



**RAPPORT DE LA MISSION DE VISITE
DES NATIONS UNIES
DANS LE TERRITOIRE SOUS TUTELLE
DES ILES DU PACIFIQUE (1964)**

**ET RÉOLUTION Y AFFÉRENTE
DU CONSEIL DE TUTELLE**

CONSEIL DE TUTELLE

DOCUMENTS OFFICIELS : TRENTE ET UNIÈME SESSION

(20 mai — 29 juin 1964)

SUPPLÉMENT N° 2

NATIONS UNIES



**Rapport de la Mission de visite
des Nations Unies
dans le Territoire sous tutelle
des Iles du Pacifique (1964)**

**ET RÉOLUTION Y AFFÉRENTE
DU CONSEIL DE TUTELLE**

CONSEIL DE TUTELLE

DOCUMENTS OFFICIELS: TRENTE ET UNIÈME SESSION

(20 mai — 29 juin 1964)

SUPPLÉMENT N° 2

**NATIONS UNIES
New York, 1964**

NOTE

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

T/1628

**Rapport de la Mission de visite des Nations Unies
dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique (1964) [T/1620]**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Lettre en date du 15 mai 1964, adressée au Secrétaire général par le Président de la Mission de visite	1
 INTRODUCTION	
Mandat de la Mission de visite	1
Itinéraire	2
Rapport de la Mission de visite	3
Généralités	3
 CHAPITRE PREMIER. — PROGRÈS DE L'ENSEIGNEMENT	
Généralités	5
Enseignement primaire	7
Enseignement secondaire	9
Enseignement supérieur et bourses d'études	9
Observations formulées par la Mission	10
Enseignants recrutés à l'étranger	10
Education des adultes	11
Enseignement technique et professionnel	11
Enseignement supérieur — Faut-il créer un établissement d'enseignement supérieur ?	12
L'École centrale des Iles du Pacifique et l'unité de la Micronésie ..	13
Enseignement féminin	14
Manuels et publications	14
Bibliothèques	15
Les écoles et les activités de vulgarisation des divers départements	15
Ecoles de missions.....	15
Diffusion de renseignements sur l'Organisation des Nations Unies..	16
Conclusion	16
 CHAPITRE II. — PROGRÈS SOCIAL	
Santé publique.....	16
Renseignements généraux : administration et personnel	17
Etudes et formation médicales	17
Hôpitaux	19
Services médicaux locaux	19
Services dentaires	20
Condition de la femme et organisations féminines.....	20
Développement communautaire	21
Radiodiffusion	22
Conclusion	23
 CHAPITRE III. — RÉCLAMATIONS ET QUESTIONS FONCIÈRES	
Demandes d'indemnisation pour dommages de guerre	23
Réclamations contre le Gouvernement japonais	23
Réclamations contre le Gouvernement des Etats-Unis	25

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
Réclamations relatives aux terres de Kwajalein et Dalap	26
Réclamations diverses relatives aux terres	26
Essais nucléaires : réclamations concernant Rongelap	27
CHAPITRE IV. — PROGRÈS ÉCONOMIQUE	
Généralités	28
Aspirations de la population	29
Situation actuelle	31
Politique de l'Administration	32
Nécessité d'accélérer le développement économique	33
Agriculture	33
Pêche	37
Autres secteurs économiques	39
Prêts en vue du développement économique	39
Coopératives	40
Commercialisation	40
Tourisme	41
Transports et communications	41
Matériel	44
Eau, gaz, électricité et énergie	44
Bâtiments publics et urbanisme	44
Logement	45
Nécessité d'établir un plan de développement économique	45
Nécessité de faire participer les Micronésiens à la planification économique	47
Conclusion	49
CHAPITRE V. — PROGRÈS POLITIQUE	
Introduction	50
La législation	51
Structure et pouvoirs de la législation	53
Composition	55
Relations avec l'Administration	56
Budget	59
Administration locale	61
La capitale	64
L'exécutif	65
Un chef de l'exécutif qui soit Micronésien	65
Place des Micronésiens dans la fonction publique	66
Relations entre Micronésiens et Américains dans la fonction publique	69
Unification de la fonction publique dans le Territoire	70
Conclusion	73
CHAPITRE VI. — AVENIR DU TERRITOIRE	
Vues de l'Autorité administrante et des Micronésiens	73
La question de Saïpan	75
Différentes solutions possibles	77

ANNEXES

I. — Communications écrites reçues par la Mission de visite lors de son passage dans le Territoire sous tutelle	81
---	----

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
II. — Réclamations pour dommages de guerre : lettre, en date du 26 mars 1964, adressée au Président de la Mission de visite par le Représentant des Etats-Unis au Conseil de tutelle	88
III. — Recommandation adoptée par le Conseil de la Micronésie, à sa session extraordinaire de mars 1963	88
IV. — Charte de la législature du district de Truk	90
V. — Postes précédemment détenus par des Américains et maintenant occupés par des Micronésiens, par district	92
VI. — Traitements correspondant aux postes précédemment détenus par des Américains et maintenant occupés par des Micronésiens ..	93
VII. — Plébiscite officiel concernant Saïpan (octobre 1963)	93
VIII. — Itinéraire de la Mission	94
IX. — Carte du Territoire	98
Résolution adoptée par le Conseil de tutelle	101

RAPPORT DE LA MISSION DE VISITE DES NATIONS UNIES DANS LE TERRITOIRE SOUS TUTELLE DES ILES DU PACIFIQUE (1964) [T/1620]

LETTRE, EN DATE DU 15 MAI 1964, ADRESSÉE AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
PAR LE PRÉSIDENT DE LA MISSION DE VISITE

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint, conformément à la résolution 2138 (XXX) adoptée par le Conseil de tutelle le 24 juin 1963 et à l'article 98 du règlement intérieur du Conseil de tutelle, le rapport de la Mission de visite des Nations Unies dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique (1964).

Je suis heureux de pouvoir vous annoncer que les quatre membres de la Mission de visite ont adopté ce rapport à l'unanimité.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir laisser s'écouler un intervalle d'une semaine entre le moment où ce rapport sera transmis aux membres du Conseil de tutelle et le moment où il sera rendu public.

(Signé) Frank H. CORNER

INTRODUCTION

MANDAT DE LA MISSION DE VISITE

1. Conformément à la résolution 2138 (XXX) adoptée le 24 juin 1963 par le Conseil de tutelle, la Mission de visite des Nations Unies dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique (1964) était composée comme suit:

M. Frank H. Corner (Nouvelle-Zélande),
président;

M. Chiping H. C. Kiang (Chine);

M^{lle} Angie Brooks (Libéria);

M. Cecil E. King (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

2. Aux termes de la même résolution, le Conseil de tutelle a chargé la Mission de visite d'enquêter et de faire rapport aussi complètement que possible sur les mesures prises dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique pour atteindre les objectifs énoncés à l'alinéa b de l'Article 76 de la Charte des Nations Unies et d'accorder une attention particulière à la question de l'avenir du Territoire, en tenant compte des articles pertinents de la Charte et de l'Accord de tutelle, et en gardant

présentes à l'esprit les dispositions des résolutions pertinentes du Conseil de tutelle et de l'Assemblée générale, y compris la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1960; la Mission devait aussi étudier, en s'inspirant selon qu'il y aurait lieu des débats du Conseil de tutelle et des résolutions adoptées par le Conseil, les questions qui ont été évoquées lors de l'examen des rapports annuels sur l'administration du Territoire, dans les pétitions reçues par le Conseil au sujet du Territoire, dans les rapports des missions de visite périodiques qui se sont rendues précédemment dans le Territoire et dans les observations faites au sujet de ces rapports par l'Autorité administrante; elle était invitée à recevoir des pétitions, sous réserve qu'elle se conforme au règlement intérieur du Conseil, et à enquêter sur place au sujet de celles des pétitions reçues qui appelleraient, à son avis, une enquête spéciale. Enfin, le Conseil priait la Mission de visite d'adresser au Conseil, aussitôt que faire se pourra, un rapport sur le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique où elle consignerait ses constatations, ainsi que les observations, conclusions et recommandations qu'elle jugerait bon de présenter.

3. La Mission s'est rendue à Washington (D. C.) les 30 et 31 janvier 1964 et a eu, avec les représentants du Département d'Etat et du Département de l'intérieur, des discussions préliminaires sur les récents événements survenus dans les domaines politique et économique dans le Territoire sous tutelle, afin d'obtenir, notamment, des indications sur les intentions de l'Autorité administrante quant à l'avenir du Territoire. Le Secrétaire d'Etat, M. Rusk, et le Secrétaire à l'intérieur, M. Udall, leurs adjoints et les hauts fonctionnaires de leurs départements ont apporté à la Mission leur pleine coopération.

4. La Mission, accompagnée d'un secrétariat de quatre personnes¹, a quitté New York par avion le 4 février, à destination du Territoire sous tutelle, et est arrivée à Saïpan le 10 février. S'étant arrêtée en route à Honolulu, la Mission a visité l'Université d'Hawaii, le Centre est-ouest, l'Ecole technique d'Honolulu et le Church College d'Hawaii à Laie. Elle a pu ainsi rencontrer près de 30 étudiants micronésiens, les voir travailler, s'entretenir avec eux, non seulement de leurs problèmes scolaires, mais également de la situation actuelle et des perspectives de la Micronésie, et discuter avec leurs professeurs des problèmes de l'enseignement qui se posent en Micronésie à en juger d'après les autochtones étudiant à l'étranger. La Mission a également visité le musée Bernice P. Bishop, centre d'études et de recherches sur les Iles du Pacifique, et le Centre polynésien. La Mission est très reconnaissante au personnel de ces institutions, et notamment aux étudiants micronésiens, de la coopération et de l'hospitalité qu'elle a trouvées auprès d'eux.

5. Lors de ses passages à Guam, le 9 février et le 12 mars, la Mission a visité le Collège de Guam et a eu d'intéressantes discussions avec les 100 étudiants micronésiens qui le fréquentent.

6. Au siège de l'Administration du Territoire sous tutelle à Saïpan, la Mission a eu plusieurs entretiens avec le Haut Commissaire et ses collaborateurs, d'abord le 11 février, avant de commencer son voyage dans le Territoire, puis du 10 au 12 mars, à son retour. Comme l'indique l'annexe VIII, la Mission s'est rendue dans les six centres de district et dans les nombreuses îles et atolls de la périphérie, y compris les deux atolls éloignés de Nukuoro et de Kapingamarangi qui, à l'inverse des autres îles de la Micronésie, sont habités par des Polynésiens et qu'aucune mission des Nations Unies n'avait encore visités. La Mission était accompagnée, durant son voyage dans le Territoire, de M. John de Young, fonctionnaire au

programme attaché au Haut Commissaire. Dans tout le Territoire, la Mission a eu des réunions avec les administrateurs de district et leur personnel (elle s'est parfois entretenue longuement et séparément avec des membres du personnel micronésien), avec les membres des six législatures de district, avec les membres de divers conseils locaux et municipaux et avec la population. (Les communications écrites que la Mission a reçues lors de ces réunions mais dont elle ne s'est pas occupée sur place figurent à l'annexe I.)

7. A chaque étape du voyage, le Haut Commissaire, les administrateurs et fonctionnaires de district — dont beaucoup sont des Micronésiens, la Mission est heureuse de le noter — ont apporté leur pleine coopération. La Mission les remercie de leur concours et de leur chaleureuse hospitalité qui, partout, lui ont permis d'établir d'utiles contacts et d'entrer aisément en rapport avec le plus grand nombre possible de Micronésiens, fonctionnaires ou non. La Mission remercie également les membres des organes législatifs, des conseils municipaux et des organisations féminines de leur accueil et de leur hospitalité. Parfois, la Mission s'est trouvée dans de petites îles aux maigres ressources, et il lui a semblé que plus la population était pauvre, plus son accueil était chaleureux et son hospitalité généreuse. En particulier, la population de l'atoll de Kapingamarangi, qui est très beau mais pauvre, a réservé à la Mission un accueil profondément émouvant.

8. Dans tout le Territoire, la Mission a constaté que ses travaux et ceux de l'Organisation des Nations Unies suscitaient l'intérêt et l'enthousiasme. Des enfants chantaient des chants sur les Nations Unies, des bannières de bienvenue flottaient; partout, Micronésiens et fonctionnaires des Etats-Unis ont témoigné d'un grand respect pour les Nations Unies, en tant qu'organisation n'ayant d'autre souci que les intérêts et le bien-être de la population du Territoire. Extrêmement rares ont été les Micronésiens ou fonctionnaires américains qui, lors de l'examen des problèmes du Territoire, n'ont pas exposé à la Mission leurs idées et leurs critiques. C'est là une preuve de la grande liberté politique qui existe dans le Territoire et des relations très cordiales qui, dans l'ensemble, se sont établies entre les représentants de l'Autorité administrante et les Micronésiens.

9. Enfin, la Mission tient à exprimer sa gratitude aux populations micronésiennes. Les membres de la Mission n'oublieront pas de sitôt leur généreuse hospitalité, leur amitié et leur coopération. Ils garderont surtout le souvenir des enfants micronésiens qui les ont frappés par leur beauté et la vivacité de leur regard; ces enfants, qui représentent une part sans cesse croissante de la population, profitent avec enthousiasme des plus larges facilités qui leur sont actuellement offertes dans des écoles neuves, progressivement mieux équipées et dotées d'un personnel plus compétent. Il existe peu de pays dont les ressources matérielles soient aussi

¹ Les membres de ce secrétariat étaient M. Hung-Ti Chu (secrétaire principal), M. George T. Daniel (fonctionnaire aux affaires politiques), M. William N. Shane (fonctionnaire des services administratifs et financiers) et M^{lle} Dorothea Sylvester (secrétaire).

limitées que celles de la Micronésie. Mais ces jeunes enfants et les étudiants plus âgés qui entreprennent maintenant, en nombre croissant, des études secondaires dans le Territoire et des études supérieures dans les universités, collèges techniques, écoles de médecine et collèges d'agronomie à l'étranger, représentent le plus grand espoir de la Micronésie dont la principale ressource est sa population de 85 000 habitants.

RAPPORT DE LA MISSION DE VISITE

10. On trouvera, dans les rapports des Missions de visite précédentes², et dans les rapports annuels de l'Autorité administrante, un aperçu de la géographie physique et humaine, de l'histoire et de la culture des îles constituant la Micronésie. Le présent rapport vise à mettre en relief les problèmes majeurs et notamment ceux qui concernent le plus directement l'avenir du Territoire. Les opinions exposées par la Mission sont le fruit des nombreuses heures passées à écouter les Micronésiens exprimer librement leurs aspirations lors de réunions publiques et privées et d'entretiens sans caractère officiel, de discussions avec des représentants élus et des fonctionnaires de l'Autorité administrante, ainsi que de visites d'organismes politiques et éducatifs, d'hôpitaux, de fermes, de stations de recherches agricoles, de chantiers de construction, de coopératives et d'établissements commerciaux.

11. Certaines des questions de détail qui ont été examinées par des missions antérieures seront brièvement exposées ici, en partie parce que la Mission désire brosser un tableau plus général et surtout parce que le Territoire est parvenu au stade où — comme la Mission le soulignera dans plusieurs sections de son rapport — les représentants élus de la population, aux conseils municipaux, aux législatures de district et principalement au nouveau congrès de la Micronésie, devraient avoir la charge, la possibilité et les moyens matériels de régler leurs problèmes eux-mêmes. Ce principe a également guidé la Mission dans son examen des questions économiques et sociales et de l'enseignement. Les problèmes essentiels concernent l'évolution politique et l'avenir du Territoire sous tutelle. La Mission indiquera certains des nombreux signes encourageants qu'elle a relevés et qui laissent prévoir l'apparition d'une nation micronésienne — d'une « entité » micronésienne, par opposition à un ensemble de collectivités insulaires — là où il n'y avait en réalité qu'un assemblage fortuit d'îles et de populations placé sous la tutelle d'une seule puissance par un hasard de l'histoire. La Mission estime que la création d'une entité

micronésienne est essentielle si l'on veut que l'autodétermination prenne tout son sens; autrement, on aboutira à une fragmentation — à l'« autodétermination » d'une multitude d'îles ou de districts séparés. Ne perdant jamais de vue l'impératif de l'autodétermination telle que la prévoient la Charte des Nations Unies et la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, la Mission proposera — dans tous les domaines d'activité mais surtout dans le domaine politique — de nouvelles mesures qui, à son avis, permettraient d'accélérer le regroupement en un seul peuple de 85 000 personnes, parlant neuf langues distinctes et habitant 2 000 îles disséminées sur plus de 8 millions de kilomètres carrés d'océan.

12. Dans son rapport, la Mission insiste sur le présent et l'avenir plutôt que sur le passé sauf dans la mesure où il est impossible de ne pas revenir sur le passé en raison de sa constante influence sur le présent et l'avenir immédiat.

GÉNÉRALITÉS

13. On a écrit, à propos de l'océan Pacifique: « C'est pratiquement une plaisanterie que de parler de terres avant d'arriver au groupe d'îles indonésiennes et à la masse australienne du sud-ouest. » Quand on étudie la Micronésie, on en revient toujours à l'immensité de l'océan, à l'infime superficie des terres et à l'ampleur des problèmes d'administration et de développement que posent ces faits inéluctables. Si toutes les îles micronésiennes étaient rassemblées pour n'en constituer qu'une seule, la superficie totale des terres ne serait que de 1 800 kilomètres carrés, ce qui ne représenterait encore qu'un territoire minuscule dans l'océan Pacifique — plus petit encore que d'autres petits territoires du Pacifique tels que le Samoa-Occidental (2 900 kilomètres carrés), les îles Fidji (18 300 kilomètres carrés), la Nouvelle-Calédonie (19 900 kilomètres carrés) et le protectorat des îles Salomon (29 800 kilomètres carrés). Et, si les 85 000 habitants des îles micronésiennes étaient rassemblés sur cette île hypothétique, ils ne constitueraient encore qu'une très petite collectivité. Mais, pour compliquer encore les choses, il existe 2 100 îles disséminées sur une superficie de 8 millions de kilomètres carrés d'océan s'étendant sur 4 350 kilomètres d'ouest en est et 2 100 kilomètres du nord au sud. Il est vrai que certaines de ces îles ne sont que de petites zones inhabitables de sable et de corail, mais bien plus d'une centaine sont habitées. D'après les statistiques, deux îles seulement ont plus de 4 000 habitants: Saïpan (8 151) et Koror (4 296); trois îles comptent plus de 3 000 habitants: Majuro (3 940), Moen (3 829) et Kusaie (3 060); 23 comptent entre 500 et 1 000 habitants; 61 ont moins de 500 habitants et 27, moins de 100.

14. Pendant plusieurs années — on peut dire de 1947 à 1963 — les dépenses publiques du

² Voir *Documents officiels du Conseil de tutelle*, huitième session, Supplément n° 2; *ibid.*, douzième session, Supplément n° 3; *ibid.*, dix-huitième session, Supplément n° 3; *ibid.*, vingt-quatrième session, Supplément n° 3; et *ibid.*, vingt-septième session, Supplément n° 2.

Territoire se sont élevées à 7 millions de dollars environ par an dont 5 millions environ étaient couverts par une subvention annuelle de l'Autorité administrante, ce qui suffisait tout juste à assurer un strict minimum. La Mission incline à penser que le maintien de cette politique financière était dû en partie à l'inertie. D'aucuns rationalisaient la situation en faisant valoir qu'il fallait protéger le mode de vie « sous-développé mais heureux » des autochtones, lesquels devraient être laissés libres de fixer le rythme de leur évolution; de l'avis de certains critiques, c'était là un point de vue « anthropologique », digne « d'un musée de sociologie ». D'aucuns, en revanche, arguaient du principe « réaliste » selon lequel les subventions extérieures ne devaient pas porter les dépenses publiques du Territoire à un niveau bien supérieur à celui que la population de la Micronésie pourrait se permettre si, ne bénéficiant pas d'une importante aide extérieure, elle ne devait compter que sur ses propres ressources. (A cette époque, déjà, la Puissance administrante finançait bien plus de la moitié des dépenses du Territoire.) Mais, étant donné les immenses problèmes engendrés par la dispersion des îles constituant le Territoire — une grande partie du budget étant absorbée par les traitements des expatriés et les frais de transports —, la subvention de 6 millions de dollars environ ne suffisait même pas à couvrir les dépenses courantes. Tout bien considéré, il est surprenant qu'en fait tant de progrès aient été accomplis, notamment dans les domaines de l'enseignement et de la santé: le Territoire a eu la chance de bénéficier des services de nombreux spécialistes et administrateurs, capables et dévoués, qui ont fait de leur mieux avec les ressources dont ils disposaient, ne cachant toutefois pas qu'à leurs yeux les résultats restaient insuffisants. Mais les conséquences de la politique financière dite réaliste ressortaient clairement non seulement de l'état lamentable de nombreuses routes, de l'insuffisance des habitations et du délabrement des bâtiments dans la plus grande partie du Territoire, mais encore de la stagnation économique et de l'impatience croissante d'assez nombreux Micronésiens, conscients de l'existence d'autres conditions de vie.

15. Toutefois, depuis la dernière visite d'une mission des Nations Unies dans le Territoire, en 1961, l'Autorité administrante a grandement modifié sa politique. En partie comme suite au rapport de la Mission de visite des Nations Unies dans le Territoire sous tutelle des Îles du Pacifique (1961) [T/1582]³, feu le président Kennedy a nommé une *inter-departmental task force* chargée de réexaminer la question de l'avenir du Territoire sous tutelle et de revoir les responsabilités et obligations des États-Unis compte tenu de l'Accord de tutelle de 1947. Ce nouvel examen a entraîné des changements importants à la fois dans l'orientation et dans le rythme du développement du Territoire.

L'Autorité administrante s'est assigné la tâche énorme d'assurer les services scolaires et sanitaires permettant à tous les Micronésiens de progresser au maximum de leurs possibilités, et d'aider activement la population du Territoire à mettre les îles en valeur au maximum de leur capacité économique. A cette fin, le Congrès des États-Unis a porté sa subvention à 15 millions de dollars pour les exercices 1963 et 1964 et, pour l'exercice 1965 (1^{er} juillet 1964-30 juin 1965), le président Johnson a demandé que la subvention soit encore augmentée et portée à 17 millions et demi de dollars. La Mission de visite de 1964 a pu voir les premiers résultats de la nouvelle politique qui va certainement transformer la Micronésie de maintes façons que l'on ne peut encore pleinement prévoir. Tout le système d'enseignement est en voie d'amélioration. L'exécution d'un vaste programme, prévoyant la construction de 409 nouvelles classes dans des écoles élémentaires et de 217 maisons pour le personnel enseignant, était bien avancée pendant la visite de la Mission et doit être terminée en juin 1965. On a aussi entrepris de développer les écoles secondaires. Un autre programme a été lancé en vue de développer et d'améliorer l'ensemble des services médicaux — hôpitaux, dispensaires locaux, services d'assainissement, services dentaires — ainsi que la formation du personnel médical et infirmier. Les transports entre districts ont été améliorés: le Territoire dispose maintenant de meilleurs services d'expédition, des avions de plus grand modèle ont été mis en service et l'on a construit de nouveaux aérodromes à Yap et Truk. La Mission s'est rendue sur les chantiers de construction du nouvel aéroport de Palau, qui représente une entreprise de première importance. Les mesures de sécurité ont été assouplies et, en août 1962, le Territoire a été ouvert aux investissements étrangers en vue du développement économique. En 1962, la juridiction de la marine américaine sur Saïpan, Tinian et les îles Mariannes septentrionales a pris fin, et l'unification de l'ensemble du Territoire sous l'autorité civile du Département de l'intérieur est, dès lors, un fait accompli. En même temps, les services centraux du Haut Commissaire ont été transférés à Saïpan, de sorte que l'Administration a enfin son siège dans le Territoire sous tutelle. Tout aussi importantes pour l'avenir sont la création du Conseil de la Micronésie, composé presque uniquement de membres élus, et les recommandations précises qu'il a faites en mars 1963 concernant l'institution d'une législature territoriale dénommée le congrès de la Micronésie; c'est là, en effet, le début d'une phase nouvelle et importante dans l'évolution politique vers l'autonomie ou l'indépendance. On remarquera que toutes ces réformes correspondent aux mesures préconisées, au cours des années, par les diverses missions de visite des Nations Unies et par le Conseil de tutelle.

16. La décision des États-Unis d'augmenter leur subvention doit être chaleureusement accueillie et la nouvelle somme représente certainement

³ Ibid., vingt-septième session, Supplément n° 2.

un montant annuel important pour une population de 85 000 habitants seulement; mais il n'en reste pas moins que les fonds ne peuvent pas être utilisés avec autant de profit dans une zone composée d'éléments aussi dispersés que dans un territoire d'un seul tenant. Par exemple, il faut six administrations de district en plus du siège central là où une suffirait normalement; il y a de nombreux conseils municipaux, six conseils de district et un congrès central pour une population qui représente celle d'une petite ville; on compte six ingénieurs de district très qualifiés, six directeurs d'enseignement, six agronomes de district, ainsi que six aéroports, six stations de radio-diffusion, huit hôpitaux importants et bien plus d'écoles secondaires et primaires qu'il n'en faudrait dans une seule île de 1 800 kilomètres carrés seulement; de même, il faut plus de routes, de services de distribution d'électricité et d'eau, de services de transport par mer et par air et de matériel de communication. La distance et la dispersion augmentent à l'infini l'effort humain et les dépenses qu'implique la solution de chaque problème. Et cet effort et ces dépenses deviennent beaucoup plus importants à mesure que le Territoire passe d'une simple économie de subsistance à une économie monétaire axée sur les normes et les aspirations du reste du monde.

