d'enseignement

L'Administration approuve la méthode qui consiste à enseigner aux enfants à lire et à écrire dans la langue vernaculaire et elle reconnaît la nécessité, pour certains membres du personnel enseignant, d'acquérir une bonne connaissance des langues locales. Elle considère qu'il est souhaitable d'adopter des langues vernaculaires-types et d'encourager l'unification des dialectes. Elle déclare que l'emploi de l'anglais apparaît comme étant la solution ultime du problème de la diversité linguistique dans le Territoire et que, sauf au niveau de l'école du village, l'anglais est le seul véhicule d'instruction agréé et sa politique consiste à généraliser l'emploi de cette langue dans tout le Territoire.

La Mission a appris que l'on n'avait pas l'intention de perpétuer l'usage du pidgin (langue mixte qui s'est développée à l'époque des premiers contacts entre les Européens et les populations du Pacifique et de l'Asie) comme véhicule de l'instruction dans les écoles qui ne sont pas dirigées par l'Administration. Les programmes scolaires prévoyaient que l'instruction serait donnée dans la langue vernaculaire dans les classes les moins élevées. Ils prévoyaient l'introduction de l'anglais tout d'abord comme sujet d'étude, puis comme langue véhiculaire de l'enseignement dans les classes plus élevées. Le pidgin n'était pas reconnu officiellement comme moyen d'instruction. Il est cependant, à l'heure actuelle, souvent le seul moyen de communication pratique entre élèves et instituteurs. Aussi, dans les premières classes, les maîtres sont-ils autorisés à donner en pidgin les explications nécessaires. Si rien n'est fait pour encourager cette pratique, on n'envisage pas de l'interdire pour le moment. En vertu de la nouvelle ordonnance sur l'enseignement, le Directeur de l'enseignement a le pouvoir de prescrire la langue dans laquelle l'instruction

sera donnée dans telle ou telle école. Lorsqu'il examinera si le pidgin devra être utilisé dans une école de mission quelconque, il tiendra dûment compte des conditions locales. L'Administration considère qu'en principe, il n'est pas souhaitable d'interdire l'usage du pidgin et qu'il est en tout cas préférable de l'utiliser comme moyen d'instruction plutôt que d'imposer aux élèves, comme lingua franca, quelque dialecte vernaculaire qui serait très différent du leur et qui, une fois connu, n'aurait qu'une utilité réduite.

En ce qui concerne l'emploi général du pidgin, la Mission a été heureuse de constater que le Gouvernement a pour politique de se servir exclusivement de l'anglais dans les institutions d'enseignement supérieur. Toutefois, elle a constaté que le pidgin était employé dans les écoles élémentaires, ainsi que dans certaines écoles qui ne sont pas dirigées par l'Administration. Elle a noté, en outre, que tous les fonctionnaires employaient le pidgin dans leurs rapports avec les autochtones. Comme celle qui l'avait précédée en 1950, la Mission de visite a rencontré peu de fonctionnaires autochtones avec lesquels elle ait pu s'entretenir en anglais. Elle a été fermement d'avis que non seulement le pidgin n'est pas un moyen d'enseignement adéquat, mais encore qu'il présente des caractéristiques qui, issues des circonstances dans lesquelles il a été créé, reflètent des concepts aujourd'hui périmés sur les relations entre les autochtones et les immigrants. Par conséquent, elle a estimé qu'il convient de prendre les mesures les plus énergiques pour éliminer ce langage de toutes les écoles du Territoire et de faire rapidement en sorte que son emploi soit complètement supprimé dans tout le Territoire. Elle a signalé le fait que des groupes importants de la population, notamment dans les Hautes Terres et dans la région de Sepik, sont encore peu familiarisés avec le pidgin, et elle a exprimé l'opinion que l'Administration devrait interdire dès à présent l'emploi du pidgin dans ces régions.

Education des adultes et des masses

L'éducation des adultes et des masses sont parmi les activités des divisions de l'éducation générale, de l'enseignement féminin et des services spéciaux, et de la section des services sociaux du Département de l'enseignement.

La division des services spéciaux encourage l'enseignement pour les adultes par la radio, les films et les publications et elle cherche à stimuler l'intérêt pour l'hygiène, l'agriculture et l'éducation générale. La section des services sociaux aide les missions religieuses et d'autres organisations telles que la Croix-Rouge à établir des centres sociaux et des bibliothèques pour les autochtones.