17. En exposant ces faits fondamentaux et les difficultés qu'ils soulèvent, la Mission ne veut en aucune façon donner à entendre que les problèmes de la Micronésie sont insolubles. Avec de l'énergie — et de l'argent — il est possible, comme l'Administration a commencé à le prouver, de relever le défi que posent ces immenses problèmes. Mais on ne peut faire une analyse valable de la situation actuelle ou des perspectives d'avenir de la Micronésie sans essayer de bien comprendre les difficultés. La Mission elle-même devait sans cesse se remémorer les caractéristiques géographiques de la Micronésie quand elle voyait avec déception — ce qui fut le cas de temps à autre — que l'augmentation importante des dépenses n'avait pas entraîné une amélioration plus sensible de la situation. De même, la Mission n'a pas pu faire complètement

abstraction de la situation dans laquelle se trouvait la Micronésie après la seconde guerre mondiale: presque tous les bâtiments étaient en ruines, de nombreuses îles étaient jonchées des épaves de la guerre et l'économie antérieure était complètement détruite, quoiqu'on eût certes pu espérer un relèvement plus net au cours des 20 ans qui se sont écoulés depuis la fin de la guerre. La Mission ne devait pas oublier non plus que le Territoire n'a reçu le premier versement du nouveau budget de 15 millions de dollars qu'en mai 1963. Donc, la plupart des nouvelles constructions que la Mission a vu terminées ou en voie de l'être dans toutes les parties du Territoire ont été exécutées en moins d'un an. Enfin, la Mission n'a pas été sans se rendre compte, car elle en a eu la triste preuve à Saïpan et à Ulithi, de la menace constante que représentent les typhons, lesquels amènent fréquemment la mort et la dévastation, détruisant en quelques heures ce que l'homme a construit en plusieurs années et la nature en plusieurs siècles. Lorsque la Mission eut pris conscience de ces difficultés, la déception assez souvent éprouvée fut atténuée par l'impression encourageante retirée de l'énergie et du zèle actuellement déployés.

18. Certaines des suggestions et critiques faites dans le présent rapport, notamment quant au développement économique, supposent une subvention annuelle de l'Autorité administrante supérieure à 17 millions et demi de dollars. Si cette somme, voire une somme un peu moindre, avait été versée depuis plusieurs années — ou, mieux encore, depuis le début du régime de tutelle en 1947 —, il aurait peut-être été inutile de proposer une nouvelle augmentation. Mais la plupart des projets qui auraient pu être réalisés sans hâte au cours d'une période de 15 ans doivent maintenant être menés à bien rapidement — et parfois, vu la nécessité d'une planification et d'une exécution très rapides, moins économiquement qu'il aurait été possible de le faire dans d'autres circonstances. Et il faut le faire dans un territoire composé d'îles dispersées et éloignées, où chaque entreprise est sans doute plus onéreuse que dans toute autre partie du monde.

CHAPITRE PREMIER

PROGRÈS DE L'ENSEIGNEMENT

GÉNÉRALITÉS

19. L'Autorité administrante du Territoire sous tutelle a introduit une nouvelle politique scolaire sur laquelle s'appuient son travail et ses plans. Cette politique est le fruit d'une réévaluation, entreprise en 1962, des besoins du Territoire dans le domaine de l'enseignement. Elle consiste à ouvrir à tous les Micronésiens l'accès à l'instruction,

de façon à leur permettre de développer pleinement leurs capacités. Elle doit être réalisée par l'organisation d'un système d'enseignement public et gratuit aux niveaux primaire et secondaire, entièrement en anglais, à quoi s'ajoutera une formation supérieure spécialisée grâce à des bourses d'études à l'étranger, pour ceux qui sont capables de faire avec profit des études plus poussées.

20. La Mission a constaté que ces innovations dans le domaine de l'enseignement ont été favorablement accueillies dans toute la Micronésie. Elle s'en félicite, elle aussi, non seulement en raison de ce qu'elles représentent intrinsèquement, mais encore parce qu'elles constituent l'essence et la garantie de la bonne foi de l'Autorité administrante qui affirme se proposer comme objectif de préparer les Micronésiens à remplacer le personnel américain aux postes clefs dans tout le Territoire. Le nouveau système d'enseignement a été introduit il y a moins de deux ans; les nouvelles écoles sont toujours en chantier, on donne aux enseignants déjà en service une nouvelle formation et l'on en recrute d'autres; les résultats de ces efforts ne se feront pleinement sentir dans le Territoire que d'ici 10 ans ou davantage — lorsque les enfants bénéficiant du nouveau système auront quitté l'école — car il n'est guère possible de brûler les étapes dans le domaine de l'enseignement. Mais la décision de réformer le système scolaire — pour laquelle l'Administration mérite les plus grands éloges — a fait entrer le Territoire dans une ère nouvelle. La Micronésie ne sera plus jamais ce qu'elle a été.

21. Le système antérieur n'avait pas pu satisfaire aux normes auxquelles doit actuellement obéir le développement des ressources humaines et économiques de la Micronésie. Si l'on fait abstraction des écoles de mission qui constituaient un complément indispensable, ce système comprenait une série d'écoles primaires et moyennes (dont la qualité variait considérablement selon les cas et d'un district à l'autre, allant de « assez bonne » à « très mauvaise »); ces écoles envoyaient un nombre réduit d'élèves à une bonne école secondaire qui avait les plus grandes difficultés à les amener au niveau requis pour entrer dans les universités étrangères.

22. La faiblesse essentielle du système était due à l'application, à un territoire dépendant trop pauvre pour financer un système scolaire approprié, d'une conception qui peut se défendre dans un pays riche — celle selon laquelle la collectivité locale doit prendre en charge l'instruction de ses enfants. Pour les écoles primaires, l'Administration se bornait à fournir le personnel d'inspection et l'essentiel des fournitures scolaires d'ailleurs insuffisantes; le financement des écoles était principalement assuré grâce aux recettes du district, auxquelles s'ajoutaient des fonds provenant des impôts, taxes et droits locaux; et chaque collectivité prenait à sa charge la rémunération du personnel enseignant de la localité. La conséquence — si la Mission rappelle le passé, c'est qu'il détermine le présent, c'est que le fardeau de cet héritage pèse lourdement sur chaque aspect de la vie, du travail et de l'administration du Territoire — en était que les bâtiments scolaires, dans le meilleur des cas, étaient juste suffisants et, dans le pire des cas, totalement insuffisants, délabrés et souvent complètement dépourvus de matériel, ou presque. Les enseignants, mal rémunérés,

touchant leur traitement irrégulièrement ou pas du tout, étaient médiocrement qualifiés et n'avaient guère de motifs de se donner de la peine pour améliorer leurs titres, leur formation de base ou leurs méthodes pédagogiques; dans certaines régions éloignées, ils ne prenaient même pas la peine de venir faire leur classe. C'était comme si des aveugles étaient guidés par d'autres aveugles. Les élèves poursuivant leurs études au niveau secondaire ou, plus tard, universitaire, en dehors du Territoire, se trouvaient nettement défavorisés; les titres obtenus dans le Territoire n'avaient pas la valeur qu'ils prétendaient avoir — le diplôme de fin d'études moyennes correspondait tout au plus au certificat d'études primaires dans un autre pays; ils étaient généralement bien plus âgés, pour un niveau donné d'études, que les enfants des pays plus avancés; leur connaissance de l'anglais était si médiocre que, pour doués qu'ils fussent par ailleurs, ils avaient au début des difficultés considérables à suivre les cours à l'université ou à faire les lectures requises et, parce que la base indispensable leur faisait défaut dans telle ou telle matière, ils ne parvenaient jamais à rattraper leur retard ou à faire des progrès correspondant à leurs dons; souvent, ils entraient à l'Université alors que leurs connaissances en mathématiques ne suffisaient pas pour leur permettre d'assimiler une formation moderne en science, en économie, en agriculture ou en médecine.

23. Grâce à leurs dons — les enfants micronésiens assis sur les mêmes bancs d'école que des enfants américains apportent chaque jour, la preuve que les dons se valent partout dans le monde — et grâce à des efforts soutenus stimulés par le désir ardent de s'instruire, un certain nombre d'étudiants ont réussi à surmonter ces handicaps; le travail des Micronésiens qui détiennent des postes clefs dans chaque district en est la preuve. Il faut par ailleurs se garder de mésestimer les réalisations des administrateurs et enseignants du passé. Le dévouement à leur tâche de certains d'entre eux pourrait servir d'exemple aux nombreux nouveaux maîtres qui affluent maintenant dans le Territoire sous tutelle et auxquels on offre toutes les facilités au point de vue pédagogique ainsi que des conditions de vie et de travail relativement faciles. Le programme d'études des écoles moyennes ou secondaires du premier cycle, par exemple, était conçu fort judicieusement, et les manuels et recueils de morceaux choisis, rédigés et illustrés dans le Territoire même — souvent par des Micronésiens et dans différents dialectes locaux — sont meilleurs que tout ce que le nouveau système a produit jusqu'à présent. Les résultats obtenus ces dernières années à l'Ecole centrale des Iles du Pacifique (établissement central d'enseignement secondaire public) ainsi qu'à deux écoles secondaires de mission au moins ont beaucoup contribué à relever le niveau des études, les élèves qui allaient étudier à l'étranger se sentant par conséquent moins désavantagés par rapport à leurs camarades. Il est surprenant de

voir tout ce qui a été fait avec les moyens financiers limités dont on disposait. C'est tout à l'honneur du système antérieur d'avoir offert à certains élèves l'occasion de pousser leur formation jusqu'au niveau universitaire. Toutefois, ce système ne pouvait pas produire quantitativement et qualitativement les individus nécessaires pour assurer la bonne marche d'une administration fût-elle réduite au minimum, ou d'une économie stagnante, à plus forte raison pour faire face aux besoins plus complexes d'un territoire en plein essor dont la population doit diriger ses propres destinées et prendre, en pleine connaissance de cause, des décisions mûrement réfléchies sur son avenir politique et ses rapports avec d'autres pays.

24. Le problème fondamental était la pénurie d'argent. L'argent, certes, n'est pas le remède à tous les maux, mais il faut un minimum de fonds pour assurer un bon système d'enseignement. En 1963, l'Administration a réussi à se procurer les moyens financiers nécessaires et, comme on le montrera brièvement plus loin, elle a entrepris rapidement et énergiquement de transformer de fond en comble le système scolaire du Territoire. Les dépenses consacrées à l'enseignement ont atteint 1,3 million de dollars en 1963 dont 1 million de dollars pour les dépenses renouvelables et 0,3 million de dollars pour les nouvelles classes; pour 1964, ces dépenses s'élèvent à 10,1 millions de dollars⁴, dont 1,8 million pour les dépenses renouvelables, 5,2 millions pour les nouvelles classes et 3,1 millions pour la construction de maisons destinées aux enseignants; au cours de l'exercice 1965, qui commence le 1^{er} juillet 1964, ces dépenses doivent atteindre 6,2 millions de dollars, dont 3,9 millions de dollars pour les dépenses renouvelables, 1,3 million de dollars pour les nouvelles classes et 1 million de dollars pour les habitations des enseignants. Ces indications permettent de se rendre compte que dans le budget du Territoire la part du lion revient actuellement à l'enseignement. Il est également possible de voir (par. 129), que les dépenses renouvelables consacrées à l'enseignement ont à elles seules atteint un chiffre qui représente près du double de la valeur totale des exportations du Territoire et huit fois le total des impôts de district et taxes municipales.

ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

25. Ce secteur, qui correspond aux première à sixième années d'études, est celui qui a bénéficié à titre prioritaire de la plus forte augmentation de dépenses en vertu du programme de dévelop-

pement accéléré de l'enseignement. On exposera brièvement les mesures qui ont été prises à partir de 1963, en vue d'améliorer le nombre et la qualité des bâtiments scolaires, des fournitures et du personnel enseignant, pour donner une idée de leur ampleur.

26. En ce qui concerne les bâtiments, l'Administration s'est substituée aux collectivités locales et a pris à sa charge le financement des bâtiments scolaires. Elle compte avoir, à la fin de 1965, de nouvelles salles de classe — plus de 500 au total — pour chaque école primaire publique dans le Territoire; 234 classes nouvelles ont été prévues dans le budget de 1963, et 175 dans celui de 1964. La Mission a vu ces nouvelles écoles, les unes déjà en service, d'autres en voie de construction, dans les localités où elle s'est rendue sur toute l'étendue du Territoire, parfois dans des régions éloignées où il était onéreux et certainement difficile de faire venir les matériaux de construction. Contrastant fort heureusement avec celles qu'elles remplacent, ces écoles sont construites en béton ou autres matériaux durables, ce qui impliquera un minimum de dépenses d'entretien au cours des années à venir; c'est là un facteur important dans le climat micronésien qui provoque une détérioration rapide des constructions en bois ou en certains métaux. Ces écoles feront partie, pour de longues années, du patrimoine du peuple micronésien. Souvent, le site choisi est magnifique. De nombreux enfants micronésiens, au lieu de passer leurs journées, comme ils le faisaient trop souvent jusqu'à présent, dans des bâtiments sordides et sombres, recevront désormais leur instruction dans un cadre propre à développer le sentiment de fierté que leur inspire la beauté de leur pays. Dans la plupart des cas, les écoles sont érigées par des équipes de construction au service du Gouvernement du Territoire sous tutelle, ou en vertu de contrats passés avec des entrepreneurs micronésiens qui fournissent la main-d'œuvre et les services nécessaires. Les pupitres et les autres éléments du mobilier sont de première qualité, alors que dans certaines des anciennes écoles — la Mission a pu le constater — il n'y a pas de pupitres du tout. Les pupitres ont été dessinés dans le Territoire même, et l'exécution en a été confiée à des artisans de Palaos. La Handicraft and Woodworkers' Guild de Palaos a exécuté deux commandes d'une valeur totale de 23 000 dollars; des appels d'offres pour le mobilier de 360 classes supplémentaires avaient été lancés au moment où la Mission séjournait en Micronésie. Des fournitures scolaires et des livres d'excellente qualité arrivent à mesure que les nouvelles écoles sont achevées; la joie des instituteurs à disposer du matériel pédagogique nécessaire pour aider les enfants, et celle des enfants à sentir pour la première fois l'odeur d'un livre neuf, ne peut sans doute être pleinement appréciée que par ceux qui ont vu des instituteurs et des enfants se tirer péniblement d'affaire avec des fournitures scolaires insuffisantes.

⁴ Sur les crédits ouverts pour 1963, un montant de 4,7 millions de dollars n'a pu être effectivement dépensé avant l'exercice 1964. Par conséquent les dépenses effectives pour 1963 et pour 1964 ont été et seront, respectivement, inférieures et supérieures aux montants inscrits au budget du Territoire.

27. En ce qui concerne le personnel enseignant, l'Administration mène l'attaque sur plusieurs fronts à la fois. Sa première initiative a été de réduire la charge que représentait pour les collectivités locales la rémunération des instituteurs: elle a adopté en 1963 une politique nouvelle consistant à accorder des subsides destinés à offrir une rémunération plus convenable aux maîtres qualifiés et à assurer une plus grande régularité dans le versement des traitements; il s'agit là d'un premier pas vers l'établissement d'un barème uniforme des traitements applicable dans tout le Territoire. En faisant ensuite bénéficier les instituteurs des écoles primaires des avantages du *Micronesian Title and Pay Plan*, ce qui implique leur prise en charge par le gouvernement central, en haussant le niveau de leur statut et en leur versant des traitements correspondant à leur valeur et à leur formation, l'Administration cherche à augmenter les chances qu'a le corps enseignant de conserver ses membres qualifiés, plutôt que de les perdre, comme c'est si souvent le cas, au profit d'autres secteurs plus lucratifs de la fonction publique. Par ailleurs, l'Administration a pris de nombreuses initiatives destinées à rehausser les aptitudes pédagogiques et la compétence professionnelle des instituteurs déjà en service afin de pouvoir renoncer le plus tôt possible à faire venir des professeurs de l'étranger, comme elle y est actuellement obligée. Cinquante-cinq inspecteurs et fonctionnaires d'administration — 22 Américains et 33 Micronésiens — ont été chargés d'organiser la formation en cours d'emploi, des écoles modèles, des cours de brève durée et des cours de vacances pour les 400 instituteurs micronésiens. Un certain nombre d'instituteurs ont été envoyés à l'étranger afin de se préparer à l'obtention d'un diplôme universitaire. Une initiative non moins importante a été la création, en septembre 1962, d'une école normale annexée à l'École centrale des Îles du Pacifique à Ponapé. Ce centre de formation pédagogique micronésien est spécialement destiné à accueillir les instituteurs qui, pour des raisons de famille ou faute de titres universitaires suffisants, ne sont pas en mesure de poursuivre leurs études supérieures à l'étranger. Il dispense à la fois l'enseignement secondaire et des cours spécialisés de pédagogie. Vingt-cinq instituteurs y ont reçu, en 1963, une année de formation intensive, et 50 autres fréquenteront le centre pendant l'année scolaire 1964.

28. Enfin, et il s'agit de la mesure la plus importante du point de vue des dépenses et des répercussions, l'Administration fait venir des États-Unis un grand nombre d'instituteurs pour remplacer temporairement les instituteurs micronésiens qui suivent actuellement des cours de perfectionnement, pour rehausser le niveau de l'enseignement dans chaque école, pour montrer d'une façon concrète quel niveau on peut atteindre lorsque les enseignants sont pleinement qualifiés et pour prendre la direction de la lutte contre les difficultés que rencontre l'introduction rapide de l'anglais comme langue de l'enseignement dans l'ensemble

du Territoire. (La décision de faire de l'anglais pratiquement et non pas seulement théoriquement la langue de l'enseignement fait partie intégrante de la nouvelle politique scolaire; elle a été prise pour répondre au souhait de la population micronésienne tel que l'ont exprimé le Conseil de la Micronésie ainsi que les élèves et instituteurs micronésiens.) Ces nouveaux instituteurs américains sont déjà à pied d'œuvre partout dans le Territoire. D'après les plans, ils seront 140 au total pendant l'exercice 1964, 211 au milieu de 1965 et 271 au milieu de 1966. Les dépenses occasionnées par le recrutement à l'étranger d'instituteurs et de fonctionnaires de l'instruction publique se chiffraient à environ 0,4 million de dollars, pour 55 personnes, en 1963; elles s'élèvent à 1,6 million de dollars, pour 203 personnes, en 1964 et sont estimées à près de 2 millions de dollars, pour 232 personnes, en 1965. De plus, il a été nécessaire d'ériger pour les instituteurs venus de l'étranger des maisons dont beaucoup sont déjà achevées; on prévoit au total la construction de 181 maisons jusqu'à la mi-1965 et de 255 jusqu'à la mi-1966, pour un coût d'environ 3,6 millions de dollars. Tout comme les écoles, ces maisons sont solidement bâties en matériaux durables, et représenteront sans aucun doute un élément d'actif durable exigeant un minimum d'entretien. Cinquante et une des maisons érigées jusqu'à présent l'ont été sous contrat par une entreprise américaine établie à Guam, qui a fourni le personnel de maîtrise tout en recourant à la main-d'œuvre locale; un certain nombre d'autres maisons ont été construites par des firmes micronésiennes, et il est prévu que la proportion des contrats passés avec des firmes locales augmentera; dans certaines régions éloignées — par exemple pour 18 maisons construites dans les îles extérieures du district des îles Marshall, et deux à Ulithi (district de Yap) —, il est prévu que les travaux seront exécutés par des équipes de construction au service du Gouvernement du Territoire sous tutelle.

29. Sur un effectif scolaire total de 20 813 élèves pour l'année terminée le 30 juin 1963, 17 679 fréquentaient l'école primaire — 13 596 les écoles publiques et 4 083 des écoles privées, c'est-à-dire des écoles de mission. Il convient de rapprocher ces chiffres de l'effectif scolaire de 18 294 élèves pour l'année précédente (jusqu'au 30 juin 1962), sur lequel 15 725 enfants fréquentaient l'école primaire. On estime que sur les 17 500 enfants environ âgés de 7 à 14 ans que compte le Territoire, 16 844 sont scolarisés; ceux qui ne le sont pas habitent des îles isolées appartenant aux districts de Truk, de Yap et des îles Marshall. En 1961, l'âge de fréquentation scolaire obligatoire a été ramené de huit à sept ans, dans l'ensemble du territoire micronésien; en réalité, de nombreux enfants vont à l'école plus tôt. La Mission estime que l'âge d'entrée obligatoire à l'école devrait être désormais fixé à six ans, et qu'il faudrait permettre aux enfants de fréquenter l'école dès

l'âge de cinq ans. Les enfants micronésiens ont à surmonter l'obstacle d'une langue étrangère, et il faudrait leur offrir l'occasion de s'habituer à l'atmosphère de l'école ainsi que de se familiariser avec l'anglais dès qu'ils sont aptes à le faire.

ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

30. Jusqu'en 1962, le seul établissement secondaire public du second cycle dans le Territoire — c'est-à-dire allant jusqu'à la douzième année de scolarisation inclusivement — était l'Ecole centrale des Iles du Pacifique, à Ponapé. (Il y avait également quatre établissements d'enseignement secondaire du second cycle dirigés par des missions religieuses, dont une à Truk, une à Saïpan et deux à Ponapé.) Les cinq autres districts n'avaient que des écoles moyennes ou des établissements secondaires du premier cycle (correspondant aux septième à neuvième années de scolarisation). En septembre 1962, on a entrepris de convertir les établissements secondaires du premier cycle en établissements complets du second degré, en ajoutant une classe chaque année de sorte qu'en septembre 1964 tous les districts à l'exception de celui de Yap, qui a une année de retard sur les autres, disposent d'établissements complets du second degré (premier et deuxième cycles) susceptibles d'accueillir les élèves jusqu'à la douzième année de scolarisation. De plus, des établissements secondaires du premier cycle ont été ouverts dans les îles extérieures d'Ulithi (district de Yap) et de Kusaie. Sauf à Saïpan, ces établissements sont des internats et accueillent les élèves des deux sexes. Puisque chaque district aura son propre établissement secondaire, l'Administration ne voit plus l'utilité d'une école secondaire centrale; l'Ecole centrale des Iles du Pacifique perdra par conséquent son statut spécial et deviendra l'école secondaire du second cycle de Ponapé.

31. Pour étendre le réseau des écoles secondaires et en relever rapidement le niveau, l'Administration a prévu dans le budget de l'exercice 1964 des fonds suffisants pour engager 30 professeurs, inspecteurs et directeurs d'école américains ainsi que 118 professeurs et fonctionnaires d'administration micronésiens; durant l'exercice 1965, il est prévu, pour faire face à l'accroissement constant des effectifs des établissements secondaires, de porter le personnel américain à 57 personnes et le personnel micronésien à 127. Le recrutement de professeurs américains exige la réalisation d'un nouveau programme de construction d'habitations, dont le coût estimatif s'élève à 500 000 dollars pour l'exercice 1965. A l'heure actuelle, on accroit dans des proportions considérables le nombre des livres de bibliothèque, des manuels et des auxiliaires pédagogiques; par exemple des laboratoires pour l'enseignement de la langue anglaise sont installés dans toutes les écoles secondaires.

32. Alors qu'il y avait 1 623 élèves dans les établissements secondaires publics au cours de

l'année qui s'est terminée le 30 juin 1963 — 300 d'entre eux étaient inscrits dans les trois classes supérieures —, et 2 257 en 1964, on évalue à 3 035 élèves les effectifs des écoles secondaires pour l'année qui va commencer en septembre 1964. Les écoles secondaires de mission étaient fréquentées, au cours de l'année qui s'est terminée le 30 juin 1963, par 1 511 élèves dont 195 étaient inscrits dans les trois classes supérieures.

33. En plus des élèves des établissements secondaires du Territoire, on compte un certain nombre de Micronésiens qui fréquentent des établissements secondaires à l'étranger, notamment à Guam, soit en qualité de boursiers, soit à titre privé; il y en avait 249 au cours de l'année qui s'est terminée le 30 juin 1963 (dont 222 à Guam, 12 à Hawaii et 15 aux Etats-Unis). A mesure que le Territoire sera en mesure d'accueillir dans les établissements publics tous ceux qui désirent recevoir une instruction secondaire, le nombre des élèves qui se rendront à l'étranger ira probablement en diminuant; l'Administration ne voit aucune raison d'encourager les élèves à quitter le Territoire pour leur formation secondaire; il en va autrement pour les études universitaires.

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET BOURSES D'ÉTUDES

34. Etant donné qu'il n'existe pas d'université dans le Territoire, les étudiants sont obligés de s'expatrier pour faire leurs études supérieures. Au cours de l'année qui s'est terminée le 30 juin 1963, 161 Micronésiens étudiaient à l'étranger, contre 126 au cours de l'année précédente. Sur ce chiffre, 101 étaient titulaires de bourses d'études, dont 58 accordées par le gouvernement, et 60 subvenaient à leurs propres dépenses; sur recommandation des comités de district pour l'attribution des bourses, les étudiants fréquentant l'université à titre privé peuvent se voir payer leurs frais de voyage par prélèvement sur les fonds du Territoire sous tutelle. Soixante-quatorze étudiants fréquentaient le Collège universitaire, relativement proche, de Guam, 37 étudiaient dans différents collèges à Hawaii, 20 aux Etats-Unis, 18 aux Philippines, 9 aux îles Fidji et 3 au Samoa-Occidental. En 1964, 99 étudiants micronésiens sont inscrits au seul Collège de Guam.

35. Le nombre des bourses gouvernementales a été porté à 65 pour l'année scolaire 1963-1964, et la Mission croit savoir que ce chiffre va être doublé pour l'année scolaire 1964-1965, le coût passant de 123 000 à 250 000 dollars.

36. Jusqu'à présent, peu de Micronésiens ont poussé leurs études universitaires jusqu'à l'obtention du diplôme final. Au cours de l'année qui s'est terminée le 30 juin 1962, un seul d'entre eux semble l'avoir fait et, au cours de l'année qui s'est terminée le 30 juin 1963, 10 Micronésiens ont achevé leurs études universitaires, mais n'ont pas nécessairement tous obtenu leur diplôme final.

De toute évidence, ce nombre augmentera sensiblement dans un avenir proche. La Mission a rencontré de nombreux étudiants à Guam et à Hawaïi; la plupart d'entre eux étaient plus âgés que ne le sont normalement leurs camarades étrangers, et cela pour des raisons que les sections antérieures du présent chapitre permettent de comprendre aisément (voir par. 22). La Mission a été très frappée de la maturité et de l'enthousiasme de ces étudiants et de l'intérêt que plusieurs d'entre eux portent aux questions politiques. Pendant longtemps encore, la Micronésie ne sera pas en mesure de satisfaire ses besoins en experts et en techniciens; mais elle ne manquera pas de bons dirigeants.

OBSERVATIONS FORMULÉES PAR LA MISSION

37. La Mission n'a que des éloges pour la politique par laquelle l'Autorité administrante s'efforce d'offrir un système scolaire de haute qualité à la population micronésienne, et l'énergie avec laquelle cette politique est appliquée. Les observations et suggestions qu'elle présente ci-après sont d'importance relativement mineure, si on les compare à l'effort global actuellement accompli; la Mission croit néanmoins utile de les faire. A titre d'observation générale, la Mission voudrait insister sur la nécessité de prendre des dispositions pour évaluer d'une façon continue les effets de l'application pratique des plans de réforme scolaire, notamment en ce qui concerne la qualité des résultats obtenus. On a eu tendance à supposer, dans le passé, qu'il suffisait de recourir à certains experts ou d'utiliser tel ou tel matériel pour être sûr d'aboutir automatiquement aux résultats voulus. Il n'en est absolument pas ainsi. Il sera indispensable de procéder à une évaluation objective à mesure que la nouvelle politique sera mise en application.

Enseignants recrutés à l'étranger

38. Au cours de ses déplacements sur l'ensemble du Territoire, la Mission s'est rendu compte des difficultés que pourrait provoquer la venue de plus de 300 enseignants américains. Ces professeurs qualifiés exerceront probablement une influence très bonne et très profonde: la Mission, en tout cas, ne peut suggérer un meilleur moyen de relever rapidement le niveau de l'enseignement, de développer la connaissance de l'anglais et de perfectionner les aptitudes des enseignants micronésiens. Mais on peut voir une source possible de tension dans le recrutement d'un si grand nombre d'étrangers pour un Territoire où jusqu'à présent il n'y en a eu que très peu ainsi que dans la nécessité, pour s'assurer les services de professeurs possédant les titres nécessaires, de leur offrir à la fois une rémunération élevée par rapport à celle des Micronésiens et des conditions de logement et de vie qui, sans dépasser ce qui est normal aux Etats-Unis, sont supérieures à celles qu'il est actuellement

possible d'assurer à la forte majorité des Micronésiens — et paraissent inaccessibles à des êtres ne survivant qu'au prix des pires difficultés sur les petites îles et atolls de corail. Certes le problème ne se posera que pendant un temps relativement court puisque le programme vise précisément à accélérer la formation des Micronésiens et à permettre de se passer des spécialistes de l'enseignement qu'on recrute actuellement à si grands frais. On aurait néanmoins pu atténuer la difficulté en faisant appel au Peace Corps ou, du moins, en appliquant ses méthodes et ses idées; mais la Mission croit savoir qu'il n'a pas été possible de le faire.

39. La Mission a vu à l'œuvre quelques instituteurs américains qui dans des régions éloignées travaillent dans des conditions de vie extrêmement simples. Ce sont ceux-là précisément qui apportent la plus grande contribution non seulement dans l'exercice même de leurs fonctions, mais aussi grâce à l'influence qu'ils ont sur toute la collectivité. Ils considèrent que la totalité de leur temps est due à leur travail; ils font la classe, ils organisent des cours pour adultes, ils font œuvre de «secouristes», ils s'entretiennent en anglais avec des gens de tous les âges; et leurs épouses, qui ne sont pas rémunérées, se dévouent avec une égale ferveur. Ces instituteurs vivent dans des maisons de style indigène soit à proximité de l'école, soit dans le village. La Mission a pu se rendre compte qu'ils jouissent de l'estime générale et que leur travail leur procure bonheur et satisfaction. Dans les centres de district, par contre, où il commence à y avoir un plus grand nombre d'enseignants, la Mission a remarqué que tel ou tel inspecteur ou fonctionnaire d'administration avait une conception plus étroite de son rôle et de la somme d'efforts qu'on était en droit de lui demander. Parfois, son épouse occupait elle aussi un poste bien rémunéré et se désintéressait du travail bénévole. Et là où les nouvelles maisons sont groupées en «colonies», système qui paraît avoir été adopté pour réaliser des économies sur les frais de construction et pour assurer la fourniture du courant électrique et d'autres services, les professeurs et autres fonctionnaires étrangers avaient tendance à faire bloc sans se mêler aux Micronésiens, ce qui diminue d'autant leur apport à la collectivité dans son ensemble.

40. Il est coûteux de recruter un enseignant à l'étranger, et la Mission estime qu'il faudrait s'efforcer, non seulement de recruter des professeurs connaissant à fond leur métier — les aptitudes de certains d'entre eux lui ont paru assez discutables —, mais encore de profiter au maximum de leur présence. L'idéal serait de recruter uniquement des professeurs considérant leur tâche comme une vocation, mais, à mesure que leur nombre s'accroît, il sera de plus en plus difficile de le faire. La Mission espère toutefois qu'on prendra grand soin d'attirer le meilleur type de candidats, de les informer pleinement à l'avance de ce qu'on attend d'eux, de choisir les candidats disposés à s'accom-

moder de certains inconvénients personnels et d'organiser des cours d'orientation à leur intention lorsqu'ils s'apprentent à entrer en fonctions. Dans ce domaine, plus que dans tout autre, il importe de conserver l'esprit *new frontier*. A vrai dire, par comparaison avec les conditions existant dans la plupart des pays, une nomination en Micronésie comporte bien peu d'inconvénients sérieux; et, s'il devait se révéler difficile de recruter des enseignants appropriés en puisant aux sources existantes, il vaudrait la peine d'élargir le champ de prospection.

41. Pour que les enseignants puissent prendre une part aussi active que possible à la vie collective — et compte tenu du fait que les Micronésiens sont appelés à remplacer les fonctionnaires étrangers —, la Mission aimerait voir les maisons des enseignants non pas groupées en « colonies », mais plutôt situées près des écoles ou dans les villages et, lorsque c'est possible, qu'elles soient louées à leurs propriétaires indigènes — comme c'est le cas aux Palaos. Ainsi qu'elle le propose dans le chapitre consacré au progrès économique (voir par. 172 et 173), la Mission souhaiterait que les plans pour la construction d'écoles et d'habitations soient conçus dans le cadre d'un programme plus vaste destiné à équiper la collectivité en services publics.

Education des adultes

42. Si l'avenir de la Micronésie dépend sans aucun doute de ses enfants, son présent et son futur immédiat sont entre les mains des adultes. Il serait possible de faire davantage pour donner aux adultes la possibilité de s'instruire. Les nouvelles salles de classe pourraient servir le soir de centres d'éducation et de développement communautaires. Dans les districts où existent des stations de radiodiffusion, on n'a pas encore pleinement exploité les possibilités qu'offre la radiodiffusion comme moyen éducatif et comme instrument permettant de souder les collectivités et d'en faire une nation⁵. De même, on pourrait se servir, en vue de l'éducation des adultes, des installations dont sont dotés les départements techniques annexés aux écoles secondaires. Les machines pour le travail du bois et des métaux et les bâtiments qui les abritent constituent un investissement onéreux qu'il faudrait faire fructifier au maximum à plus forte raison dans un territoire comme la Micronésie, où il y a pénurie d'aptitudes techniques. Il y aurait moyen d'organiser des cours du soir pour aider les adultes à fabriquer des barques, des pièces menuisées pour leur maison ou d'autres articles utiles. La Mission sait que les professeurs micronésiens d'enseignement technique seraient heureux de diriger ces travaux pour s'assurer des revenus supplémentaires, et

elle est convaincue que de nombreux membres du personnel américain feraient volontiers don de leur temps et de leurs aptitudes. La Mission a été plutôt surprise d'apprendre que le personnel étranger pourrait revendiquer la rémunération d'heures supplémentaires.

43. Par ailleurs, des cours d'anglais et d'autres matières seraient accueillis avec faveur par les adultes dans la plupart des districts. Plusieurs parents ont fait remarquer qu'en cette période de réforme il leur serait plus facile de maintenir les liens familiaux si, tout comme leurs enfants, ils pouvaient apprendre l'anglais, seule langue permettant aux habitants de l'ensemble du Territoire de communiquer entre eux. Dans deux districts la Mission a constaté avec satisfaction qu'on avait organisé des cours pour les adultes, et qu'à cette occasion des Micronésiens enseignaient leur dialecte local au personnel américain qui leur donnait en échange des leçons d'anglais. Ces classes sont doublement utiles du fait qu'elles favorisent non seulement l'étude des langues, mais également l'établissement de liens d'amitié et de compréhension; la Mission espère que cette initiative sera imitée ailleurs. A Ponapé, l'Ecole centrale des Iles du Pacifique réunit un groupe de professeurs américains qui possèdent, collectivement, des talents et connaissances extrêmement variés. La Mission a constaté que certains de ces professeurs seraient disposés à organiser, sans rémunération, des classes pour adultes en dehors de leurs heures normales de travail, et elle espère qu'on saura profiter de cette possibilité. L'état d'esprit de professeurs comme ceux-là mérite les plus grands éloges. Il faudrait encourager les initiatives de ce genre à l'échelon local, et la Mission espère qu'on ne donnera pas l'impression que tout ce qui est fait doit l'être d'après les directives de l'autorité centrale, en respectant la voie hiérarchique, et en recourant à des experts et à des spécialistes.

44. Le groupe d'adultes qui mérite une attention spéciale est celui des agents actuels de la fonction publique en Micronésie. Presque tous les fonctionnaires ont reçu leur formation scolaire en Micronésie à l'époque du système scolaire antérieur dont on a relevé les imperfections; parfois leurs connaissances en anglais et en mathématiques sont insuffisantes. Cette situation entrave le développement de la Micronésie, et les fonctionnaires en question en subissent personnellement le contre-coup, parce que leur avancement doit être retardé. De plus, certains de ces fonctionnaires se rendent déjà compte, avec mélancolie, que de jeunes Micronésiens bénéficiant d'avantages qu'eux-mêmes n'ont jamais eus entreront bientôt dans la fonction publique avec des chances d'avancement bien plus rapide. Il y a plusieurs moyens d'aider ces fonctionnaires grâce à des programmes de formation en cours d'emploi et autres — c'est une question importante qui est traitée ailleurs dans le présent rapport (par. 49 et 257 à 261) —, mais des cours du soir portant sur la langue anglaise

⁵ Le chapitre consacré au progrès social traite également aux paragraphes 90 à 92 de la question de la radiodiffusion.

et d'autres matières pourraient être particulièrement utiles. Il s'agit là, en ce qui concerne l'éducation des adultes, d'un autre domaine de coopération entre le personnel américain et les Micronésiens, qui peut se révéler extrêmement fructueux. La Mission a été informée par plusieurs Micronésiens que tel ou tel fonctionnaire américain recevait le soir chez lui des Micronésiens, à titre individuel ou par groupes, et qu'au cours de ces réunions amicales le fonctionnaire en question cherchait à faire bénéficier les Micronésiens, sur leur demande, de son expérience et de ses connaissances. Ces réunions atteignaient un objectif qui reste souvent inaccessible pour les programmes d'éducation des adultes organisés par les experts.

Enseignement technique et professionnel

45. Dans plusieurs districts, la population a maintes fois exprimé à la Mission le désir de voir se développer les possibilités de formation technique et professionnelle. Une des caractéristiques les plus encourageantes de la Micronésie — à l'exception, peut-être, des îles Mariannes — est le fait que l'agriculture et les travaux manuels ont encore du prestige aux yeux de la population; c'est un avantage dont il convient de tirer parti rapidement, sous peine de le voir disparaître. La Mission a noté avec intérêt que des départements d'arts et métiers bien équipés avaient été créés dans plusieurs districts. Elle a constaté, cependant, que les cours donnés dans ces départements ont pour but de donner aux intéressés une aptitude générale au travail manuel plutôt que de former des artisans ou de leur apprendre un métier. Utilisées de cette façon, au stade actuel de développement de la Micronésie, ces installations coûteuses semblent constituer en quelque sorte un gaspillage. Si elles étaient utilisées dans le cadre d'un programme intensif et habilement conçu d'éducation des adultes, comme la Mission l'a déjà suggéré, elles cesseraient d'être un luxe. Quoi qu'il en soit, il existe un besoin urgent d'artisans et d'ouvriers qualifiés qui doit être satisfait de façon plus efficace qu'il ne l'a été jusqu'ici, si l'on veut tirer parti des possibilités économiques existantes et en créer de nouvelles. Les cours de formation organisés à Guam et les bourses d'études à l'école technique de Honolulu ne semblent pas suffire. La Mission préconise par conséquent la réorganisation de l'enseignement professionnel, l'orientation d'un plus grand nombre d'élèves ayant achevé leurs études primaires vers l'enseignement professionnel et la création de nouvelles possibilités pour l'éducation des adultes.

46. En attendant que des écoles techniques et professionnelles soient créées, il faudra probablement continuer à utiliser des établissements tels que l'école technique de Honolulu. Cet établissement a très favorablement impressionné la Mission, laquelle estime qu'il pourrait rendre des services encore plus importants à deux conditions: il faudrait d'abord permettre au directeur de

l'école d'aller en Micronésie pour se rendre compte des conditions qui y règnent et établir un programme d'études répondant aux besoins particuliers du Territoire et à ses possibilités. Deuxièmement, un fonctionnaire du siège devrait être chargé de mettre au point le programme de formation de chaque étudiant titulaire d'une bourse de formation technique et de suivre ses progrès. Il va sans dire qu'il sera beaucoup plus facile d'organiser l'enseignement technique de façon satisfaisante après l'élaboration d'un plan de développement économique pour la Micronésie (voir par. 177).

47. Les départements des travaux publics pourraient devenir d'importants centres de formation pour apprentis et ouvriers qualifiés. Certains d'entre eux jouent déjà ce rôle. Mais la Mission estime que les fonctionnaires étrangers du département des travaux publics de certains districts pourraient s'employer plus activement et avec plus de bienveillance à enseigner leur propre métier à des Micronésiens. Il faudrait, de l'avis de la Mission, que l'Administration entreprenne un effort spécial en ce sens et fasse comprendre aux fonctionnaires étrangers de ces départements, comme d'ailleurs à ceux de toute l'Administration, à tous les niveaux, qu'ils seront jugés en fonction non seulement de la compétence avec laquelle ils remplissent leurs attributions, mais aussi de la mesure où ils sauront se rendre non indispensables.

Enseignement supérieur — Faut-il créer un établissement d'enseignement supérieur ?

48. La Mission admet donc que, s'il faut établir des priorités, l'amélioration de l'enseignement professionnel doit avoir une place de premier plan; cela dit, elle trouve néanmoins très séduisante l'idée de créer un établissement d'enseignement supérieur (*junior college*) en Micronésie, comme on le préconise souvent dans le Territoire. Elle reconnaît le bien-fondé des arguments invoqués contre la création d'une université territoriale: le nombre des étudiants est si faible (actuellement 150 au plus), et la gamme des sujets qu'ils étudient est si étendue, que le coût du personnel et des installations nécessaires serait beaucoup plus élevé que dans le cas du système actuel, fondé sur l'envoi des étudiants à l'étranger; en outre, la Micronésie est déjà si isolée du reste du monde qu'une des principales fonctions des études supérieures est d'élargir l'horizon des jeunes gens et de relever leur niveau en les mettant en contact avec différents pays et groupes d'étudiants. Mais d'autres considérations entrent en ligne de compte. Premièrement, s'il y avait un *junior college* dans le Territoire, un plus grand nombre d'étudiants pourraient faire des études supérieures. En tout cas, le nombre d'étudiantes augmenterait certainement car, à présent, les parents hésitent à laisser leurs filles se rendre à l'étranger pour y faire des études; l'enseignement secondaire et postsecondaire donné aux jeunes filles est loin

d'être suffisant, ce qui ne manquera pas d'avoir des conséquences fâcheuses pour l'avenir du Territoire.

49. Deuxièmement, on pourrait ainsi organiser des cours de jour et du soir pour les fonctionnaires, à l'avantage non seulement des intéressés eux-mêmes, mais aussi de la Micronésie tout entière; cela permettrait de renforcer les cadres et d'accélérer le processus de «micronisation» de l'administration. Il est vrai que seuls les fonctionnaires en poste au centre de district seraient en mesure de fréquenter cet établissement, mais on pourrait résoudre cette difficulté en mettant au point un système d'affectation par roulement. Le programme pourrait être complété par des cours par correspondance. En outre, les cours du soir seraient naturellement accessibles à tous les adultes, et pas seulement aux fonctionnaires. Ce *junior college* pourrait également offrir des cours aux étudiants plus âgés qui, en raison de leur âge, ne peuvent pas suivre les cours ordinaires du second cycle de l'enseignement secondaire.

50. Troisièmement, un établissement de cette nature pourrait répondre à un autre besoin important mais, heureusement, temporaire. Il y a dans le Territoire un certain nombre de personnes âgées de 20 à 30 ans qui sont désireuses et capables de faire des études universitaires mais qui ne peuvent s'inscrire à aucune université parce que l'enseignement secondaire qu'elles ont reçu ne leur a pas assuré un niveau d'instruction suffisant. Ces personnes ont donc besoin d'une ou deux années de préparation. A cette fin, les intéressés auraient été disposés à suivre les cours de l'Ecole centrale des Iles du Pacifique, qui jouit d'un prestige particulier et qui a toujours eu un certain nombre d'élèves plus âgés. Mais ils n'accepteront pas, à leur âge, de suivre les cours d'une des nouvelles écoles secondaires. Un *junior college* à Ponapé pourrait organiser des classes préparatoires pour ce groupe de personnes qui, faisant ensuite des études plus poussées, pourraient rendre de très grands services au Territoire.

51. Quatrièmement, il y aurait certains avantages à ce que les étudiants fassent leurs premières années d'études supérieures dans le Territoire. Certes, les études à l'étranger élargissent l'horizon des étudiants, mais elles ont parfois aussi un effet regrettable sur certains sujets. La Mission a eu connaissance — il s'agit surtout de Guam — de nombreux cas d'étudiants que le séjour à l'étranger avait ébranlés et qui sont restés avec une échelle de valeurs jugée indésirable en Micronésie. Les étudiants désireux de se perfectionner ou de se spécialiser devront continuer à se rendre à l'étranger, mais ils auront plus de maturité et d'expérience.

52. Cinquièmement, le personnel enseignant d'un établissement d'études supérieures exercerait une influence stimulante dans le Territoire. Un *junior college* offrirait, en outre, des possibilités d'emploi pour les Micronésiens doués. Il serait enfin — et c'est là un aspect important — un objet de fierté;

lieu de rencontre des éléments doués de toute la jeunesse micronésienne, il contribuerait sans doute grandement à l'éveil d'une conscience nationale en Micronésie.

53. Pour ces raisons, la Mission accueillerait avec satisfaction la création d'un *junior college*. Le lieu le plus indiqué est évidemment Ponapé où l'on pourrait trouver, tant à l'Ecole centrale des Iles du Pacifique qu'au Centre micronésien de formation pédagogique, des professeurs aussi compétents que ceux de beaucoup d'établissements de même niveau dans d'autres pays. Un *junior college* n'a pas besoin d'un nombreux personnel enseignant et devrait s'attacher à donner un enseignement de tout premier ordre centré sur quelques grandes disciplines. Un établissement de ce genre n'est pas nécessairement coûteux. La Mission recommande donc vivement que l'on réexamine la question aussitôt que possible en tenant compte de considérations plus générales que les facteurs purement financiers, et en mettant au premier plan les intérêts de la Micronésie. Elle suggère également que le nouveau congrès de la Micronésie étudie le problème. Les membres du congrès qui estimeront — comme la Mission — que la Micronésie possède un potentiel propre ne voudront peut-être pas que les études supérieures, élément le plus prestigieux du système d'enseignement, se fassent à l'étranger, que les jeunes gens les plus doués quittent tous le Territoire pour plusieurs années et que la Micronésie soit privée de cette force vitale qu'est une bonne université.

54. En attendant, les bourses d'études à l'étranger sont indispensables à la formation des cadres dont la Micronésie a un besoin urgent. La Mission se félicite de l'intention de l'Administration d'accorder deux fois plus de bourses au cours de l'année commençant le 1^{er} juillet 1964 et espère que ce chiffre sera maintenu, voire augmenté, l'année suivante. Elle recommande que toutes les bourses soient accordées pour la durée complète des études.

L'Ecole centrale des Iles du Pacifique et l'unité de la Micronésie

55. Au cours de son histoire, courte mais variée, l'Ecole centrale des Iles du Pacifique a joué un rôle important en Micronésie, non seulement sur le plan de l'enseignement, mais aussi en tant qu'élément unificateur. Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Territoire, les contacts que la Mission a eus avec les anciens élèves de l'Ecole ont été pour elle une source de satisfaction et d'encouragement. Venus de toutes les parties du Territoire pour faire à l'école trois années d'études secondaires, les intéressés ne connaissaient pas les préjugés et les rivalités qui, dit-on, font obstacle à l'unité de la Micronésie; les liens d'amitié et l'esprit de coopération forgés dans le cadre de l'Ecole les ont profondément influencés. Maintenant l'Ecole est appelée à disparaître, pour la bonne raison que six nouvelles écoles

secondaires ont été créées. Tout en se félicitant, naturellement, des progrès accomplis par l'enseignement secondaire dans tout le Territoire, la Mission voit avec regret la disparition d'une institution qui a accompli une tâche si remarquable. Alors que, sur le plan politique, le futur congrès de la Micronésie se révélera bientôt, sans doute, une force importante en faveur de l'unité et de la coopération, il est permis de se demander par quels moyens on pourra, continuant l'œuvre de l'Ecole, entretenir et promouvoir l'idée de l'unité micronésienne; plus exactement, comment on y parviendra dans le domaine de l'enseignement.

56. Le meilleur moyen de combler cette lacune serait de créer un *junior college* qui serait, de l'avis de la Mission, la continuation et le complément idéal de l'Ecole centrale des Iles du Pacifique. A défaut, le Centre micronésien de formation pédagogique resterait le seul espoir. Mais on pourrait prendre d'autres mesures pour éveiller le sentiment de l'unité micronésienne, et la Mission espère que toutes les possibilités seront sérieusement étudiées. Comme la plupart des élèves des écoles secondaires seront de toute manière internes, on pourrait par exemple faire en sorte que chaque école accueille des étudiants originaires de tous les districts. La Mission trouve qu'il y aurait quelque avantage à exploiter au maximum cette idée à Ponapé de telle sorte qu'en pratique, l'Ecole centrale des Iles du Pacifique soit maintenue sous la forme d'une école secondaire modèle ayant une plus forte proportion d'élèves particulièrement doués que celles des autres districts; elle croit comprendre, cependant, que cette idée déplaît à l'Administration qui y voit, en quelque sorte, la création d'une « élite » en matière d'enseignement. Les maîtres — ceux des écoles secondaires à coup sûr, mais aussi ceux d'un nombre croissant d'écoles élémentaires, à mesure que l'anglais deviendra effectivement la langue d'enseignement dans le Territoire — devraient être considérés comme formant un « corps » enseignant, et les nominations devraient se faire sur une base territoriale. La Mission espère qu'en élaborant un système de cette nature, on veillera à ce que les régions les plus éloignées reçoivent un pourcentage équitable des meilleurs professeurs; en fait, il faudrait peut-être envoyer dans ces régions un plus grand nombre de bons professeurs car les enfants des districts éloignés en ont été privés par le passé et il est essentiel de donner aussi rapidement que possible à tous les enfants du Territoire les mêmes possibilités de s'instruire. La Mission a été quelque peu choquée de voir quatre professeurs étrangers affectés à une petite école de Saïpan — une école comptant beaucoup d'enfants étrangers — et un seul de ces professeurs dans une école plus importante située non loin de là.

Enseignement féminin

57. En 1963, les écoles primaires comptaient un nombre sensiblement égal d'élèves des deux

sexes — 9 471 garçons et 8 108 filles — grâce, sans doute, aux lois instituant l'enseignement obligatoire. Mais dans les écoles secondaires du premier cycle, et plus encore dans celles du second cycle, où le nombre de places était antérieurement limité et où l'enseignement perd son caractère obligatoire, le pourcentage de filles est plus faible: dans les écoles secondaires du premier cycle, 1 617 garçons et 1 022 filles; dans les écoles secondaires du second cycle, 392 garçons et 103 filles. Ces chiffres comprennent également les élèves des écoles de mission; si l'on fait abstraction des écoles privées, où le pourcentage des filles est plus élevé, cette disproportion est encore plus marquée. Maintenant qu'on a entrepris de développer le réseau des écoles de manière à dispenser un enseignement, à tous les niveaux, à tous ceux qui sont en mesure d'en tirer parti, la Mission espère que l'Administration fera un effort particulier pour encourager les jeunes filles à poursuivre leurs études.

Manuels et publications

58. De nouveaux manuels et de nouvelles publications sont actuellement fournis aux écoles en quantité suffisante. Beaucoup de ces livres sont ceux que l'on utilise ordinairement dans les écoles des Etats-Unis. Cela était peut-être inévitable car il serait sans doute trop onéreux de publier toute une série de manuels adaptés aux besoins particuliers de la Micronésie pour un effectif scolaire de 20 000 élèves; il était d'ailleurs indispensable, pour la bonne exécution du programme d'enseignement accéléré, que des manuels soient immédiatement disponibles. Néanmoins — et bien qu'aucun Micronésien ne s'en soit plaint, au contraire, la population semblant considérer un enseignement spécialement conçu pour les Micronésiens comme un enseignement de deuxième ordre — la Mission a éprouvé un certain malaise en voyant les enfants utiliser dans une si grande mesure des ouvrages préparés aux Etats-Unis et s'inscrivant dans un cadre culturel étranger à un enfant élevé dans un milieu de culture micronésienne. Et, malgré les arguments d'ordre pédagogique avancés, elle estime quand même étrange qu'une petite fille micronésienne, en première année d'école primaire, récite « Je m'appelle Jane; je suis de Philadelphie; je suis en quatrième année ». L'enseignement ne se ramène évidemment pas, tant s'en faut, à s'assurer en bloc des bâtiments, des maisons, des professeurs, des manuels et du matériel. La Mission a noté avec satisfaction que les autorités compétentes du Territoire sous tutelle ont en fait acheté certains manuels publiés ailleurs; elle espère que ces autorités s'efforceront de rester en contact avec d'autres pays, notamment de la région du Pacifique, en vue de trouver du matériel pédagogique qui soit plus accessible aux enfants micronésiens et leur fasse mieux connaître leurs voisins les plus proches. A cet égard, la Mission espère également qu'avec l'installation

progressive de l'électricité dans les écoles, ce qui permet d'utiliser des lanternes magiques et des projecteurs comme auxiliaires d'enseignement, on pourra constituer une cinémathèque contenant un grand nombre de films illustrant la vie dans d'autres pays. Il importe de donner aux Micronésiens un horizon plus large.

59. La Mission espère également que de plus grands efforts seront déployés afin de produire sur place du matériel pédagogique. La Mission sait que le centre de production de brochures du siège du Territoire sous tutelle publie actuellement des manuels et d'autres publications destinés à être utilisés dans les écoles primaires; elle sait également qu'il existe un programme de formation dans le cadre duquel on fait venir au siège des maîtres soigneusement choisis pour participer aux activités du centre et que le personnel de ce centre organise, dans les divers districts, à l'intention de groupes de maîtres et d'autres membres des services d'enseignement du district, des cycles d'études consacrés à la production de brochures. Mais la Mission estime que les textes produits jusqu'ici ne sont pas de très bonne qualité, surtout si on les compare à ceux qui ont été publiés dans le passé grâce aux efforts enthousiastes déployés à l'échelon local. Ces textes, souvent écrits dans le dialecte local — l'emploi généralisé de l'anglais simplifie actuellement le problème de la publication de manuels — étaient dans beaucoup de cas rédigés et illustrés par des maîtres micronésiens qui avaient su utiliser les légendes et autres sources d'inspiration locales. A l'heure actuelle, beaucoup de Micronésiens semblent éprouver une certaine méfiance à l'égard de ces ouvrages parce qu'ils ont été publiés à l'époque où la Micronésie avait un système d'enseignement de qualité inférieure et qu'on tend à établir un lien de cause à effet entre les deux choses. Mais ce lien n'a jamais existé — en réalité certains de ces livres étaient de véritables pépites ensevelies dans la boue — et la Mission espère que le jour viendra bientôt où les Micronésiens reconnaîtront que le dessin d'un instituteur micronésien représentant un crabe des cocotiers n'est en rien inférieur à celui d'un instituteur de Chicago représentant un homard du Maine. De même, bien qu'il soit peut-être meilleur marché de faire imprimer les ouvrages à Guam, la Mission souhaiterait qu'un nombre croissant de manuels soient imprimés dans le Territoire. Même dans le plus petit des territoires les imprimeurs sont indispensables, et la Mission suggère que des bourses soient accordées à des Micronésiens pour leur permettre d'apprendre l'imprimerie et les arts graphiques.

60. La Mission suggère également de faire figurer parmi les manuels utilisés dans les écoles primaires et secondaires une histoire de la Micronésie. L'histoire et la culture du Territoire sont uniques en leur genre et il faut que les enfants micronésiens acquièrent la connaissance et la fierté du passé de leur pays. Ils devraient connaître aussi le lien qui les unit aux autres grands explo-

rateurs du Pacifique. Enfin, la Mission propose de placer dans chaque salle de classe une carte de la Micronésie indiquant les rapports du Territoire avec ses voisins du Pacifique.

Bibliothèques

61. La Mission relève avec satisfaction que les bibliothèques scolaires ont pris de l'ampleur et qu'on a nommé un inspecteur des services de bibliothèque. Le développement des bibliothèques doit être un élément important de l'amélioration du système d'enseignement dans son ensemble. La Mission suggère même que la politique en matière de bibliothèques soit formulée dans le cadre plus large de l'enseignement communautaire. Ainsi conçues, les bibliothèques peuvent devenir un complément essentiel des programmes d'éducation des adultes et de formation politique.

Les écoles et les activités de vulgarisation des divers départements

62. La Mission propose que des efforts particuliers soient déployés en vue d'assurer une étroite corrélation entre le travail des écoles et l'œuvre de vulgarisation des divers départements de l'administration dans des domaines tels que l'agriculture, la santé et l'assainissement. On pourrait compléter ainsi le travail du personnel enseignant et forger des liens entre l'école et la collectivité.

Ecoles de missions

63. Au cours de plusieurs réunions, on a fréquemment demandé à la Mission que l'Administration accorde une aide financière aux écoles des missions qui satisfont aux normes fixées en ce qui concerne la gestion, la salubrité des bâtiments scolaires, le nombre et les titres des maîtres, le programme scolaire et la qualité de l'enseignement. Dans le monde entier, c'est là un sujet de controverse et plusieurs considérations entrent en ligne de compte, parmi lesquelles, naturellement, la question de savoir si les moyens d'enseignement fournis par le gouvernement sont suffisants pour l'ensemble de la population — ce qui n'était pas le cas en Micronésie, dans le passé. La Mission s'abstiendra d'entrer dans cette controverse, sauf à faire deux observations et une suggestion. Ses observations sont les suivantes : d'abord, les arguments qui sont valables dans un pays métropolitain ne le sont pas nécessairement dans un territoire dépendant; ensuite, certaines des écoles des missions ont apporté et continuent à apporter une contribution importante — et même indispensable jusqu'ici — au développement de la Micronésie. En visitant des écoles telles que la Xavier High School dans le district de Truk et la Mount Carmel High School à Saïpan, la Mission a été très frappée par le niveau élevé de l'école, le dévouement et la compétence du personnel enseignant et la vivacité des élèves. La plupart des maîtres des écoles des missions, comme les

meilleurs de leurs collègues de l'enseignement public, se mettent au service de l'ensemble de la collectivité et contribuent à l'éducation et au bien-être des adultes aussi bien que des enfants. En outre, à l'instar de l'Ecole centrale des Iles du Pacifique, les écoles comme celles qui viennent d'être mentionnées groupent des élèves venus de toutes les parties du Territoire, contribuant ainsi à renverser les barrières traditionnelles et à unifier le peuple de la Micronésie.

64. La Mission suggère qu'une commission du nouveau congrès étudie, en liaison avec le Haut Commissaire, la question d'une subvention de l'Etat aux écoles privées. On serait ainsi assuré que les décisions prises correspondent bien aux conditions propres à la Micronésie et aux vœux des Micronésiens.

Diffusion de renseignements sur l'Organisation des Nations Unies

65. L'Administration a bien organisé la diffusion de renseignements généraux concernant l'Organisation des Nations Unies. Dans la plupart des écoles et des services publics on trouve des affiches et d'autres documents relatifs à l'Organisation. Dans tous les districts, le drapeau des Nations Unies est arboré sur les édifices publics. En général, il ne fait aucun doute que la population connaît l'Organisation des Nations Unies. La Journée des Nations Unies, qui est un jour férié, est célébrée partout dans le Territoire. Les missions de visite périodiques des Nations Unies contribuent sans doute à cet état de choses. Cependant, la documentation de l'ONU concernant les délibérations du Conseil de tutelle et les rapports des missions de visite ne semble pas être portée à la connaissance de tous ceux auxquels, de l'avis de la Mission, cette documentation pourrait être utile. La Mission suggère par conséquent que l'Administration demande à l'Organisation des Nations Unies de lui fournir ces documents en plus grand nombre de manière qu'ils puissent être distribués dans tout le Territoire, notamment aux congrès des districts et aux écoles secondaires. La Mission recommande de charger l'inspecteur des services de bibliothèque dans le Territoire de diffuser les

documents pertinents des Nations Unies dans tous les établissements d'enseignement. Elle suggère qu'une bourse des Nations Unies soit accordée à un bibliothécaire adjoint micronésien, pour lui permettre de se familiariser avec la documentation de l'ONU. S'il était donné suite aux suggestions faites par la Mission dans le paragraphe 61 ci-dessus et si les bibliothèques des écoles étaient transformées en bibliothèques communautaires, celles-ci seraient tout indiquées pour servir de centres où la population pourrait consulter la documentation concernant l'ONU.

Conclusion

66. La plupart des suggestions faites par la Mission dans le présent chapitre découlent des progrès actuellement réalisés en Micronésie dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire ou sont rendues possibles par ces progrès. A mesure que les normes de l'enseignement s'élèvent, de nouveaux besoins surgissent; en même temps, les progrès réalisés dans l'enseignement lui-même permettent de mieux satisfaire ces besoins. C'est pourquoi, sans diminuer en rien les éloges que mérite l'Administration pour son programme hardi en matière d'enseignement, la Mission tient à formuler quatre recommandations principales:

a) L'âge de la scolarisation obligatoire devrait être ramené à six ans.

b) Il faudrait accorder plus d'attention à l'éducation des adultes et à la formation professionnelle et technique, tout en conservant à l'enseignement primaire et secondaire la place qui lui est faite actuellement.

c) Il faudrait reconsidérer la question de la création d'un établissement d'enseignement supérieur (*junior college*) en Micronésie.

d) Il faudrait tirer pleinement parti des moyens qu'offre le système d'enseignement — en assurant la formation et la répartition appropriées des maîtres et des élèves des écoles secondaires, en préparant des manuels scolaires plus spécialement à l'usage des Micronésiens et de maintes autres façons — afin de promouvoir plus activement l'unité de la Micronésie.

CHAPITRE II

PROGRÈS SOCIAL

SANTÉ PUBLIQUE

67. L'amélioration des services de santé publique n'est précédé que par l'enseignement dans le programme prévu par l'Administration pour transformer les conditions de vie en Micronésie. Cela se reflète dans le niveau des dépenses, qui est passé

de 0,56 million de dollars en 1962 à 1 million de dollars en 1963, 1,9 million en 1964 et, d'après les estimations, à 3 millions de dollars pour l'exercice 1965 qui commencera le 1^{er} juillet 1964. Il entre dans ce dernier montant 2,1 millions pour les dépenses courantes et 0,9 million pour la construction. Rappelons à ce propos que la valeur

totale des exportations micronésiennes dépasse à peine 2 millions de dollars par an et que les impôts municipaux et de district perçus s'élèvent au total à environ 5 millions de dollars. Comme la qualité des services médicaux et de santé publique s'améliore constamment — et continuera probablement de s'améliorer pendant les quelques années à venir — les dépenses de 1965 dépasseront sans doute les crédits prévus. Les services de santé publique sont un exemple de plus qui montre qu'il est coûteux de fournir des services répondant à des normes modernes dans un territoire dont la très faible population est formée d'innombrables petits groupes dispersés. Il convient de noter que la « micronisation » est plus avancée dans le domaine de la santé publique que dans tout autre domaine dans le Territoire. Dans le budget de 2,1 millions de dollars prévu pour 1965 (non compris la construction) le personnel d'outre-mer n'entre que pour 0,2 million de dollars.

68. Les objectifs du programme de santé publique de l'Administration du Territoire sont les suivants : améliorer la santé publique et les conditions sanitaires, réduire l'incidence des maladies contagieuses et les enrayer, fournir des soins médicaux et dentaires et exécuter un programme de formation technique à l'intention du personnel des services médicaux micronésien. La Mission tient à féliciter l'Administration de l'énergie et de la compétence avec lesquelles elle met cette politique en pratique.

Renseignements généraux : administration et personnel

69. En 1963, le Département des services médicaux comptait quelque 530 Micronésien, dont 31 docteurs en médecine, un assistant médical, 20 dentistes, 66 infirmières diplômées, ainsi que du personnel semi-professionnel et auxiliaire et du personnel d'entretien. En outre, le Service de l'hygiène avait des Micronésien aux postes suivants : le directeur, le directeur adjoint, cinq hygiénistes principaux, neuf hygiénistes et 11 agents et stagiaires sanitaires. Enfin, grâce à une politique poursuivie avec persévérance depuis plusieurs années, des Micronésien occupaient la plupart des postes dans le domaine de la santé publique. Les six directeurs des services médicaux de district étaient tous Micronésien, et le personnel des neuf hôpitaux — directeurs, docteurs, infirmières, auxiliaires sanitaires, dentistes, dactylographes — était entièrement micronésien. Le personnel américain se composait du directeur des services médicaux, d'un statisticien de la santé publique, de l'administrateur des hôpitaux, de la directrice de l'Ecole d'infirmières et du directeur de l'Ecole dentaire.

70. Avec son personnel local, ce système rendait des services satisfaisants depuis plusieurs années, d'autant plus que le Territoire pouvait faire appel à l'Hôpital naval de Guam qui a un personnel nombreux et qui lui fournit gratuitement des spécialistes pour les cas particulièrement difficiles. Il s'agissait cependant d'un service limité par rapport aux normes des pays développés et, depuis

quelques années, l'on se plaignait que des docteurs non micronésien fussent partis trop vite et que le service laissât à désirer, les médecins micronésien qui les remplaçaient n'ayant pas le diplôme de docteur en médecine. Cette plainte a été faite à la Mission de temps à autre. Ces plaintes sont ou ne sont peut-être pas justifiées (la Mission a entendu des experts dire que le genre de formation médicale offert par l'Ecole centrale de médecine de Suva et complété par des cours spéciaux est celui qui convient le mieux aux besoins de la Micronésie), mais il est vrai que les services existants ne sont pas assez importants ou assez spécialisés pour atteindre les objectifs beaucoup plus ambitieux que l'Autorité administrante a fixés pour chaque aspect des services médicaux du Territoire. L'Administration a donc lancé un nouveau programme important de formation de médecins micronésien (voir par. 72 à 74) ; et, pour soutenir les services médicaux entre-temps, elle a augmenté le nombre des médecins américains dans le Territoire. Un médecin principal américain a été attaché à chacun des six grands hôpitaux en tant que praticien et consultant. Ces médecins ne sont pas aux « postes de commande » et la direction des hôpitaux et des services médicaux de district reste confiée à des Micronésien. La Mission approuve cette méthode qui consiste à utiliser les services de consultants plutôt que de nommer des médecins d'outre-mer aux postes vacants. Cette méthode pourrait d'ailleurs être appliquée à d'autres domaines et, pour commencer, à l'enseignement par exemple. D'après ce que la Mission a compris, l'Administration se propose également d'adjoindre deux ou trois fonctionnaires américains au personnel du siège de l'Administration pour accélérer l'exécution des nouveaux programmes résumés ci-dessous.

71. Cette nouvelle politique permet sans aucun doute d'améliorer les services médicaux dans le Territoire, et la Mission a constaté qu'elle était partout bien accueillie. Les médecins micronésien des hôpitaux, qui ne sont pas, en général, suffisamment secondés dans leur travail, apprécient le fait de pouvoir discuter de cas difficiles avec des consultants expérimentés. Leur principale suggestion a été que ces consultants feraient œuvre encore plus utile s'ils se relayaient dans les six districts et si chacun d'eux était spécialisé dans un domaine différent, ce qui leur permettrait, non seulement d'apporter une assistance de caractère général, mais aussi de communiquer des connaissances dans toute une série de spécialités. Toutefois, on a expliqué à la Mission que le nombre de malades dans chaque hôpital était trop faible pour qu'un enseignement spécialisé soit vraiment pratique ; il ne serait pas possible non plus de fournir à chaque hôpital le matériel nécessaire à l'exercice des diverses spécialités.

Etudes et formation médicales

72. Dans le Territoire, aucun médecin micronésien ne possède le diplôme de docteur en médecine.

Presque tous ont fait leurs études médicales à l'Ecole centrale de médecine de Suva, dans les îles Fidji, dont le niveau requis à l'entrée est inférieur à celui exigé dans une faculté de médecine normale et dont le programme d'études est moins long (cinq ans) et, semble-t-il, simplifié et allégé de tous les « raffinements » des études plus longues conduisant au diplôme de docteur en médecine. Ils ont ensuite travaillé comme internes pendant deux ans dans les hôpitaux du Territoire avant d'être autorisés à exercer et ont suivi, plus tard, des cours spéciaux en chirurgie, obstétrique, orthopédie et autres spécialités dans les hôpitaux de Guam, d'Hawaï ou d'ailleurs. Tant que le niveau de l'enseignement secondaire dans le Territoire était si bas qu'aucun diplômé ou presque n'atteignait le niveau requis pour entrer dans une université normale, il semblait difficile d'envisager une formule satisfaisante pour remplacer ce système d'études médicales en Micronésie. Cependant, en 1964, à la suite d'une décision adoptée en 1962, un nouveau système a commencé d'être appliqué. A l'avenir, les étudiants en médecine micronésiens feront des études complètes d'une durée de 10 à 12 ans les préparant à l'obtention du diplôme de docteur en médecine. L'Ecole centrale de médecine de Suva ne sera plus, désormais, utilisée que pour la formation de radiologistes et de techniciens de laboratoire. Douze étudiants d'années préparatoires font actuellement leurs études en vue d'obtenir leur diplôme de médecin et le nombre en sera doublé pendant l'exercice financier commençant le 1^{er} juillet 1964. En outre, des efforts considérables sont déployés pour améliorer les qualifications des médecins et autres membres du personnel sanitaire déjà en fonction qui pourront, notamment, suivre des cours spéciaux dans les universités et hôpitaux de Guam et des Etats-Unis. On prévoit que, au cours de l'exercice financier commençant le 1^{er} juillet 1964, environ 50 Micronésiens feront leurs études grâce à des bourses de médecine et de santé publique ou participeront à des cours spéciaux de formation. Ce nouveau système est bien entendu beaucoup plus coûteux: 70 000 dollars pour 1964-1965 contre 33 000 dollars pour 1963-1964.

73. La Mission approuve vivement l'attitude de l'Administration selon laquelle, dans le domaine de l'éducation et de la santé en Micronésie, « rien n'est trop beau ». Elle serait mal venue également à émettre des doutes quant au bien-fondé de la décision de donner aux Micronésiens une formation médicale complète conduisant au diplôme de docteur en médecine, étant donné que cette décision est précisément conforme aux recommandations des deux dernières missions de visite. Néanmoins, tout en espérant qu'elles se révéleront injustifiées, la Mission a quelques craintes sur les résultats d'une politique selon laquelle, dans le domaine médical, le Territoire mettrait tous ses œufs dans le même panier. Les études complètes dureront de 10 à 12 ans, ce qui signifie qu'à un moment où l'on a tant besoin de services sanitaires amé-

liorés le personnel micronésien actuel — que ce problème préoccupe — ne peut guère espérer voir sa tâche facilitée pour le moment, à moins que l'on ne fasse venir à grands frais de nouveaux médecins des Etats-Unis. De même, les médecins qui prendront leur retraite au cours de ces prochaines années ne pourront être remplacés que par des médecins d'outre-mer. Etant donné cette nouvelle politique, il semble donc certain que le budget de la Micronésie pour les 10 ou 12 prochaines années devra prévoir le recrutement d'un nombre plus important de médecins d'outre-mer. En outre, les conditions de vie dans les îles Fidji ne différant guère de celles qui règnent en Micronésie, les étudiants micronésiens ne perdaient pas, jusqu'ici, le contact avec leur territoire pendant leur période de formation, tandis que, désormais, les étudiants en médecine devront passer de nombreuses années dans des pays qui n'ont guère de points communs avec la Micronésie. Il est tout à fait possible qu'un grand nombre d'étudiants décident de rester à l'étranger, ce qui ne sera pas difficile pour ceux qui auront obtenu les titres requis. La Mission a regretté d'entendre au moins un des étudiants faisant actuellement ses études de médecine avouer que son objectif final était d'exercer aux Etats-Unis. Enfin, il faut se souvenir que les étudiants qui sont maintenant diplômés des écoles secondaires et reçoivent des bourses de médecine sont passés par les écoles du Territoire alors que le système d'enseignement laissait à désirer; un grand nombre d'entre eux ont certaines lacunes dans des matières telles que les mathématiques ou l'anglais, et les études de médecine complètes leur demanderont donc un effort excessif. On peut craindre que certains ne se découragent et que, de ce fait, de bons éléments qui auraient obtenu leur diplôme à l'Ecole centrale de médecine de Suva soient perdus à jamais pour les services médicaux du Territoire. C'est pourquoi la Mission est encline à penser qu'il aurait mieux valu transiger, c'est-à-dire maintenir le programme d'études moins long à Suva (ou au Collège médical papuan de Port Moresby) pour certains étudiants — car on aura toujours besoin de ces praticiens, particulièrement dans les zones plus éloignées, et surtout jusqu'à ce que les étudiants qui poursuivront des études prolongées puissent rendre des services utiles tout en offrant à des candidats réellement exceptionnels la possibilité de suivre des études de longue durée. Cependant, la Mission ne doute pas que l'Administration elle-même continuera d'examiner la situation et y apportera des modifications si elle le juge nécessaire. Si tel est le cas, la Mission propose que l'Administration étudie les possibilités du Collège médical papuan qui, dans des conditions ne différant guère de celles de la Micronésie, offre, dit-on, des normes élevées et aborde de manière nouvelle le problème de la formation intégrée de toutes les catégories de personnel médical.

74. On s'occupe aussi activement de former des infirmières et les résultats sont encourageants. On a besoin d'un nombre plus important d'infirmières

en raison de l'extension des services médicaux; mais de nombreuses infirmières qualifiées cessent de travailler pour se marier, ce qui fait que les services infirmiers manquent constamment de personnel. On a estimé qu'au moins 20 nouvelles infirmières diplômées seront nécessaires chaque année pendant les cinq années à venir pour répondre aux besoins minimaux croissants dans tous les districts. En 1963, l'Ecole d'infirmières a été transférée des Palaos, où les installations n'étaient pas satisfaisantes, à Saïpan où elle peut maintenant recevoir 40 étudiants et pourra, quand les nouveaux bâtiments seront terminés cette année, recevoir de 50 à 60 jeunes gens et jeunes femmes. L'Administration a fourni des fonds, d'une part, pour construire les bâtiments et acheter le matériel et les fournitures nécessaires et, d'autre part, pour permettre d'adjoindre au personnel deux nouvelles monitrices professionnelles et diplômées. Par le passé, les inscriptions à l'Ecole d'infirmières étaient peu nombreuses, surtout parce qu'il n'existait qu'un seul établissement secondaire du second cycle dans le Territoire et que les quelques jeunes filles diplômées qui en sortaient semblaient préférer d'autres occupations. On espère qu'avec les six établissements secondaires de ce genre d'où sortiront un plus grand nombre de diplômés les besoins en matière de personnel infirmier pourront enfin commencer à être comblés. Etant donné que l'on ne pourra développer les services médicaux dans tous les domaines, aussi bien localement que dans les centres de districts, que si l'on dispose d'un personnel infirmier convenablement formé, il est clair que l'agrandissement de l'Ecole d'infirmières revêt une grande importance. De même, il est évident que l'expansion dans ce domaine comme dans d'autres va de pair avec l'expansion de l'enseignement de base.

Hôpitaux

75. Il existe six hôpitaux principaux, un dans chaque centre de district et trois hôpitaux auxiliaires importants, un à Ebeye, dans les îles Marshall, un à Kusaie, dans le district de Ponapé, et un à Rota, dans les îles Mariannes. Dans ces hôpitaux, où sont concentrés les services médicaux, on soigne les malades hospitalisés et non hospitalisés, on procède à des interventions chirurgicales, à des examens radiographiques et autres et on donne des soins dentaires. En 1963, 466 lits étaient disponibles, dont 172 pour tuberculeux. Deux hôpitaux neufs et bien équipés ont été ouverts en 1963, l'un de 90 lits à Saïpan pour le district des îles Mariannes et l'autre de 68 lits (une autre aile est en construction) à Majuro pour le district des îles Marshall. L'hôpital de Majuro comprend un dispensaire de rééducation des poliomyélitiques, où la Mission a constaté qu'un traitement spécialisé était donné à certains des 50 enfants qui sont malheureusement restés paralysés à la suite de l'épidémie de janvier 1963. On a commencé à

construire le nouvel hôpital de 90 lits pour le district de Truk; on prévoit qu'il sera terminé l'année prochaine et qu'il reviendra à plus de 1 million de dollars. Les hôpitaux de Yap et de Ponapé ne soutiennent pas la comparaison avec ces nouveaux hôpitaux; la Mission croit savoir qu'ils seront remplacés également par des hôpitaux neufs de 90 lits qui reviendront à un peu plus de 1 million de dollars chacun, mais ces travaux ne sont pas prévus pour l'année prochaine. Comme pour les autres bâtiments construits dans le cadre des programmes actuels de l'Administration, on utilise, pour bâtir les nouveaux hôpitaux, des matériaux permanents qui devraient durer longtemps et demander un minimum d'entretien. Dans certains hôpitaux, les appareils de radiographie et autre équipement, qui proviennent souvent de surplus légués par la marine américaine, sont maintenant vétustes; l'Administration a fait savoir à la Mission qu'elle avait prévu les fonds nécessaires à leur remplacement.

Services médicaux locaux

76. Dans les îles écartées, l'amélioration des services médicaux avait de fortes chances de figurer au premier rang des requêtes généralement adressées à la Mission. Eparpillés sur l'ensemble du Territoire, environ 140 dispensaires locaux, dirigés chacun par un auxiliaire médical, donnent des premiers secours et des soins médicaux rudimentaires. En dépit de certaines améliorations, on ne peut pas dire que beaucoup de ces dispensaires aient des locaux convenables, que leurs fournitures soient suffisantes ni que les auxiliaires médicaux soient assez bien formés pour venir à bout de la plupart des situations qui peuvent se présenter. La Mission sait que l'Administration est parfaitement au courant de cet état de choses et prend différentes mesures pour y remédier. Premièrement, elle augmente les crédits consacrés aux fournitures et au matériel médicaux. Deuxièmement, elle se propose, dans l'année qui vient, d'intensifier son programme de formation de façon que tous les auxiliaires médicaux fassent tous les deux ans un stage de six mois dans les hôpitaux centraux de district. Troisièmement, elle fait construire aux Palaos, avec les moyens locaux, un navire médical grâce auquel les équipes de santé publique pourront entreprendre des tournées prolongées dans les divers districts. Quatrièmement, six médecins américains de la santé publique vont être ajoutés au personnel médical pour surveiller et relancer les programmes de médecine préventive et d'éducation sanitaire. Il s'agira notamment, ce qui est très important dans un territoire où les gens sont particulièrement réceptifs aux maladies venant de l'extérieur, d'immuniser toute la population contre la poliomyélite, la grippe, la diphtérie, la coqueluche, le tétanos, la tuberculose, la typhoïde, le choléra et la variole.

77. L'Administration fait un effort considérable pour enrayer la tuberculose, qui demeure le

principal problème sanitaire du Territoire, en poursuivant son programme systématique de lutte antituberculeuse (examens et traitement), ainsi que son programme intensif d'éducation. La Mission a appris avec inquiétude que l'on trouve des cas qui résistent même aux médicaments les plus modernes. Il semble néanmoins, malgré ce contretemps, que la lutte antituberculeuse progresse dans l'ensemble. L'amélioration des transports routiers et maritimes favoriserait grandement les progrès dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres; de meilleures conditions de logement et l'élévation du niveau de vie y contribueraient aussi, bien entendu.

78. La Mission se félicite de ces efforts et de ces projets de l'Administration. A moins d'affecter des praticiens qualifiés à chaque île ou, comme on l'a suggéré à une séance publique, d'avoir des hélicoptères prêts à transporter les malades à l'hôpital, ce qui — dans les deux cas — n'est guère réalisable, la Mission ne voit pas de moyens pratiques de répondre aux besoins médicaux des gens qui vivent en petits groupes dans des zones reculées et inaccessibles.

Services dentaires

79. Les services dentaires sont en amélioration constante, bien qu'il reste encore beaucoup à faire pour qu'ils soient comparables à ceux des pays développés. Chaque hôpital de district possède un cabinet dentaire entièrement équipé, tant pour les opérations que pour les travaux de laboratoire. Tous les cabinets ont des dentistes micronésiens, et le seul non-Micronésien est le directeur des services dentaires. Les équipes sanitaires qui se rendent dans les îles et les atolls comprennent des dentistes munis de matériel dentaire portatif et de fournitures, qui traitent les malades sur place et appliquent des mesures préventives. La plupart des dentistes actuellement en fonctions sont diplômés de l'Ecole centrale de médecine de Suva et ont suivi des cours de perfectionnement à Guam et ailleurs. A l'avenir, de même que pour les études médicales, les étudiants n'iront plus à Suva, mais recevront une formation complète sanctionnée par un diplôme reconnu.

80. A Majuro, la Mission a été heureuse de visiter l'Ecole de soins dentaires du Territoire sous tutelle, qui fonctionne depuis trois ans et d'où sont sortis l'année dernière 11 nouveaux hygiénistes dentaires qui s'occupent des écologues. Cette école, qui a un programme de deux ans, est ouverte aux jeunes filles célibataires âgées d'au moins 17 ans et titulaires du diplôme d'un établissement secondaire du premier cycle. La Mission a vu les infirmières dentaires à l'œuvre parmi les enfants et a été impressionnée par la valeur de ce travail de prévention. A ce propos, la Mission a remarqué un autre paradoxe mineur du développement, un revers de la médaille du progrès: avec leur revenu en espèces, les gens achètent des aliments importés et, en conséquence, leurs dents se carient plus

rapidement; il s'ensuit qu'une plus grande part du revenu national doit être consacrée aux soins et à l'éducation dentaires et que le Territoire s'éloigne d'autant de son autonomie économique.

81. Malgré la qualité des services dentaires, la Mission a constaté un désir général de les renforcer et de les étendre. Les effectifs actuels ne permettent de faire face qu'aux travaux les plus urgents; amené trop souvent à choisir entre un long traitement et l'extraction, le dentiste ne peut faire autrement que d'opter pour la deuxième solution. Les dentistes du Territoire, désireux de mieux faire et d'appliquer les méthodes modernes et les critères de qualité qu'ils ont appris pendant leurs cours de perfectionnement à l'étranger, sont exaspérés par les restrictions que leur impose le manque de personnel et, dans certains cas, de matériel. La Mission compte que, lorsqu'il y aura assez de diplômés des écoles secondaires, l'Administration pourra appliquer à l'art dentaire les critères qu'elle commence à appliquer dans le domaine général de la médecine.

CONDITION DE LA FEMME ET ORGANISATIONS FÉMININES

82. Dans plusieurs régions de la Micronésie, la société est matriarcale et presque partout la femme joue un rôle important au centre de la vie familiale. Cependant, à mesure que la Micronésie accède à l'économie monétaire et à un mode de vie moderne, processus naturellement plus rapide dans les centres de district que dans les zones plus reculées, les hommes tendent à suivre une voie séparée de celle des femmes. Cette tendance est à peine amorcée et peut encore être modifiée. Les chiffres des effectifs scolaires sont révélateurs à cet égard (voir par. 57). Plus révélateur encore est le type de culture qui règne dans la majeure partie de la Micronésie et qui, favorisant les mariages précoces, tend à confiner les femmes dans leur vie familiale et à les décourager de jouer aussi un rôle important dans la vie publique. Toutefois, un bouleversement social se fait jour en Micronésie, qui affecte cette attitude des femmes et envers les femmes. La Mission a été heureuse de rencontrer plusieurs jeunes femmes occupant des postes de responsabilité dans l'administration; l'une d'entre elles avait terminé ses études supérieures. Plusieurs mères, au cours d'entretiens avec la Mission, ont souligné la nécessité de favoriser l'accès des jeunes filles aux études, notamment en permettant à un plus grand nombre d'entre elles d'être internes à l'Ecole centrale des Îles du Pacifique et en leur attribuant un plus grand nombre de bourses pour toute la durée de leurs études et non pas pour une année ou deux seulement. Dans certains cas, les hommes, eux aussi, ont demandé que de plus larges possibilités soient offertes aux femmes. Certaines femmes ont estimé que l'ONU devrait décerner des bourses à des femmes; elles ont noté que, jusqu'ici, les bourses de perfectionnement

n'avaient été accordées qu'aux hommes. A l'Ecole centrale des Iles du Pacifique, la Mission a remarqué que les étudiants comprenaient un nombre considérable de jeunes filles, dont certaines ont exprimé le désir de faire des études supérieures. A Kusaie, les neuf jeunes filles qui allait terminer à la fin de l'année leurs études secondaires du premier cycle ont exprimé le désir que le nombre des boursiers de Kusaie à l'établissement secondaire du deuxième cycle de Ponapé soit augmenté pour leur permettre de poursuivre leurs études.

83. Il s'agit de persuader les parents, surtout les pères, ainsi que les jeunes gens et les hommes en général, qu'il est de leur intérêt comme de l'intérêt de la Micronésie que les femmes soient aussi instruites que les hommes. La Mission, quant à elle, a fait un effort particulier pour répandre cette idée et elle a quelque raison de croire que la participation à la Mission de visite de 1964 d'une femme qui occupe un poste élevé dans l'administration de son pays a amené plusieurs hommes à remettre en question leur attitude antérieure et a fourni une source d'inspiration à de nombreuses femmes.

84. Dans deux des districts du Territoire sous tutelle (Saïpan et Truk), des femmes siègent aux conseils municipaux; une est nommée à Saïpan et cinq sont élues à Uman, dans le district de Truk.

85. Il y a des organisations féminines dans la plupart des centres de district et dans quelques îles périphériques (par exemple à Uman, dans le district de Truk, et à Laura, dans le district des îles Marshall). Dans les îles périphériques, les organisations féminines enseignent les travaux manuels, alors que, dans les centres de district, leurs activités comprennent la couture, les travaux manuels, la puériculture, des rudiments de soins infirmiers et l'enseignement de l'anglais. A Truk, la Mission a été très heureuse d'entrer en rapport avec une organisation mixte de Micronésiennes et d'Américaines fondée par la femme de l'administrateur du district. Les femmes s'y entraidaient de diverses façons, les Micronésiennes faisant apprécier ce qu'il y a de meilleur dans leur culture et s'en faisant l'interprète auprès des Américaines, et les Américaines expliquant comment les activités sociales et autres sont organisées dans leur pays. Cette bonne entente et cet enseignement mutuel sont utiles non seulement aux femmes mais à leurs maris, qui tirent la Micronésie de son isolement antérieur et la mettent en contact avec le monde extérieur. A Truk, diverses activités bénévoles sont organisées: les membres qui sont infirmières prêtent leurs services gratuitement et toutes préparent des colis pour les nouveau-nés et, à Noël, des cadeaux pour les malades. Aux Palaos, les organisations féminines ont construit leur propre bâtiment. A Ponapé, l'organisation, dirigée par une Micronésienne qui possède une grande expérience de l'éducation des adultes, enseigne la couture, les travaux manuels, les chansons et danses traditionnelles, ainsi que l'anglais. La Mission de visite a eu le plaisir d'assister à un

programme organisé en son honneur, où les femmes ont montré leur savoir en anglais, en couture et en travaux manuels. La Mission a relevé à plusieurs reprises que les femmes de fonctionnaires américains participaient avec enthousiasme à l'activité des organisations féminines. Elle espère que cette coopération se poursuivra et se développera.

86. On a suggéré de divers côtés que des Micronésiennes soient envoyées à l'étranger pour étudier l'économie domestique ou que des experts viennent faire des cours en Micronésie sur des sujets tels que la mise en conserve des fruits et légumes afin d'éviter le gaspillage et de réduire les dépenses consacrées à l'importation de conserves. Bien que ces suggestions aient quelque mérite — et quelques femmes ont effectivement suivi des cours et des conférences à l'étranger — on a rappelé à la Mission l'existence dans ce domaine, comme dans d'autres, d'un obstacle fondamental au progrès en Micronésie, à savoir la médiocrité du logement et des services publics. L'utilité de cours sur la mise en conserve à domicile sera limitée tant que les foyers n'auront pas l'électricité, l'eau courante et un four. Le meilleur moyen de contribuer au progrès des femmes en Micronésie, à l'amélioration de leur condition, à leur dignité humaine et au progrès de leurs filles serait de leur permettre d'avoir des maisons convenables (voir aussi par. 173). Ici comme ailleurs, nous découvrons que tous les problèmes se tiennent et se ramènent toujours au problème essentiel: le développement économique.

DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

87. Toutes les mesures qui ont été mentionnées dans le présent chapitre ont pour but d'assurer le développement communautaire. Toutefois, la Mission s'intéresse également au développement communautaire en tant que technique grâce à laquelle les administrations et les gouvernements de territoires ou pays aux maigres ressources essaient de mobiliser les ressources humaines, tant spirituelles que matérielles, de la population. La Mission insiste sur la nécessité d'adopter « l'ensemble des procédés par lesquels les habitants d'un pays unissent leurs efforts à ceux des pouvoirs publics en vue d'améliorer la situation économique, sociale et culturelle des collectivités, d'associer ces collectivités à la vie de la nation et de leur permettre de contribuer sans réserve au progrès du pays »⁶. Ces procédés ont été expérimentés avec succès dans un certain nombre de pays en voie de développement. La Mission est persuadée qu'ils pourraient aussi être expérimentés avec succès dans le Territoire. Bien que l'esprit d'initiative personnelle soit encore fort répandu dans certaines régions du Territoire — on pense aussitôt à Yap, aux îles

⁶ Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, vingt-quatrième session, Annexes, point 4 de l'ordre du jour, document E/2931, annexe III, par.1.*

Marshall et à Kusae — des symptômes inquiétants d'une tendance croissante à se reposer en tout sur les pouvoirs publics se manifestent dans les districts plus « évolués », particulièrement dans ceux qui avaient été précédemment administrés par la marine américaine. Etant donné le fort accroissement des subventions de l'Administration, qui font que le montant des salaires versés aux Micronésiens par le gouvernement représente, à lui seul, environ le double des recettes totales d'exportation et sera bientôt 10 fois supérieur au produit des impôts locaux, cette tendance risque de se généraliser et de se cristalliser en une attitude nationale. Le développement communautaire n'est pas la seule solution, et plusieurs autres manières d'aborder le problème sont suggérées dans la partie économique et dans d'autres parties du présent rapport; il n'en constitue pas moins un procédé important qui devrait être envisagé avant qu'il ne soit trop tard pour l'appliquer.

88. Les Etats-Unis comptent un certain nombre d'organisations, telle la Community Development Foundation, qui ont à leur actif d'excellentes réalisations dans diverses régions du monde. Cependant, pour des raisons d'ordre constitutionnel ou pour d'autres motifs, ces organisations, à l'instar du Peace Corps, qui aurait pu, lui aussi, beaucoup aider la Micronésie, ont rarement travaillé dans les territoires où les Etats-Unis ont des responsabilités et des obligations directes. La Mission suggère que l'Autorité administrante se mette en rapport avec les organisations américaines qui s'occupent du développement communautaire ou qu'elle consulte l'ONU sur la manière dont pourrait être organisée l'assistance dans ce domaine de l'activité humaine. Les organismes capables de favoriser le développement communautaire pourraient être encouragés à entrer directement en contact avec une commission compétente du futur congrès de Micronésie et avec les conseils municipaux et de district.

89. Que l'on décide ou non d'entreprendre un travail organisé dans le domaine du développement communautaire, la Mission n'en tient pas moins à souligner que tous les fonctionnaires amenés par leurs activités à entrer en contact avec la collectivité — ce qui pourrait s'entendre également des enseignants — gagneraient à se familiariser avec les techniques du développement communautaire. Il ne suffit pas que ces fonctionnaires soient de bons spécialistes ou techniciens; encore faut-il qu'ils aient une notion des forces à l'œuvre dans une collectivité, des techniques du développement communautaire et des moyens les plus efficaces de transmettre les connaissances. La Mission estime que cette question devrait constituer un élément essentiel des plans départementaux de formation professionnelle, surtout de ceux qui intéressent le personnel d'exécution.

RADIODIFFUSION

90. Cette question aurait pu être examinée dans n'importe lequel des chapitres du rapport de la

Mission, car elle intéresse tous les aspects du développement du Territoire. Ainsi, la radiodiffusion scolaire fera certainement partie intégrante des nouveaux plans d'enseignement, et la Mission a appris avec plaisir que l'Administration attachait de l'importance à cette question. La radiodiffusion en est à ses débuts en Micronésie. Il y a actuellement trois stations de radio — aux Palaos, à Truk et aux îles Marshall — et trois autres sont en construction dans les autres districts. La Mission a été impressionnée par les possibilités de ces stations plus que par leurs réalisations actuelles. Utilisée avec sensibilité et imagination, la radiodiffusion pourrait devenir un moyen inappréciable de développer la conscience politique, de resserrer les relations entre les habitants du Territoire, de renforcer le sentiment de l'unité de la Micronésie, de faire connaître et respecter la culture et les réalisations des divers districts, d'informer la population des plans et de la politique de l'Administration et d'établir des contacts entre celle-ci et les habitants, d'aider les cultivateurs et, d'une manière générale, d'élargir l'horizon de ces insulaires. Des occasions précieuses ont été manquées: ainsi, à l'époque de la visite de la Mission, les importants débats du Conseil de Micronésie, qui avait siégé trois mois auparavant, n'avaient pas encore été radiodiffusés. On a invoqué des difficultés techniques et le problème posé par la diversité des langues; mais les difficultés de ce genre ont été résolues ailleurs, avec un personnel moins nombreux et un matériel moins abondant. Les délibérations du nouveau congrès de Micronésie devraient certainement être radiodiffusées, de même que celles des conseils de district. La Mission croit savoir que certains débats ont été radiodiffusés à Truk où l'on a pris plusieurs bonnes initiatives. La Mission a appris que les documents pertinents du Conseil de tutelle avaient été mis en ondes, ce qui pourrait être un moyen de stimuler une prise de conscience des problèmes du Territoire et de provoquer un débat radiodiffusé. La diffusion de l'anglais dans le cadre du nouveau système d'enseignement éliminera quelques-unes des difficultés auxquelles se heurte actuellement la radiodiffusion, encore que celle-ci pourrait elle-même contribuer davantage à répandre la connaissance de l'anglais. Il faut d'ailleurs réaliser sur place les leçons d'anglais: il ne suffit pas de faire jouer des disques enregistrés à l'étranger.

91. Il ne suffit pas de charger un fonctionnaire subalterne de faire entendre des enregistrements de musique légère — bien que les gens aient droit à des divertissements — ou des programmes mis au point à l'intention de divers auditoires d'outre-mer. L'idéal serait que chacune des six stations de radio du Territoire soit dirigée à plein temps par des Micronésiens d'une vaste culture, d'une riche imagination et d'une grande sensibilité politique, en fait par des hommes comme les directeurs micronésiens de l'enseignement de district. Toutefois, le Territoire manque de tels hommes, dont on aura besoin encore davantage

comme leaders politiques ou hauts fonctionnaires. Aussi faudra-t-il peut-être confier pour le moment, c'est-à-dire jusqu'à ce que le système d'enseignement permette de mieux répondre aux besoins du Territoire, les postes supérieurs à des non-autochtones qui devraient toutefois être secondés par des Micronésiens. Il sera sans aucun doute possible de trouver parmi les non-autochtones, notamment parmi des enseignants d'outre-mer — la Mission en a rencontré plus d'un — des hommes ayant les qualités et la disposition d'esprit requises et qui ont su établir d'excellentes relations avec les Micronésiens. On pourrait les persuader d'être provisoirement affectés à la radiodiffusion et de recevoir à l'étranger la formation technique nécessaire. La Mission propose également d'envisager la création de commissions consultatives locales de la radiodiffusion.

92. La Mission croit savoir que l'Administration envisage d'envoyer aux Etats-Unis un certain nombre de personnes qui y recevraient une formation de réalisateurs d'émissions. Elle doute cependant que ce genre de formation professionnelle soit utile aux Micronésiens, tout comme elle aurait des réserves en ce qui concerne l'importation de réalisateurs professionnels, au sens qui est donné à ce terme dans certains pays développés. La Micronésie a besoin de quelque chose de tout à fait différent. Beaucoup de pays nouvellement indépendants ou de petits pays ont créé des services de radiodiffusion pour faire face à des

besoins sociaux et économiques analogues à ceux de la Micronésie. L'ONU pourrait citer plusieurs pays, notamment en Afrique, qui ont obtenu des résultats remarquables grâce à ce moyen d'information. Mais, pour commencer, l'Administration a-t-elle besoin de chercher un modèle plus éloigné que la toute proche radio de Rabaul ?

CONCLUSION

93. La Mission tient à formuler une recommandation générale qui s'applique au progrès social dans son ensemble, à savoir que l'Administration et les représentants de la population micronésienne devraient toujours veiller, en examinant et en adoptant leur politique sociale, à ce que les services sociaux fournis soient non seulement d'une qualité comparable à celle des meilleures réalisations étrangères, mais adaptés, autant que faire se peut, aux besoins et aux traits caractéristiques de la Micronésie. En ce qui concerne les autres suggestions formulées dans le présent chapitre, la Mission attache une importance particulière à trois d'entre elles : des mesures devraient être prises pour favoriser une meilleure compréhension de la nécessité d'assurer au progrès scolaire et social de la femme le même rythme qu'à celui de l'homme ; il faut s'employer à mieux reconnaître l'interdépendance du progrès social et de l'habitat ; la radiodiffusion devrait connaître un développement rapide et créateur.

CHAPITRE III

RÉCLAMATIONS ET QUESTIONS FONCIÈRES

DEMANDES D'INDEMNISATION POUR DOMMAGES DE GUERRE

94. Comme les rapports des missions précédentes l'ont signalé, la question de l'indemnisation pour dommages de guerre subis par les habitants du Territoire sous tutelle a fait l'objet de commentaires et de recommandations de la part du Conseil de tutelle depuis qu'elle a été posée, pour la première fois, dans trois pétitions écrites adressées à la Mission de visite des Nations Unies dans les Territoires sous tutelle du Pacifique (1950)¹. Il ressort des documents que les discussions ont porté sur deux grandes séries de réclamations : les réclamations présentées contre le Gouvernement japonais et les réclamations présentées contre le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

Réclamations contre le Gouvernement japonais

95. La Mission de visite de 1961 soulignait

dans le chapitre VIII de son rapport (T/1582) que la question des demandes de réparation pour dommages de guerre présentées par les Micronésiens contre le Japon était en attente depuis trop longtemps et que, par suite de cette situation, la population du Territoire sous tutelle était « très mécontente ». Le rapport déclarait que la Mission de visite avait examiné cette question avec l'Autorité administrante qui lui avait adressé une communication reconnaissant que les habitants du Territoire sous tutelle ont des « droits valables et justifiés » à indemnisation pour perte de vies humaines, blessures et dommages subis pendant la période des hostilités entre les Etats-Unis et le Japon, et reconnaissant également que l'Autorité administrante a l'obligation et l'intention de régler « rapidement et équitablement » ces demandes d'indemnités. La Mission soulignait la nécessité de régler rapidement la question et recommandait, pour déterminer le montant total des indemnités dues, de créer à cette fin un organisme approprié qui devrait comprendre des représentants de la population du Territoire. La Mission indiquait

¹ Voir *Documents officiels du Conseil de tutelle, huitième session, Supplément n° 2, document T/789, annexe 1.*

qu'en raison du laps de temps considérable qui s'était écoulé depuis la fin de la guerre les indemnités devraient, sauf dans le cas de personnes se trouvant dans une situation particulièrement pénible, être déterminées globalement et déboursées au profit maximum de l'ensemble de la population. La Mission signalait également l'existence, parmi la population du Territoire sous tutelle, de réclamations relatives aux comptes d'épargne postale et aux bons d'emprunts, ainsi qu'au remboursement de titres japonais.

96. Examinant cette question avec des fonctionnaires du Gouvernement américain en janvier 1964, à Washington, la Mission de 1964 a appris que les demandes d'indemnisation pour dommages de guerre avaient été évaluées aussi précisément que possible par une équipe de deux experts qui s'étaient rendus dans le Territoire en 1961 et que l'Autorité administrante disposait des éléments nécessaires pour pouvoir évaluer l'importance des indemnités en question. Les fonctionnaires des Etats-Unis n'ont pas jugé à propos de faire connaître à la Mission le détail des négociations qui avaient eu lieu entre l'Autorité administrante et le Gouvernement japonais et se sont bornés, en fait, à déclarer qu'aucun accord n'avait encore été réalisé.

97. La Mission a exprimé son inquiétude de voir que le règlement de la question continuait à être différé, en soulignant que les réclamations des habitants de Guam, qui sont citoyens américains, étaient depuis longtemps réglées. Elle a ensuite fait remarquer que les méthodes employées semblaient incapables de donner satisfaction à la population du Territoire sous tutelle et a invité l'Autorité administrante à examiner s'il ne serait pas opportun d'appliquer d'autres méthodes, par exemple recourir à l'arbitrage ou aux bons offices du Secrétaire général ou du Conseil de tutelle, ou même transmettre les réclamations à l'Organisation des Nations Unies pour recouvrement des indemnités. Les représentants du Gouvernement américain ont écarté toute possibilité que les Etats-Unis renoncent à régler par voie d'accord la question des dommages de guerre, ce qui n'excluait pas cependant la possibilité de faire appel à un tiers. En réponse à une autre question, ils ont déclaré que le Gouvernement américain avait de sérieuses objections contre la proposition, déjà présentée un certain nombre de fois, tendant à faire indemniser les habitants du Territoire sous tutelle par le Gouvernement américain qui chercherait ensuite à recouvrer, auprès du Gouvernement japonais, les sommes déboursées. Ils ont enfin exprimé l'espoir que la Mission ne ferait pas naître parmi la population micronésienne des espérances démesurées qui risqueraient de compliquer davantage la question du règlement.

98. Au cours de son passage dans le Territoire, la Mission a obtenu bien des preuves de la déception et du mécontentement que continue de faire naître l'échec répété des négociations visant à obtenir

des indemnités pour dommages de guerre. La question a été soulevée par certains participants et des membres des conseils législatifs lors de réunions organisées dans cinq sur six des districts du Territoire. Lors d'une réunion publique organisée à Saïpan, des mutilés de la seconde guerre mondiale ont été présentés, et la première des résolutions que la législature du district des îles Mariannes a adressées à la Mission (voir annexe I, section I) portait sur les réclamations pour dommages de guerre. Chaque fois, la Mission a expliqué qu'elle avait examiné cette question avec les représentants de l'Autorité administrante à Washington, pour s'entendre dire qu'en ce qui concerne les réclamations présentées contre le Gouvernement japonais, aucun progrès n'avait été fait. La Mission a accepté de faire tout son possible pour favoriser un accord, mais elle a dû, à regret, prévenir qu'il lui était honnêtement impossible de promettre un prompt règlement de ces questions.

99. La Mission ne peut que répéter et reprendre à son compte l'opinion exprimée par les missions de visite précédentes quant à la nécessité de régler définitivement ce problème dont elle reconnaît la complexité. Les habitants du Territoire sont convaincus qu'une indemnisation leur est due pour les dommages qu'ils ont subis dans une guerre dont ils ont été les victimes innocentes et l'Autorité administrante qui s'est chargée de la protection de leurs intérêts a reconnu le bien-fondé de leurs réclamations. Le fait qu'environ 20 ans après la fin de la guerre et 12 ans après l'entrée en vigueur du Traité de paix entre le Japon et les Etats-Unis aucune solution n'ait encore été trouvée a donné à une grande partie de la population le sentiment d'être victime d'une injustice. Les plus âgés des habitants voient leurs amis disparaître et craignent eux aussi de s'éteindre avant d'avoir obtenu réparation. De plus, il semble inévitable que l'échec des missions de visite successives et du Conseil de tutelle, qui n'ont pu obtenir de résultats tangibles, ni même répondre de façon encourageante aux appels qui leur étaient adressés, porte atteinte à la confiance mise en l'Organisation des Nations Unies.

100. Dans ces conditions, la Mission recommande vivement à l'Autorité administrante de présenter à nouveau des réclamations au Gouvernement japonais en faisant preuve d'une fermeté accrue. Bien qu'elle n'ait pas été mise au courant du détail des négociations, la Mission a des raisons de croire qu'au lieu de présenter une série de réclamations précises et bien étayées, comme il semblerait normal de le faire dans une négociation de cet ordre, l'Autorité administrante a présenté une demande générale de réparation. La Mission suggère que le Conseil de tutelle invite l'Autorité administrante à examiner la possibilité, déjà signalée au paragraphe 97 ci-dessus, de faire appel à l'Organisation des Nations Unies, en la personne du Secrétaire général ou d'un représentant désigné par lui. La Mission espère également que les démarches effectuées auprès du Gouvernement

japonais se fonderont à la fois sur des réclamations particulières et des réclamations générales.

101. La Mission note qu'elle a trouvé les habitants très bien disposés à l'égard du Japon, en dehors même des nombreux Micronésiens d'origine japonaise, et qu'elle a souvent entendu exprimer l'opinion que le développement des relations économiques entre le Japon et la Micronésie serait des plus profitables aux deux pays. Aussi la Mission est-elle assez optimiste pour espérer que des négociations en règle pourront conduire le Japon à un geste de générosité envers ce territoire voisin, placé autrefois sous sa protection, et qui se développe aujourd'hui à ses côtés. La Micronésie a, dans un grand nombre de domaines, des besoins urgents que la fabrication japonaise est parfaitement adaptée à satisfaire; par exemple, des navires pour le cabotage entre les îles, des bâtiments, des machines, du matériel de services publics et de l'outillage mécanique léger destiné à la petite agriculture et aux industries rurales. On peut imaginer que ce qui constitue actuellement une cause de mécontentement et de désillusion deviendra peut-être l'instrument d'une coopération amicale dans cette partie du Pacifique nord.

Réclamations contre le Gouvernement des Etats-Unis

102. Au cours des discussions de Washington, mentionnées au paragraphe 96 ci-dessus, la Mission a attiré l'attention de l'Autorité administrante sur le paragraphe 216 du rapport de la Mission de visite de 1961 (T/1582). Ce paragraphe citait un extrait d'une étude économique de la Micronésie, publiée en 1946, et qui énumérait les catégories suivantes de réclamations pour dommages de guerre présentées par les Micronésiens: a) droits sur le Japon pour dommages subis à la suite d'actions commises en violation du Mandat de la Société des Nations; b) droits sur les Etats-Unis pour dommages de guerre subis à la suite d'actions commises par les Etats-Unis en violation des lois de la guerre; c) droits sur les Etats-Unis pour dommages subis à la suite d'actions commises par les Etats-Unis après avoir occupé les zones considérées.

103. Les représentants de l'Autorité administrante ont fait remarquer qu'à leur connaissance aucune demande de réparation justifiée ne pouvait être présentée contre le Gouvernement des Etats-Unis dans la catégorie b, mais ils devaient en donner confirmation dans les plus brefs délais possible. C'est ce qui fut fait, après le retour de la Mission à New York, dans une lettre en date du 26 mars de M. Sidney Yates, de la Mission américaine auprès de l'Organisation des Nations Unies (voir annexe II); il ressort de cette lettre que, pour le Gouvernement américain, il n'existe pas de réclamation légitime tombant dans la catégorie b et que toute demande légitime pouvant être présentée par des citoyens du Territoire sous tutelle en réparation de dommages subis pendant

la seconde guerre mondiale entre dans la catégorie a. Quant aux réclamations de la catégorie c, la lettre déclare qu'elles ont trait aux terrains occupés par les Etats-Unis et que les dernières réclamations importantes de cet ordre, celles de Kwajalein, ont été réglées le 12 février 1964.

104. Dès le début de sa visite dans le Territoire sous tutelle, la Mission s'est rendu compte qu'en plus de la rancune concernant les réclamations formulées contre le Japon certains des habitants au moins étaient persuadés de leur droit à recevoir des dommages de guerre des Etats-Unis. Ce sentiment a été exprimé pour la première fois à une réunion publique organisée à Saïpan, le 12 février, lorsqu'un membre de l'auditoire a soulevé la question générale de la réparation des dommages de guerre. La Mission a expliqué que ses membres avaient examiné récemment cette question avec les représentants de l'Autorité administrante, à Washington, et que ceux-ci, après avoir expliqué la situation en ce qui concerne les réclamations formulées contre le Japon, avaient été d'avis qu'aucune réclamation légitime de réparations pour dommages de guerre ne pouvait être présentée contre les Etats-Unis. Sur ce, le public a aussitôt manifesté son scepticisme, sur le mode ironique, et quelqu'un s'est inscrit en faux contre la déclaration, disant que les forces armées américaines avaient aussi provoqué des destructions importantes et qu'à sa connaissance aucune réparation n'avait été versée. La question a été reprise le même jour par la législature du district des îles Mariannes à la séance où la résolution mentionnée au paragraphe 98 ci-dessus a été présentée à la Mission. Un orateur a déclaré alors que les indemnités du Land Trust Fund n'avaient pas été versées aux intéressés et qu'on ne pouvait donc considérer leurs réclamations comme réglées. Il a suggéré ensuite qu'une somme de 10 millions de dollars constituerait un règlement satisfaisant des réclamations individuelles encore en suspens. Lors d'une réunion avec le Conseil législatif du district des Palaos, le 17 février, un orateur s'est dit surpris d'apprendre que, selon le Gouvernement américain, aucune demande de réparation pour dommages de guerre présentée contre le Gouvernement des Etats-Unis n'était en suspens et il a demandé à la Mission de visite d'aborder cette question avec le Gouvernement américain. Dans une réunion organisée à Truk, le 24 février, un membre de l'auditoire a réclamé une indemnité pour dommages et perte de vie humaine provoqués par les forces armées américaines.

105. Avant de quitter le Territoire, la Mission a examiné cette question avec le Haut Commissaire qui a confirmé que l'Autorité administrante n'avait jamais admis que certaines actions des forces armées américaines aient été commises en violation des lois de la guerre et que, par conséquent, elle considérait que les habitants du Territoire sous tutelle n'avaient aucun droit à des réparations dans ce domaine. Selon lui, une confusion pouvait

s'être produite parmi les habitants du fait que l'Autorité administrante les avait indemnisés pour des terrains occupés après la guerre et aussi du fait que les forces armées américaines avaient échangé contre des dollars la monnaie japonaise et remboursé en dollars les sommes en dépôt à des comptes d'épargne postale et les bons d'emprunt de guerre détenus par les habitants du Territoire.

106. La Mission n'est pas à même de se prononcer sur cette question. Ce qui est clair, c'est que les déclarations de l'Autorité administrante, selon lesquelles elle ne reconnaît aucune réclamation présentée contre elle en ce qui concerne les dommages de guerre, sont en contradiction avec l'opinion des habitants de certains districts du Territoire, notamment à Saïpan et dans les Palaos. La Mission pense que l'Autorité administrante a tout intérêt à prendre très rapidement des mesures pour dissiper ce malentendu et corriger les idées erronées que peuvent entretenir certains habitants du Territoire. Il serait tout indiqué que les explications et les discussions nécessaires aient lieu devant le congrès de la Micronésie et dans les conseils de district.

RÉCLAMATIONS RELATIVES AUX TERRES DE KWAJALEIN ET DALAP

107. Au cours des entretiens que les membres de la Mission ont eus à Washington, en janvier 1964, avec des représentants de l'Autorité administrante, la Mission a été informée qu'en 1963 était intervenu avec les auteurs des réclamations un accord provisoire portant sur 617 acres (environ 245 hectares) de terres dans le cas de Kwajalein (soit pour la totalité de l'île) et sur 65 acres (26 hectares) dans le cas de Dalap, deux îles qui font partie du district des Marshall; la Mission a été informée à cette occasion qu'un règlement devait intervenir très prochainement pour les demandes d'indemnisation touchant des terres occupées par le Gouvernement des Etats-Unis (dans le cas de Kwajalein à des fins de défense nationale et dans le cas de Dalap pour l'aménagement d'un aérodrome maintenant utilisé à des fins civiles).

108. La Mission est heureuse de pouvoir signaler que, le 12 février, le Haut Commissaire du Territoire sous tutelle a annoncé que les négociations avaient abouti à un accord définitif. Cet accord, conclu entre 52 propriétaires marshallais et des représentants de l'Autorité administrante, prévoit la location à bail, pour une durée de 99 ans, de l'île de Kwajalein et des terres de l'aérodrome de Dalap, ceci à dater du 9 février 1944 et moyennant des versements d'un montant total de 750 000 dollars; ce chiffre est calculé sur la base de 750 acres à raison de 1 000 dollars l'acre, soit 500 dollars pour l'utilisation passée, avec les intérêts s'y rapportant, et 500 dollars pour l'utilisation future jusqu'à l'expiration du bail. Pour le cas où le Gouvernement des Etats-Unis les abandonnerait avant la fin du bail, les terres reviendraient aux

propriétaires sans que ces derniers soient tenus de rembourser une partie quelconque de la somme dont il a été convenu pour le règlement. Le bail pourra être prorogé, étant entendu toutefois que les conditions devront en être négociées à nouveau.

109. La Mission se réjouit du règlement de ce différend déjà ancien et irritant, et à cette occasion, elle exprime avec un certain nombre de résidents des Marshall l'espoir qu'il ne se présentera plus d'occasion où l'Autorité administrante jugera nécessaire d'occuper des terres appartenant à des particuliers et d'installer ailleurs leurs habitants sans les faire bénéficier des garanties de la procédure légale et sans qu'un accord intervienne au préalable entre tous les intéressés.

RÉCLAMATIONS DIVERSES RELATIVES AUX TERRES

110. Au cours de ses voyages dans le Territoire, la Mission a entendu un certain nombre de réclamations relatives aux terres. Certaines d'entre elles ont été présentées par des particuliers et la Mission les a portées à l'attention de l'Autorité administrante. Dans les districts de Ponapé et des îles Marshall, des réclamations ont été formulées contre l'Autorité administrante, à laquelle il était reproché de ne pas avoir restitué à leurs propriétaires légitimes des terres qui avaient été occupées comme appartenant au domaine public à la suite de l'Administration japonaise. A Majuro, la Mission a entendu des plaintes selon lesquelles la somme de 29 500 dollars, versée par l'Autorité administrante pour 48 acres (environ 19 hectares) de terres occupées sur l'atoll d'Uluga, s'était révélée insuffisante, et les propriétaires regrettaient d'avoir cédé leurs terres pour de l'argent comptant.

111. Le représentant de l'Autorité administrante qui a accompagné la Mission pendant sa tournée a pris note de ces réclamations et s'est engagé à les étudier. Lors des discussions qui ont eu lieu à ce sujet avec la Mission, l'Autorité administrante a fait observer qu'en ce qui concerne les réclamations individuelles les plaignants avaient toujours la faculté de recourir aux tribunaux, mais que souvent ils négligeaient cette possibilité. L'Autorité administrante a entrepris d'exposer la situation aux intéressés. Elle a également précisé que, pour les terres du domaine public offrant des possibilités de mise en valeur agricole, on avait pour principe soit de les rendre à leurs premiers propriétaires ou à leurs descendants chaque fois qu'il existait un titre de propriété valable, soit de les transférer à de nouveaux propriétaires au titre du programme de *homesteading* (constitution de biens de famille). On a toutefois reconnu que les progrès avaient été lents, surtout en raison du manque de géomètres qualifiés, mais aussi parce que la population restait très attachée à la propriété collective.

112. L'avis de la Mission sur l'intérêt qu'il y aurait à augmenter le nombre des géomètres

qualifiés pour résoudre les problèmes que pose la délimitation des terres est donné dans le chapitre IV, paragraphe 144. D'autre part, la Mission reconnaît les difficultés que crée le conflit entre le système traditionnel d'occupation collective des terres et les nécessités de l'économie marchande moderne, qui doit être le fondement du développement économique du Territoire. Il est vraisemblable que seuls les Micronésiens eux-mêmes pourront finalement régler ce conflit, grâce au jeu de leurs propres institutions politiques et juridiques.

ESSAIS NUCLÉAIRES — RÉCLAMATIONS CONCERNANT RONGELAP

113. On trouvera dans les rapports des précédentes missions de visite un exposé complet des origines de ces réclamations, liées aux essais nucléaires qui ont été effectués en 1954 à Bikini, dans le district des îles Marshall, et il n'est donc pas nécessaire de récapituler les faits. L'essentiel de cette affaire est que 64 habitants de Rongelap ont été accidentellement exposés aux radiations ionisantes et que, depuis 10 ans, leur demande d'indemnisation ne peut aboutir en raison des controverses que suscite la question de savoir si les tribunaux américains sont compétents.

114. Au cours de son séjour à Washington au mois de janvier, la Mission a été informée par des représentants de l'Autorité administrante qu'outre le fait que des réparations ont déjà été accordées à la population de Rongelap — soins médicaux, logement, vivres, construction de nouvelles habitations et de bâtiments publics, fourniture de nouveaux instruments et de bétail — le 88^e Congrès des Etats-Unis était saisi d'un projet de loi qui permettrait de passer outre aux arguments d'ordre juridictionnel, et en vertu duquel les Etats-Unis assumeraient une responsabilité pour des raisons humanitaires et verseraient donc une indemnité à la population. Le projet de loi, déjà adopté par la Chambre des représentants, a été déposé au Sénat des Etats-Unis et on espère une décision favorable pour 1964.

115. La Mission s'est rendue dans l'atoll de Rongelap — qui compte actuellement 190 habitants — le 5 mars 1964, et elle a eu avec des membres du conseil local, ainsi qu'avec une partie des habitants, une entrevue au cours de laquelle une des personnes qui ont pris la parole s'est plainte du temps que l'on mettait pour indemniser les victimes des radiations et a demandé comment il se faisait que les pêcheurs japonais qui avaient subi des brûlures du fait des radiations avaient été indemnisés en un temps relativement court. Cette personne a demandé s'il était vrai que les 24 pêcheurs japonais avaient bénéficié d'une indemnité beaucoup plus importante que celle qui était apparemment envisagée pour les 64 habitants de Rongelap. On a également évoqué le cas des habitants de l'atoll d'Utiirik, auxquels on aurait donné des soins médicaux moins poussés qu'à ceux de Rongelap,

dont on a reconnu qu'ils avaient bénéficié d'un très bon traitement. D'autres personnes qui ont pris la parole se sont plaintes du fait que le crabe de cocotier, dont la chair constituait un des aliments de base pour les habitants de l'île, continuait à manquer (les crabes de cocotier ne peuvent plus être consommés car ils sont encore dangereusement radio-actifs) et elles ont également affirmé que les retombées consécutives aux essais nucléaires avaient partiellement stérilisé le sol, qui était devenu difficilement cultivable. Le représentant de l'Autorité administrante qui était présent lors de cette rencontre a déclaré que tous ces éléments avaient été pris en considération pour fixer le montant de l'indemnité prévue dans le projet de loi dont le Sénat était saisi. Il a précisé que la population d'Utiirik avait moins souffert des retombées que celle de Rongelap et qu'en conséquence elle n'avait pas eu besoin du même traitement.

116. Pendant son séjour à Rongelap, la Mission a été heureuse de constater la présence d'une équipe médicale qui se rend chaque année dans l'île sous les auspices de la Commission de l'énergie atomique des Etats-Unis et de l'Autorité administrante du Territoire. Voici un extrait d'une note de l'Autorité administrante faisant le point des constatations jusqu'au début de l'année 1964 :

« Il ne s'est pas écoulé assez de temps, et on n'a pas acquis de connaissances suffisantes, pour pouvoir formuler des conclusions définitives sur les effets à long terme des retombées dans le cas des habitants de Rongelap; toutefois, on peut dire qu'il n'existe à ce jour aucun signe de leucémie ou de maladie due aux radiations. Il y a eu environ cinq décès parmi la population exposée; cependant, ces décès semblent sans rapport avec les radiations. Dans certains cas, les anciennes brûlures sont marquées par des cicatrices et une pigmentation différente, et on constate un certain retard dans la croissance des enfants. »

L'équipe médicale de 1964 n'avait pas formulé ses conclusions au moment du séjour de la Mission, mais les membres de cette équipe ont déclaré officieusement qu'ils n'avaient aucune raison de s'attendre à quoi que ce fût de nouveau. Les membres de la Mission, pour leur part, n'ont détecté chez les habitants de Rongelap aucun des signes de peur et d'anxiété qui ont été constatés par la Mission de visite de 1961. Dans cette mesure, on peut être satisfait de la situation.

117. Cependant, il y a également des causes de mécontentement considérables. Il est certain que l'on a beaucoup fait et que l'on fait beaucoup actuellement — comme il se doit — sur le plan pratique et sur le plan médical pour indemniser les habitants de Rongelap, dans la mesure où cela est possible, des dommages dont ils ont été les innocentes victimes. La vie a repris son cours dans l'île et, sauf en ce qui concerne le crabe de cocotier, la situation alimentaire est de nouveau

normale, c'est-à-dire, puisque Rongelap est un atoll corallien, que la population dispose de poisson, de noix de coco, d'arrow-root et, en petites quantités, de fruits de l'arbre à pain et d'ignames. Cependant, il est également évident que les hommes et les femmes de Rongelap n'ont pas vu satisfaite une de leurs principales revendications — celle qui a trait à une indemnisation financière — et que pour cette raison ils se sentent encore gravement lésés. La Mission exprime le ferme espoir que la législation dont le Sénat des Etats-Unis est actuellement saisi sera adoptée dans un proche avenir et permettra de verser généreusement aux habitants de Rongelap les réparations auxquelles ils ont droit. Aucun détail n'a été donné à la Mission sur le règlement envisagé et elle n'a aucun moyen

de savoir s'il sera satisfaisant. On l'a assurée, toutefois, qu'on avait l'intention de se montrer généreux. La Mission n'ignore pas que le Congrès des Etats-Unis a beaucoup à faire, mais la population de Rongelap, qui a à peine de quoi vivre, attend depuis 10 ans que justice lui soit rendue par le grand et riche pays qui a été chargé d'assurer son bien-être et qui lui a causé — même si ce fut involontairement — de graves dommages. La Mission a constaté que, bien que la population de Rongelap s'impatiente de ne voir venir aucun règlement, elle accepte généreusement l'assurance donnée par l'Autorité administrante selon laquelle des mesures seront bientôt prises par le Congrès. Il faut espérer que cette généreuse confiance sera justifiée.

CHAPITRE IV

PROGRÈS ÉCONOMIQUE

GÉNÉRALITÉS

118. Même avec un budget porté à 15 millions ou 17,5 millions de dollars, il est impossible de répondre immédiatement à tous les besoins de la Micronésie qui sont nombreux et se sont accumulés avec le temps. Il convient de fixer un ordre de priorité. Pour la période allant jusqu'à la fin de l'exercice 1965, l'Administration a accordé la priorité, en ce qui concerne l'utilisation des nouveaux crédits, d'abord à l'enseignement, puis à la santé publique, aux communications et aux services d'approvisionnement en énergie et en eau. Le budget n'a pas permis d'accélérer de façon spectaculaire les programmes de développement économique et les investissements productifs; la Mission croit toutefois savoir qu'une accélération pourrait devenir possible à partir de l'exercice 1966, époque à laquelle, si le budget est maintenu à son niveau actuel, l'essentiel des progrès prévus auront été réalisés dans les domaines de l'enseignement et de la santé publique, des sommes importantes pouvant dès lors être consacrées à d'autres domaines d'activité. Peut-être en raison du manque de fonds, l'Administration a dû jusqu'ici établir des programmes partiels dans le domaine économique et elle n'a pas entrepris de planification économique générale ni de campagne coordonnée en vue de stimuler l'économie micronésienne dans son ensemble. C'est sans doute là une des raisons pour lesquelles on n'est parvenu que dans une mesure limitée à amener la population micronésienne à mettre toute son imagination et son énergie au service de la tâche considérable qui consiste à l'aider à subvenir à ses propres besoins économiques.

119. La Mission reconnaît les limites imposées aux activités de l'Administration. Néanmoins, elle voit avec quelque inquiétude l'équilibre d'ensemble

des programmes arrêtés. On court le risque d'aboutir à l'édification d'une structure trop importante au sommet, la superstructure d'écoles, d'hôpitaux et d'autres services sociaux étant plus que jamais disproportionnée par rapport à la base productive. Bien que la circulation de capitaux se soit intensifiée du fait de l'accélération des programmes et de l'augmentation du volume de l'emploi résultant de l'expansion générale des activités de l'Administration, la production attribuable aux Micronésiens n'a guère augmenté. Chaque année, cependant, un nombre croissant d'adolescents, ayant reçu une meilleure instruction, sortiront des écoles. Les emplois de la fonction publique et de l'enseignement ne seront pas assez nombreux pour les occuper tous et, de toute manière, il serait malsain que ce soient là les seules voies ouvertes à ces jeunes gens. La Mission ne voudrait pas minimiser les efforts déployés dans les domaines auxquels on a choisi d'accorder la priorité. Elle reconnaît qu'un système scolaire de premier ordre est le meilleur fondement de l'activité économique et sociale de la Micronésie. Elle sait, par exemple, que les plans de développement agricole progresseront d'autant mieux que les jeunes quitteront l'école munis de connaissances scientifiques suffisantes leur permettant de recevoir une formation agricole moderne. De même — et cela est particulièrement visible à Yap — le nouveau système d'enseignement aidera à créer un climat favorable au développement économique en ouvrant de nouveaux horizons et en donnant de nouvelles raisons d'agir. La Mission reconnaît également que l'amélioration de la santé publique, des communications et des services publics est indispensable au développement économique. Cependant, si une structure des dépenses fait une large place aux services d'enseignement et de protection sociale, ainsi qu'aux autres investis-

sements sociaux, sans accorder la même importance aux investissements productifs, on ne peut qu'aboutir à un développement économique et social d'ensemble mal équilibré. Et, il convient de le souligner, un développement économique et social mal équilibré ne peut manquer d'avoir des répercussions dans le domaine politique.

120. Il n'est pas possible de porter un jugement définitif tant que toutes les possibilités économiques n'ont pas été explorées; mais il semble peu probable, d'après ce qu'on sait actuellement, que la Micronésie ait un potentiel économique lui permettant de subvenir à ses propres besoins, étant donné le niveau de vie que la plupart des habitants considèrent sans doute déjà — et considéreront à fortiori à l'avenir — comme raisonnable. Pendant plusieurs années encore, le budget annuel nécessaire aux nouvelles immobilisations et aux dépenses renouvelables sera vraisemblablement très supérieur aux ressources intérieures disponibles. Cependant, moyennant la coopération enthousiaste de la population, il existe assurément des ressources qui peuvent être développées de façon à réduire au moins la mesure dans laquelle le pays est tributaire de l'aide extérieure. Dans le présent chapitre du rapport, on exposera donc brièvement la situation économique actuelle de la Micronésie en montrant que le Territoire est largement tributaire de l'aide étrangère et le devient sans cesse davantage; on résumera ensuite certaines des opinions exprimées à la Mission par des habitants de toutes les parties du Territoire, qui traduisent un souci général de voir la situation économique s'améliorer et un désir très répandu de travailler à la réalisation de cet objectif. Le rapport indiquera brièvement la politique et les objectifs actuels de l'Administration, pour passer ensuite en revue les progrès accomplis dans la voie de ces objectifs en insistant particulièrement sur les domaines dans lesquels, de l'avis de la Mission, l'expansion est possible et doit être plus rapide que prévu actuellement si l'on veut prévenir les fâcheuses conséquences que pourrait avoir un développement économique et social non équilibré. Enfin, on proposera la création d'un mécanisme pour l'élaboration et l'exécution d'un plan de développement d'ensemble, les Micronésiens étant associés aux travaux, à tous les stades du processus. Cette dernière idée sera reprise plus loin, dans le chapitre relatif au progrès politique; en effet, de l'avis de la Mission, le progrès économique est lié au progrès politique dont il dépend en fait.

ASPIRATIONS DE LA POPULATION

121. On peut dire qu'aujourd'hui, comme voici plusieurs siècles, la vie économique de la population micronésienne reste fondée principalement sur l'agriculture de subsistance et la pêche. Cependant, depuis 30 ans ou plus, l'ordre ancien ne cesse de se modifier. A mesure que le développement des services d'enseignement et de santé s'accélère et

se généralise et que les communications aériennes et maritimes s'améliorent, à mesure qu'un nombre croissant de Micronésiens font des études à l'étranger, acquérant ainsi de nouvelles normes et ambitions qu'ils transmettent à leurs compatriotes, à mesure que s'accroît le nombre des citoyens salariés qui, n'ayant ni la terre ni le temps nécessaires pour produire leur propre nourriture, doivent acheter ce dont ils ont besoin, à mesure enfin que la masse monétaire en circulation s'accroît grâce aux emplois qu'ont créés les programmes qu'a récemment permis l'augmentation du budget, le processus de changement prend de plus en plus d'élan. Bref, la Micronésie entre irrévérablement dans l'économie monétaire mondiale. Dans tout le Territoire, les habitants veulent pouvoir se procurer une plus grande variété de biens et de services et cherchent à se procurer l'argent nécessaire à cette fin. Les opinions traditionnelles et l'attachement à certaines coutumes qui faisaient obstacle au développement économique se modifient lentement chez les personnes âgées et très rapidement chez les dirigeants jeunes et instruits, comme le montrent clairement les paragraphes ci-après qui résument certaines opinions communiquées à la Mission. La Mission estime que certaines critiques ne sont pas justifiées et que d'autres sont fondées mais exagérées. D'autres enfin sont à rapprocher de celles qu'elle a faites elle-même et qui figurent plus loin. Justifiées ou non, ces critiques sont présentées ici afin de rendre compte de l'opinion publique telle qu'elle a été exprimée à la Mission.

122. Lors de réunions tenues à Saïpan, les habitants ont parlé avec une amertume évidente de l'écart qui existe entre leurs aspirations et les possibilités qu'ils ont actuellement de les satisfaire. Certains membres de la municipalité se sont plaints du fait qu'après 19 ans d'administration américaine — essentiellement de la marine américaine — ils n'enregistraient guère de progrès dans le domaine économique. Les habitants avaient dépassé le stade où ils se contentaient de taro ou d'autres produits alimentaires de subsistance; sous l'administration de la marine ils s'étaient habitués à un mode de vie et à une alimentation de type américain; mais, ayant abandonné l'agriculture et leurs occupations traditionnelles et devant compter maintenant en grande partie sur la rémunération que leur verse le gouvernement, ils n'avaient pas les moyens d'acheter en quantité suffisante ces marchandises qui sont principalement importées des Etats-Unis, et coûtent fort cher par rapport aux gains locaux. Certaines personnes ont fait valoir que l'Administration devrait verser des traitements plus élevés. D'autres ont présenté des propositions en vue de l'accroissement de la production. Une femme a rappelé qu'avant la guerre le Japon avait créé un certain nombre d'entreprises industrielles transformant des matières premières agricoles et a demandé avec insistance que, pour permettre le rétablissement des entreprises, des experts viennent former la population.

ou que certains habitants du Territoire reçoivent une formation à l'étranger. Cette personne a également demandé que l'Administration réponde de façon plus libérale aux demandes de prêts destinés à financer la création d'entreprises industrielles. Des membres du Conseil législatif du district des îles Mariannes ont fait certaines suggestions qu'ils estimaient de nature à favoriser le progrès économique du district: l'augmentation du nombre de bourses dans les domaines professionnels et techniques; et suppression ou assouplissement des mesures de sécurité en vue de permettre le développement d'une industrie touristique et d'autoriser les navires de pays autres que les Etats-Unis à mouiller dans les eaux du Territoire.

123. Dans l'île de Tinian, les habitants ont déploré le fait que ceux des jeunes gens qui font des études supérieures ne reviennent pas dans l'île parce qu'ils ne peuvent y trouver d'emploi. Ils ont dit éprouver des difficultés à subvenir aux besoins de leurs nombreuses familles en raison du prix élevé des denrées alimentaires et déclaré que, si l'enseignement, les services sanitaires et l'hygiène s'étaient améliorés pendant les 10 dernières années, il n'en avait pas été de même de leur situation économique. Des typhons avaient contrecarré leurs efforts et ils avaient été désorientés par les nombreux changements de politique intervenus pendant l'administration de la marine. En tout état de cause, il existait à leur avis des possibilités industrielles qui pouvaient être développées — par exemple, la culture de la canne à sucre et la pêche commerciale (d'aucuns ont fait observer que du temps de l'Administration japonaise, on expédiait chaque semaine de Tinian au Japon 2 000 tonnes de sucre brun et on pêchait assez de poisson pour nourrir plus de 10 000 personnes), l'importation de gibier à plume pour la chasse à des fins commerciales, la déshydratation ou la transformation du ricin pour l'alimentation du bétail, la culture et la commercialisation des concombres et des tomates. Ils estimaient qu'une industrie sucrière représentait la possibilité la plus prometteuse et ont exprimé l'espoir que l'on permettrait sa création grâce à des capitaux en provenance d'Okinawa ou du Japon. Un programme de *homesteading* (constitution de biens de famille) était en cours, mais les résultats obtenus laissaient à désirer car l'octroi de terres ne s'accompagnait pas d'une assistance en capital et en matériel. Ce qui était nécessaire, a-t-on dit, c'était un programme qui aide les agriculteurs à démarrer en utilisant le matériel lourd de l'Administration pour défricher la terre ou la rendre à la culture (de nombreux terrains ayant été rendus inutilisables du fait de la guerre), puis une aide, soit sous forme de prêts, soit même, pour commencer, sous forme de dons, qui leur permette de s'assurer du matériel. Il était également urgent d'entreprendre un nouveau levé car un important défaut, découvert récemment, du levé effectué par la marine retardait la constitution de *homesteads* et suscitait des

doutes et inquiétudes quant à la propriété des terres. Les habitants de l'île de Rota semblaient désorientés par les nombreux changements d'administration survenus au cours des années et accablés par la fréquence des typhons qui détruisent les fruits de leur travail. D'une manière générale, ils ont dit que l'Administration n'avait pas assez fait pour leur procurer des emplois et de l'argent.

124. Dans le district des Palaos, la Mission a trouvé des gens actifs, animés d'un esprit de compétition et très désireux de faire progresser leur économie. Elle a constaté en outre que l'on discutait de nombreuses idées intéressantes — dont certaines avaient été émises par des membres de l'Administration — touchant la création de petites industries nouvelles. Tout en louant l'Administration de toutes ses réalisations dans plusieurs domaines, comme l'ont d'ailleurs fait ceux qui ont pris la parole au cours de la plupart des réunions tenues dans le Territoire, les membres de la législature du district des Palaos ont soutenu que, bien qu'il fût urgent de s'assurer des terres pour le développement économique, les tentatives faites pour constituer des *homesteads* étaient lentes et peu satisfaisantes. Ils ont dit que la grande île de Babelthup devrait être développée de façon plus énergique et que l'Administration devrait également encourager davantage les cultures marchandes destinées à l'exportation afin d'assurer l'entrée de sommes plus importantes dans le district. Ayant souligné que la force d'une nation dépend de ses artisans qualifiés et qu'il y avait pénurie d'artisans de ce genre dans les Palaos, ils ont estimé qu'on devait faire davantage pour assurer la formation technique, notamment en vue de l'agriculture et des divers métiers.

125. Parmi les six districts de la Micronésie, celui de Yap est parfois considéré comme le plus étroitement attaché aux traditions, et la Mission a entendu dire que ce conservatisme, joint à un manque d'intérêt pour les marchandises importées, enlève aux habitants tout désir d'accroître leur production pour s'assurer plus d'argent. Cependant, la Mission a retiré une impression toute différente de ses longues discussions avec les membres du Congrès et du Conseil des îles du district de Yap. Ces représentants ont indiqué que la population souhaitait en réalité un grand nombre de nouveaux biens et services; elle était prête à augmenter sa production et, d'une manière générale, à travailler pour se les procurer. Ils ont parlé du désir qu'ont les habitants d'améliorer leur situation sanitaire en amenant l'eau potable dans les habitations, d'installer l'électricité dans leurs maisons pour que les enfants puissent étudier le soir, pour que les ménagères puissent conserver les produits alimentaires dans des réfrigérateurs et pour que les hommes puissent effectuer de petits travaux à domicile; les habitants voulaient également des maisons plus solidement construites, où il vaudrait la peine d'amener l'eau et l'électricité, et de meilleures routes qui leur permettent d'augmenter la production en allant récolter, dans leurs champs

dispersés, les noix de coco et les autres produits qui se perdent à l'heure actuelle. C'était là, selon eux, une solution de rechange à la suggestion plus classique de réforme du régime foncier et de remembrement des petites exploitations. Les représentants ont beaucoup insisté sur le rôle de l'éducation dans le développement économique: l'instruction leur permettrait d'évaluer les nouvelles méthodes de culture et de déterminer les plus appropriées. Pour cette raison, ils se félicitaient des grandes améliorations en cours dans le domaine de l'enseignement. Ils accueillaient avec une satisfaction toute particulière l'arrivée de professeurs américains, estimant que dans le passé le progrès du Territoire avait été retardé du fait que les jeunes gens ne pouvaient pas faire d'études supérieures, faute de bien connaître l'anglais. En même temps, ils regrettaient, alors qu'un nombre croissant de personnes fréquentaient l'école et le « collège », que les intéressés ne soient pas préparés aux travaux agricoles ou aux activités techniques qui jouent un si grand rôle dans la vie locale. (La Mission a pu constater que les habitants de Yap étaient très doués pour les travaux techniques lorsqu'elle a visité le Département des travaux publics. L'ingénieur en chef a montré avec fierté le travail de ses hommes dans les ateliers de mécanique et de menuiserie et a dit qu'il n'y avait aucun objet qu'ils fussent incapables de fabriquer. D'autres représentants, tout en exprimant leur reconnaissance à l'Administration qui leur avait enseigné les méthodes de plantation des cocotiers et de culture de cacao, ont dit avec regret que rien n'avait encore été fait dans le domaine de la sylviculture, de la pêche, de l'économie domestique, ni pour développer les activités de vulgarisation qui pourraient familiariser les villageois avec les techniques modernes. Enfin — et c'est là une question que la Mission estime d'une importance fondamentale et sur laquelle elle reviendra — les représentants ont indiqué que le développement économique se trouverait certainement favorisé si on les consultait à l'avance au sujet des divers programmes de l'Administration. Le Conseil était dûment consulté sur les questions relatives à l'enseignement, mais dans d'autres domaines on ne l'invitait pas à faire connaître son avis quant à l'opportunité des programmes. L'Administration se contentait de l'informer des programmes entrepris et s'efforçait d'obtenir sa coopération au stade de l'exécution seulement.

126. Lors des réunions tenues à Truk, certains ont suggéré de donner une formation aux habitants en vue de la création d'industries locales telles que la fabrication de l'huile et de savon, les travaux de forge, la mise en conserve, la cordonnerie et la fabrication de blocs de béton. D'autres ont souligné la nécessité d'obtenir des capitaux étrangers, notamment pour un vaste programme de développement des pêcheries qui pourrait fournir des emplois et aider l'économie. Il était évident, à Truk, qu'une saine habitude de discussions et de consultations se créait entre l'Administration et

les représentants de la population. Au moment où la Mission se trouvait dans cette île, la législature du district était en session et l'administrateur invitait les représentants à discuter les projets qu'il comptait soumettre au siège en vue de l'établissement d'un nouveau budget pour le Territoire.

127. A Ponapé, des membres de la législature de district ont souligné la nécessité d'une assistance technique et de prêts en vue d'aider les habitants à créer des industries. Parmi les industries locales possibles, on a mentionné une petite sucrerie, la culture du riz sur une petite échelle et la mise en conserve de fruits et de légumes locaux ainsi que de friandises destinées à l'exportation, telles que fruit à pain et minces tranches de noix de coco. On a demandé aussi que l'Administration fournisse des installations frigorifiques — dont le prix pourrait s'élever à 200 000 dollars — qui permettraient une importante industrie de la pêche, et qu'elle encourage la formation de coopératives en fournissant des prêts à faible intérêt. Comme dans plusieurs autres districts, on a souligné que l'économie ne pourrait aller de l'avant si l'on ne développait pas le système d'enseignement de manière à former un plus grand nombre de techniciens. Dans l'île de Kusaie (district de Ponapé), les membres du Conseil ont fait part de leur désir de cultiver, en plus du coprah et du cacao, d'autres produits qui contribueraient à améliorer la situation économique de l'île; ils ont rappelé que, sous l'administration japonaise, ils avaient pu vendre des coques de noix de coco, de l'écorce d'hibiscus, du guano de chauves-souris et du charbon de bois.

128. Dans les îles Marshall, les membres du Congrès de district, qui ont eu une réunion avec la Mission à Majuro, ont souligné la nécessité d'améliorer la planification économique. A Laura, où la population enregistrait avec une vive satisfaction les avantages économiques déjà retirés de la nouvelle route de 50 kilomètres qu'elle avait construite en collaboration avec l'Administration pour relier l'île au centre du district, le Conseil a demandé une plus grande assistance pour le développement agricole. Il a demandé notamment que des plants de cocotiers soient distribués gratuitement, que les habitants puissent utiliser le matériel lourd de l'Administration pour les travaux de défrichement et que des agronomes leur fournissent une assistance et des conseils techniques.

SITUATION ACTUELLE

129. La mesure où la Micronésie dépend actuellement de l'aide extérieure, ou, en d'autres termes la mesure où les efforts déployés pour élever le niveau de l'enseignement, de la santé publique, etc., éloignent de plus en plus le Territoire des « réalités économiques », est indiquée dans les tableaux suivants⁸ :

⁸ Les chiffres proviennent de sources officielles.

**BUDGET DU TERRITOIRE SOUS TUTELLE,
EXERCICES FINANCIERS 1958-1965**

(1^{er} JUILLET - 30 JUIN)

(Millions de dollars des Etats-Unis)

1958	7,83
1959	8,20
1960	8,22
1961	7,43
1962	7,98
1963	16,75
1964	15,90
1965 (estimation)	18,50

**SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS,
EXERCICES FINANCIERS 1958-1965**

(Millions de dollars des Etats-Unis)

1958	5,96
1959	6,38
1960	6,81
1961	6,13
1962	6,30
1963	15,00
1964	15,00
1965	17,50

**IMPÔTS LEVÉS LOCALEMENT,
EXERCICE FINANCIER 1963**

(Millions de dollars des Etats-Unis)

Impôts de district	0,14
Impôts municipaux	0,35
TOTAL	0,49

**EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS,
EXERCICES FINANCIERS 1959-1963**

*(Millions de dollars
des Etats-Unis)*

Exportations Importations

1959	1,24 ^a	4,01
1960	1,90	3,75
1961	2,13	4,60
1962	2,13	4,14
1963	2,16	5,03

**EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS PAR DISTRICT,
EXERCICE FINANCIER 1963**

*(Million de dollars
des Etats-Unis)*

Exportations Importations

Iles Mariannes	0,16	1,34
Iles Marshall.....	0,76	1,20
Palaos	0,19	0,61
Ponapé	0,52	0,78
Truk	0,41	0,70
Yap	0,13	0,40

**SALAIRES PERÇUS PAR LES MICRONÉSIENS
DIRECTEMENT EMPLOYÉS PAR L'ADMINISTRATION**

(Millions de dollars des Etats-Unis)

1962	1,70
1963	2,14
1964 (estimation)	3,13
1965 (estimation)	4,40

**DÉCOMPTE PARTIEL DU BUDGET
PROPOSÉ POUR L'EXERCICE FINANCIER 1965**

*Dépenses Dépenses
renou- d'équi- Total
velables pement*

*(Millions de dollars
des Etats-Unis)*

Enseignement	3,9	2,3	6,2
Santé publique	2,1	0,9	3,0
Entretien et fonctionnement des installations; trans- ports et communications.	3,6	1,1	4,7
Administration générale ...	2,0	0,5	2,5

^a Etabli par le Secrétariat d'après les sources officielles.

POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION

130. Les objectifs et la politique de l'Administration en matière de progrès économique sont exposés dans l'extrait suivant d'une déclaration faite par le Haut Commissaire le 15 février 1962:

« L'Administration du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique reconnaît que le « bien-être » de la population micronésienne dépend du développement économique des îles. Elle reconnaît également que ce développement devra finalement permettre à la Micronésie de s'insérer dans une économie mondiale de marché et que l'aspect « subsistance » de l'économie micronésienne devra être considéré comme subsidiaire plutôt que comme essentiel. Enfin, l'Administration reconnaît qu'en définitive le potentiel économique des îles est lié au développement maximal des ressources humaines.

« Dans le cadre des principes qui viennent d'être exposés, le Territoire sous tutelle doit:

« 1. Maintenir une structure des salaires et des conditions d'emploi conformes au progrès des conditions sociales et économiques du Territoire sous tutelle. Cette structure se fondera sur des études économiques périodiques et sur des études réalistes du coût de la vie.

« 2. Créer les conditions matérielles et assurer la mise en valeur des ressources nécessaires à la croissance économique, en mettant en œuvre un programme de travaux dans tout le Territoire sous tutelle. Ce programme comprendra la remise en état et la construction de routes, d'aérodromes et d'installations portuaires, l'amélioration et l'extension des services d'adduction d'eau et de distribution d'électricité, des installations sanitaires et des autres services publics de base.

« 3. Encourager les Micronésiens à créer leurs propres entreprises commerciales en mettant à leur disposition l'assistance technique ainsi que les prêts à long terme nécessaires pour, notamment, constituer des coopératives, créer de petites industries artisanales, accroître la production artisanale, rechercher de nouveaux

marchés et faire connaître les méthodes modernes de production.

« 4. Prévoir une participation au capital des entreprises économiques dont le développement serait autrement impossible compte tenu des ressources financières des épargnants locaux. Cette participation extérieure sera autorisée sous réserve des contrôles nécessaires pour protéger les intérêts fondamentaux du peuple micronésien lors de la mise en valeur des ressources naturelles du Territoire. Parmi les entreprises qui exigeront éventuellement une telle participation extérieure, on peut citer notamment: les entreprises de transport de marchandises et de passagers, les pêcheries, la production agricole tropicale sur une grande échelle, le traitement des produits alimentaires et d'autres industries manufacturières.

« 5. Améliorer et accroître la production de coprah, de cacao, d'épices et d'autres cultures commerciales.

« 6. Dédommager les habitants en cas de perte de leurs terres et de leurs ressources et encourager la distribution et la mise en valeur des terres du domaine public par un programme de concession de terres en vue de la constitution de biens de famille (*homestead*).

« 7. Accroître la production alimentaire en améliorant les méthodes agricoles et encourager l'utilisation des matériaux locaux pour la construction d'habitations, la fabrication de meubles et les fabrications artisanales. »

NÉCESSITÉ D'ACCÉLÉRER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

131. La présente section n'aura pas pour objet d'étudier et d'évaluer chaque phase des activités que l'Administration a déployées conformément à la déclaration sur les objectifs et la politique du Haut Commissaire. On évoquera plutôt certains domaines dans lesquels la Mission estime qu'il est possible de réaliser un développement effectif et où elle désirerait que ce développement intervienne plus rapidement qu'il n'est prévu à l'heure actuelle. La Mission n'a que trop conscience de traiter le même sujet déjà étudié en juillet et août par une importante mission d'experts désignée par feu le président Kennedy et dirigée par M. Antony M. Solomon; cependant, le rapport de cette mission d'experts n'a pas été publié et la Mission n'a pu y avoir accès. La Mission sait très bien également que ses suggestions équivalent en somme à proposer une nouvelle augmentation des subventions de l'Autorité administrante. Elle ne met pas en doute qu'il doive y avoir une limite au montant de l'assistance que l'on peut raisonnablement espérer de l'Autorité administrante et elle ne contestera pas non plus qu'il soit parfaitement raisonnable de fixer une limite supérieure et d'insister pour qu'un ordre de priorité soit établi à concurrence de cette limite. Néanmoins, il

importe de compenser le retard provoqué par l'insuffisance des dépenses passées (insuffisance par rapport aux normes que l'Autorité administrante s'est maintenant fixées comme but); il y a des objectifs à atteindre — développement économique et stimulation effective de l'économie micronésienne — si l'on veut que les excellents programmes d'investissements sociaux actuellement en cours d'exécution donnent des résultats fructueux; et il y a des améliorations à réaliser, notamment dans le domaine de la construction de logements par l'Administration, avant que l'Autorité administrante puisse éprouver une justefierté de l'œuvre accomplie. Bien qu'elle ait d'abord en vue l'intérêt des Micronésiens, comme c'est son devoir, la Mission estime que ses suggestions sont également dans l'intérêt de l'Autorité administrante. Des valeurs nouvelles et des besoins nouveaux sont créés par les programmes accélérés déjà entrepris avec tant d'énergie. Si l'on ne développe pas la productivité de la Micronésie, ces besoins, qui deviennent de plus en plus pressants, ne pourront être satisfaits que grâce à une subvention de plus en plus importante ou par l'émigration de la population micronésienne active, les Micronésiens restants se trouvant réduits à une dépendance coûteuse et pénible. Il vaut la peine, pour éviter une telle situation, dont on ne perçoit encore que les tout premiers symptômes, et également pour sauvegarder les investissements déjà réalisés, d'accomplir un léger effort supplémentaire et de consentir au surcroît de dépenses relativement peu important qui est nécessaire. L'Autorité administrante a déjà pris des mesures énergiques pour créer l'infrastructure indispensable au développement économique. Il reste maintenant à prendre des mesures aussi énergiques pour aider la population micronésienne à créer les structures nécessaires. Les Micronésiens commencent à douter que les innombrables visites, études, enquêtes, missions du Congrès, missions présidentielles et missions des Nations Unies portent jamais des fruits tangibles. Ce qu'il faut maintenant d'urgence, c'est établir un plan et un ordre des priorités précis et passer à l'action.

Agriculture

132. Le budget consacré à la mise en œuvre du programme agricole est passé de 205 000 dollars en 1962 à 705 000 dollars en 1964 et le budget proposé pour 1965 est de 750 000 dollars. En outre, les crédits prévus pour les travaux de construction dans le cadre des programmes agricoles est passé d'un chiffre très bas en 1962 à environ 250 000 dollars en 1963 et 1964. Pour autant que la Mission le sache, aucun crédit n'est prévu pour 1965 dans le domaine de la construction pour favoriser le développement de l'agriculture. Depuis plusieurs années, on procède à des travaux de recherche et de vulgarisation en vue d'améliorer les cultures de subsistance et les cultures marchandes existantes et d'en entreprendre de nouvelles. L'injection

de fonds nouveaux considérables a permis de beaucoup développer ces activités. En fait, si les programmes exécutés maintenant avaient été entrepris il y a quelques années, les résultats s'en feraient déjà sentir en ce sens que de nombreux Micronésiens disposeraient à l'heure actuelle de revenus plus importants.

133. Au cours de ses visites dans les stations agricoles de district, la Mission a trouvé encourageants l'enthousiasme et la compétence des techniciens agricoles et les progrès que l'on remarque déjà. Par exemple, en se fondant surtout sur les expériences et le travail de vulgarisation effectués à la station agricole de Ponapé, on peut envisager de faire du cacao un produit d'exportation important (à l'heure actuelle, le coprah est la seule exportation notable de la Micronésie, représentant 1,9 million de dollars sur les recettes totales d'exportation du Territoire qui s'élèvent à 2,2 millions de dollars). Dans le cadre d'un programme subventionné par le gouvernement, près de 300 000 cacaoyers ont été plantés à Ponapé et 250 000 à Truk. Des agents de vulgarisation agricole ont apporté une aide précieuse et ont dirigé les activités, et on construit actuellement les installations centralisées nécessaires pour le traitement de transformation et le stockage. En 1962, 6,5 tonnes environ de fèves de cacao ont été vendues et, en tenant compte des plantations déjà faites, à Ponapé et à Truk notamment, on prévoit que la production s'élèvera à 250 tonnes au moins en 1967, ce qui rapporterait 150 000 dollars environ. Les expériences tentées avec la ramie — d'où l'on peut tirer une fibre textile de haute qualité — se sont avérées satisfaisantes, on a essayé des machines de décorticage, certains cultivateurs se sont intéressés à cette culture et la première petite expédition d'une tonne a rapporté 500 dollars environ. Le poivre a été introduit à titre expérimental à Ponapé il y a quelques années et les résultats ont été satisfaisants; on a installé pour commencer 400 exploitations de 100 plants chacune et on prévoit qu'elles rapporteront plus de 100 000 dollars lorsqu'elles seront au maximum de leur rendement. Plusieurs essais de culture du riz ont été entrepris, principalement à Ponapé, où on a obtenu des rendements prometteurs atteignant 3 000 livres par acre. A Truk, la Mission a suivi avec intérêt la formation d'agents de vulgarisation agricole auxquels on apprenait à utiliser des petites machines permettant aux paysans de tirer de la fibre de coir des coquilles de noix de coco. Aux îles Mariannes, on a pris des mesures limitées mais utiles pour développer l'élevage des bovins et la culture de légumes destinés à l'exportation et, dans la plupart des stations agricoles, on s'occupe de l'élevage et de la distribution de races améliorées de porcs et de volaille.

134. Mais la Mission a été autant frappée par ce qui reste à faire que par ce qui a déjà été entrepris. Fortement convaincue qu'il faut s'occuper d'urgence du développement économique, elle

comprend difficilement pourquoi on n'a pas encore concentré les efforts sur ce domaine, ce qui permettrait d'accélérer le développement — d'autant plus que cela pourrait se faire à relativement peu de frais. Par exemple, il y a tout lieu de croire que la production de coprah dans le Territoire pourrait être accrue de 50 p. 100, ce qui entraînerait une augmentation des revenus d'environ 1 million de dollars par an. Cette augmentation aiderait grandement les districts dont les possibilités économiques sont par ailleurs très limitées, tels que les îles Marshall et Yap. Mais on ne peut guère agir tant qu'on ne dispose pas de quelques ressources pour former et employer un plus grand nombre d'agents de vulgarisation qui seraient chargés d'enseigner aux cultivateurs des méthodes plus efficaces pour planter et fertiliser les arbres, récolter les noix et préparer le coprah. Il faut reconnaître qu'une augmentation de 50 p. 100 de la production dépend de bien d'autres facteurs: un programme de dératization, l'augmentation du nombre des bateaux permettant l'amélioration trop longtemps différée des communications dans les Marshall et ailleurs, et la création de stimulants, question qui, à son tour, soulève le problème de l'installation sur les petites îles de magasins d'achat et de vente au détail du coprah et la création de coopératives. La Mission espère également qu'on examinera la possibilité de créer une coopérative centrale d'achat et de vente pour les producteurs de coprah. Les ramifications de ce seul problème mettent en lumière la nécessité d'une planification économique d'ensemble, question qui sera examinée ultérieurement. Mais, cependant, on pourrait faire beaucoup plus dès maintenant si l'on disposait d'un personnel agricole plus nombreux. D'autre part, dans les zones de production de noix de coco, de grandes quantités de coques sont mises au rebut. Or, les bons résultats déjà obtenus à Truk prouvent que la bourre, ou fibre de coir, peut être recueillie pour l'exportation et peut servir, dans les districts où les autochtones ont du temps libre mais où peu de possibilités économiques leur sont offertes, à fabriquer des brosses, des paillassons, de la ficelle et de la corde. Un programme à long terme élaboré pour cette industrie prévoit que 350 000 dollars environ seront nécessaires pour la formation d'agents de vulgarisation et l'achat et la distribution sur une grande échelle du matériel nécessaire; si l'on disposait de fonds suffisants, le programme pourrait être accéléré. Il en est de même avec le cacao. Un programme élaboré par l'Administration prévoirait des dépenses de 137 000 dollars, réparties sur six ans, pour améliorer les variétés, organiser la distribution et construire des usines de transformation. Cependant, la Mission estime que ce programme de six ans pourrait être prolongé et les programmes existants accélérés, afin d'obtenir des recettes d'exportation allant de 750 000 dollars à 1 million de dollars. D'après les rapports dont on dispose, les conditions aux Palaos sont excellentes pour la ramie et, si la population s'intéressait à cette

culture, on pourrait la développer de manière qu'elle rapporte 500 000 dollars par an au moins. Il est important que des cultures marchandes supplémentaires soient introduites aux Palaos dans les plus brefs délais car l'orycté nasicorne a limité la production de coprah et il s'est avéré que le sol ne convient pas à la culture du cacao, ce qui fait que le programme envisagé dans ce domaine a échoué. La possibilité de cultiver le poivre a été amplement prouvée; la production peut être maintenant développée afin de rapporter 100 000 dollars par an au moins. D'autre part, les importations de riz coûtent à l'heure actuelle 470 000 dollars par an au Territoire; on devrait apporter une assistance maximale à l'excellent programme de développement de la riziculture mis en œuvre à Ponapé. La Mission a constaté avec étonnement que l'on importait des œufs et de la volaille d'aussi loin que les Etats-Unis. On lui a expliqué que les frais d'importation d'aliments pour la volaille rendaient peu économique le développement de l'élevage de la volaille dans le Territoire, mais qu'un projet central de production locale d'aliments pour la volaille était à l'étude. A cet égard, la Mission signale que l'Administration du Territoire sous tutelle a peut-être trop tendance à penser en termes de programmes de grande envergure. Dans d'autres pays, on a pu encourager les cultivateurs individuels ou les groupes coopératifs — parfois, en s'assurant la coopération d'un organe représentatif local — à cultiver les produits nécessaires aux petites industries locales; en ce qui concerne l'élevage de la volaille, on pourrait fournir un stimulant supplémentaire en facilitant l'achat de petits applanisseurs. La Mission estime que l'on devrait aider énergiquement le Territoire à produire la volaille et les œufs nécessaires à sa consommation.

135. De même, la Mission a tout lieu de croire que la production de bœuf de boucherie aux Mariannes pourrait devenir une des activités principales du Territoire qui tirerait des revenus considérables de ses exportations vers le marché important de Guam et fournirait de la viande à toute la Micronésie, élevant ainsi le niveau de vie et réduisant les importations dans ce domaine (la viande en conserve à elle seule coûte au Territoire 280 000 dollars par an). De même, la création aux Mariannes d'une industrie laitière est possible et présenterait des avantages inappréciables pour le Territoire. Pour mettre en œuvre un programme de grande envergure de production de viande de bœuf et de produits laitiers, qui semble parfaitement réalisable et demanderait cinq ans pour fonctionner à plein rendement, avec 10 000 têtes de bétail, il faudrait pouvoir obtenir un investissement total de 2 millions de dollars. Mais cette somme n'est pas nécessaire immédiatement. Le programme pourrait déjà être mis en œuvre à Tinian; cependant, il manque, pour ce faire, moins de 100 000 dollars, dont 35 000 pour l'achat d'un tracteur — comme c'est le cas pour la majeure partie du matériel utilisé dans le

Territoire, le tracteur existant est un vieux modèle hérité de la marine et continuellement en réparation. La situation est grave car les Mariannes n'ont à l'heure actuelle aucune activité économique de base et leurs habitants, qui étaient naguère de bons cultivateurs, prennent l'habitude de vivre sur les salaires, versés surtout par le gouvernement; ce « déracinement » et cette dépendance économique influent à leur tour sur leur attitude politique et déterminent, dans une certaine mesure, leur désir de se séparer du Territoire sous tutelle pour se rattacher à Guam. A Rota, un vaste programme de culture de légumes, qui permettrait d'alimenter le marché de Guam et même de faire fonctionner une conserverie de légumes, est réalisable et économiquement rentable. A part cette possibilité de développement économique, la population de Rota ne peut guère augmenter ses revenus, et bien des habitants ont sombré dans un état d'inertie économique et politique. Mais 50 000 dollars font défaut au gouvernement pour qu'il puisse participer au programme en assurant la direction technique et en apportant une aide, qui semble essentielle, en ce qui concerne la fourniture d'engrais, le triage, etc. La somme de 20 000 dollars prévue dans le budget actuel ne répond ni aux besoins ni aux possibilités.

136. Par leurs entretiens avec des spécialistes dans tout le Territoire, les membres de la Mission ont appris qu'en plus des cultures déjà mentionnées bien d'autres pourraient probablement être introduites. Aux îles Mariannes, où les typhons limitent le nombre des cultures praticables, la canne à sucre et le sisal pourraient permettre le développement de grandes industries sur le plan agricole bien que la nécessité de faire appel à des capitaux et de la main d'œuvre extérieurs risque de soulever des problèmes importants. Les autres sources possibles de revenus supplémentaires sont la papaine (jus de papaye), les agrumes, les bananes et les arachides. Aux Palaos, la fibre de banane pourrait s'ajouter à la ramie. A Truk, les fibres d'abaca et de ramie offrent des possibilités. A Ponapé, on pourrait éventuellement introduire la culture du café, de la noix de muscade et des bananes, la production de fibres et la sylviculture ainsi qu'un élevage dans cette île et l'île de Kusaie. A Truk, la culture du poivre et la production de fibres pourraient accroître les revenus monétaires. A Yap, où les conditions du sol ne sont pas favorables peu de possibilités semblent s'offrir en dehors de celles déjà mentionnées (coprah, coir et peut-être cacao), mais les habitants de cette île se souviennent qu'avant la guerre Yap fournissait des ananas à la population alors importante de Koror et il y a tout lieu de croire que la culture du sucre serait également possible.

137. Ce plan, dans lequel il faut voir de simples suggestions de la part de la Mission plutôt qu'un avis autorisé, montre qu'une augmentation de la production agricole est possible, et que d'ici cinq à dix ans elle permettrait de doubler au moins

les recettes actuelles d'exportation et, en même temps, d'accroître le volume et d'améliorer la qualité des denrées alimentaires produites localement. On n'aurait plus alors à importer ces denrées et on économiserait ainsi des devises étrangères. Cette activité agricole accrue et les revenus qu'on en tirerait permettraient de toute évidence d'élever le niveau général de l'activité économique. Pour ces raisons, et à cause du risque réel que présente pour la Micronésie un développement économique et social mal équilibré, la Mission estime qu'il y a lieu de consacrer des ressources plus importantes au développement agricole afin de pouvoir accélérer l'exécution des programmes en cours et d'en mettre de nouveaux en œuvre.

138. Il faut avant tout faire progresser les projets relatifs à la production laitière et à la production de viande de bœuf aux Mariannes, accélérer le projet de culture de légumes à Rota, développer les stations agricoles et fournir aux stations et aux vulgarisateurs des outils et du matériel en plus grande quantité. Les fonds supplémentaires dont on aura besoin au cours de l'année à venir, pour exécuter ces activités, ne devraient pas atteindre 200 000 dollars. Pour bien montrer qu'il est nécessaire d'accorder une plus grande attention à ce domaine, la Mission cite le cas suivant qui, heureusement, est exceptionnel : à Yap, où, comme on l'a indiqué plus haut, la population cherche le moyen d'augmenter ses revenus monétaires, la station agricole fonctionne depuis trois ans seulement. Avant cela, rien, en fait, n'avait été accompli. Il faut du temps — souvent de 10 à 15 ans — pour que les expériences et l'enseignement dans le domaine agricole portent leurs fruits. Mais, dans le district de Yap, le moins développé de tous et par conséquent celui où il y a le moins de temps à perdre, la Mission a constaté que l'on n'avait pas commencé à labourer les terrains de démonstration à cause du retard dans la livraison d'un seul tracteur agricole peu coûteux.

139. La Mission a eu l'impression que l'Administration, comme la population de la Micronésie, partageait son opinion selon laquelle l'élévation du niveau de vie de la population dépend largement de l'amélioration de l'agriculture. A moins qu'on ne crée un marché national — l'amélioration et le développement des activités agricoles étant le meilleur moyen d'atteindre ce résultat —, la production industrielle a peu de chance de progresser de façon notable. Dans le domaine de l'agriculture, plus que dans tout autre domaine, le développement ne peut être autonome. Il est tributaire d'une combinaison de nombreux facteurs. En Micronésie, il est lié, comme on l'a déjà noté, à l'amélioration des communications par bateaux et chaloupes, à l'augmentation du nombre des magasins de détail, à la création de coopératives agricoles, aux progrès réalisés dans l'attribution de concessions familiales qui, à leur tour, dépendent de l'expansion des services d'arpentage, de la réforme du régime foncier et de l'étude des

marchés. Cela revient à dire que le développement agricole de la Micronésie ne pourra se poursuivre de manière satisfaisante que dans le cadre d'un plan général de mise en valeur de toutes les ressources du Territoire. Cette question sera de nouveau évoquée plus loin dans le présent rapport.

140. Le développement agricole de la Micronésie, pour n'examiner qu'un aspect plus limité, dépend également de l'augmentation du nombre des spécialistes agricoles et des vulgarisateurs. Pour mettre pleinement en œuvre les programmes indiqués ci-dessus, on aurait besoin de 50 à 100 techniciens de plus. A l'heure actuelle, il n'y a pas d'autre solution que de recruter des non-autochtones, et il semble que cela ne soit pas facile étant donné les salaires offerts qui, bien qu'élevés si on les compare aux normes en vigueur en Micronésie, sont trop bas pour attirer des spécialistes agricoles des Etats-Unis. A ce sujet, la Mission propose que l'Autorité administrante élargisse la base géographique du recrutement car il existe des spécialistes agricoles dans d'autres régions du Pacifique, dans les Caraïbes et ailleurs, dont l'expérience pourrait être utile à la Micronésie. A l'heure actuelle, 10 Micronésiens seulement poursuivent des études d'agronomie, dont deux doivent obtenir leur diplôme cette année. Etant donné la place très importante de l'agriculture dans le développement de la Micronésie, la Mission a regretté de constater que, parmi les jeunes Micronésiens les plus capables, il y en avait relativement peu qui désiraient se spécialiser dans l'agriculture, préférant de toute évidence se diriger vers la médecine ou l'enseignement. La Mission espère que l'on trouvera les moyens d'attirer des jeunes gens capables vers l'agriculture. Par exemple, on pourrait élever le niveau des salaires et offrir plus de bourses dans ce domaine. Mais surtout l'Administration doit prouver qu'elle attache une grande importance à l'augmentation de la production et s'assurer ensuite l'appui du congrès de Micronésie et des conseils de district pour prendre des mesures concrètes. (Elle pourrait également s'assurer l'appui des conseils de district et des conseils municipaux — comme cela se fait si efficacement en Nouvelle-Guinée — pour encourager la production de denrées alimentaires destinées à la vente dans les centres de district où un nombre croissant de personnes vivent loin de leur terre familiale et doivent acheter des denrées alimentaires.)

141. La Mission estime également que l'on pourrait faire beaucoup plus usage de la radiodiffusion pour augmenter l'intérêt du public pour l'agriculture et maintenir des contacts avec les agriculteurs; à l'heure actuelle, ce moyen si précieux est beaucoup trop peu utilisé. La Mission espère en outre que l'on s'efforcera plus activement d'augmenter le nombre des agents de vulgarisation micronésiens. A l'excellent Institut agricole de Metalanim, à Ponapé, la Mission a été impressionnée par l'importance des recherches expérimentales et travaux de formation qui y sont

exécutés malgré les moyens assez limités dont on dispose. Cet institut a déjà été agrandi afin de recevoir quatre stagiaires par district. Il pourrait et devrait être agrandi encore, ce qui n'entraînerait pas de gros frais. Ce programme de formation de techniciens agricoles micronésiens, qui consiste en un cours pratique et théorique d'une durée de neuf mois, a débuté en août 1962. Deux promotions de 12 stagiaires ont déjà regagné leurs districts respectifs et ont acquis de bonnes connaissances en agriculture tropicale. Le pays a un besoin si urgent de techniciens comme ceux que forme l'Institut que la Mission voudrait avoir l'assurance que celui-ci sera bientôt agrandi et que le nombre des stagiaires pourra être ainsi considérablement augmenté. En étudiant les moyens de compléter les activités de l'Institut agricole, l'Autorité administrante ferait bien d'examiner les méthodes efficaces qui ont été mises au point par l'Administration australienne dans le territoire voisin de la Nouvelle-Guinée pour former des agriculteurs déjà installés et les employer comme vulgarisateurs. Cette méthode, notamment, devrait permettre de compenser la pénurie actuelle d'agriculteurs possédant une formation supérieure. Il conviendrait également d'examiner si on ne pourrait pas faire de l'Institut agricole une école centrale d'agriculture pour l'ensemble du Territoire.

142. Les insectes et autres parasites, tels que l'escargot géant notamment, sont légion dans le Territoire et sont une grande source de découragement pour les cultivateurs et jardiniers, d'autant plus que leurs revenus sont généralement trop bas pour leur permettre de dépenser de l'argent en insecticides et autres moyens de protéger leurs récoltes. Les travaux effectués à l'heure actuelle par le laboratoire d'entomologie des Palaos présentent une valeur inappréciable. La brillante expérience tentée par le Département de l'agriculture des Etats-Unis en vue de faire disparaître la mouche des fruits grâce à la technique cruelle mais efficace qui consiste à lâcher des mouches stérilisées a non seulement été utile à la population de Rota, mais permet d'espérer que, dans ce domaine du moins, la division de la Micronésie en une multitude d'îles séparées se révélera un avantage. La Mission espère que cet exemple de coopération entre l'Administration et le Département de l'agriculture des Etats-Unis se renouvellera dans l'intérêt de la population micronésienne et que l'on tentera tous les efforts possibles pour lutter efficacement contre les insectes et autres parasites. La Mission espère également que l'Administration se tiendra au courant des travaux effectués dans d'autres territoires du Pacifique. Les succès remportés dans ce domaine stimuleraient grandement la production.

143. Bien qu'on assiste actuellement à une poussée démographique assez forte — qui se reflétera de plus en plus dans les besoins en services sociaux —, certaines parties de la Micronésie sont très sous-peuplées. Il paraît que la Micronésie comptait naguère 300 000 habitants : que les

Mariannes (dont la population actuelle est de 10 000 habitants), ont eu une population de 50 000 à 100 000 habitants; que les Palaos (10 000 habitants) en ont compté 50 000; Yap (6 000 habitants) plus de 40 000 et Ponapé (18 000 habitants) environ 40 000 qui ne suffisaient même pas à occuper la totalité des terres. Les curieuses ruines de Nan Madol, à Ponapé, prouvent qu'une civilisation prospère et une population nombreuse ont existé sur cette île il y a des siècles. Sur les îles plus vastes des Palaos, de Truk et de Ponapé, des étendues de terres considérables — considérables pour la Micronésie — peuvent être utilisées par l'Administration pour la réinstallation. Les terres ne manquent donc pas, dans le Territoire, pour réinstaller les habitants d'îles surpeuplées comme Mokil et Kapingamarangi. L'Administration a mis en œuvre des programmes de *homesteading* et a fait du bon travail dans ce domaine. Mais la Mission estime que les résultats pourraient être bien plus satisfaisants si l'on disposait de ressources et de personnel suffisant pour établir un programme plus énergique et surtout plus coordonné qui permettrait d'offrir une aide matérielle, technique et financière aux nouveaux habitants pendant la période d'installation.

144. La Mission a également remarqué que le *homesteading* était retardé par une importante pénurie de géomètres. Cette pénurie, encore renforcée par le fait que certains géomètres sont affectés à des travaux liés au programme accéléré d'enseignement, a eu de multiples répercussions : les réclamations foncières sont restées en suspens; certaines personnes n'ont pas pu s'installer sur leurs terres ou, si elles l'ont fait, ne se sentent pas en sécurité car elles ne possèdent pas de titres de propriété; il règne une grande incertitude et même une grande amertume. La Mission désirerait instamment qu'on essaie de recruter des équipes supplémentaires de géomètres, même à titre temporaire — de nombreux Micronésiens seraient disponibles, notamment à Ponapé, pour apporter leur aide dans ce domaine — et qu'on s'efforce de régler toutes les questions d'arpentage et les réclamations foncières qui se sont accumulées. Ainsi, l'Administration pourrait contribuer comme elle le doit à stimuler l'économie micronésienne.

Pêche

145. Ce domaine offre lui aussi des possibilités de développement économique pratiquement inexploitées jusqu'à présent qui pourraient égaler ou même dépasser de loin celles de l'agriculture, en apportant la prospérité aux populations micronésiennes. Les 8 millions de kilomètres carrés d'océan dans lesquels sont situées les 2 100 îles de la Micronésie constituent l'une des grandes pêcheries du monde; le thon et d'autres poissons comestibles ainsi que des coquillages d'une variété infinie s'y trouvent en abondance. Les ouvrages officiels publiés au sujet du Territoire ne manquent

jamais de souligner que le poisson et autres produits marins du même genre sont probablement la ressource essentielle du Territoire et que, si l'on pouvait pleinement l'exploiter, c'est-à-dire disposer de bateaux de pêche et de pêcheurs qualifiés, aménager des installations pour l'entreposage, la conservation par le froid, la préparation des prises en vue de l'expédition et le conditionnement lorsqu'il s'agit d'expéditions à longue distance, et développer pleinement le marché, le profit que les Micronésiens tireraient de la mer serait immense.

146. La pêche commerciale à grande échelle est une activité hautement spécialisée qui exige d'importants capitaux et qui doit soutenir une âpre concurrence. Il n'est guère probable que les populations micronésiennes puissent y avoir accès si ce n'est en s'alliant, les premières années en tout cas, à l'une ou plusieurs des entreprises déjà en place. C'est pourquoi la Mission a appris avec intérêt qu'on était sur le point de prendre une initiative qui pourrait avoir d'importantes répercussions pour le Territoire. Un accord a été conclu en 1963 avec une grosse société américaine de conserves de poisson en vue de créer dans les Palaos un service commercial de conditionnement du thon; les installations, les bateaux et le matériel nécessaires à cette entreprise devaient arriver dans le mois qui a suivi la visite de la Mission. Pour autant que la Mission ait pu en juger, l'Administration, fidèle à sa politique visant à protéger les intérêts des Micronésiens, s'efforce d'assurer que cette nouvelle entreprise leur procurera les avantages maximaux compatibles avec la nécessité d'attirer des compétences et des capitaux extérieurs. La Mission croit comprendre que la société s'est engagée à former des Micronésiens sur terre et en mer et à participer à l'achat des bateaux dont les équipages seront micronésiens, la propriété de ces bateaux devant en définitive revenir aux habitants du Territoire, et que la capture des appâts, sans laquelle il est impossible de pratiquer la pêche au thon *skipjack*, sera réservée aux Micronésiens. La Mission espère, dans l'intérêt des Micronésiens, que le succès de cette initiative justifiera l'apport de capitaux supplémentaires et que d'autres entreprises s'intéresseront à la mise en valeur des ressources de la pêche dans d'autres parties du Territoire.

147. L'expérience consistant à introduire des capitaux et des cadres extérieurs dans le Territoire lorsque les compétences locales restent insuffisantes méritera d'être suivie avec intérêt, car, bien que la politique antérieure d'exclusion des entreprises non micronésiennes ait été motivée par le souci de protéger les Micronésiens — souci légitime puisque les entreprises nécessairement petites du Territoire seraient extrêmement vulnérables aux énormes pressions de la concurrence extérieure — elle est également responsable dans une certaine mesure de leur retard économique actuel. Non seulement elle a empêché les Micronésiens de tirer profit des capitaux extérieurs, mais elle les a privés de l'illustration vivante et de la formation

pratique que peuvent offrir les entreprises bien gérées à ceux qui sont à la recherche des moyens de diriger leurs propres entreprises.

148. En même temps, l'Administration envoie à l'étranger des pêcheurs stagiaires pour qu'ils puissent y perfectionner leurs aptitudes et leurs connaissances et, grâce au projet pilote de pêcherie dans les Palaos (que dirige un spécialiste américain de la pêche et auquel est affecté un personnel de 15 Micronésiens), elle s'efforce de créer une pêche hauturière capable d'alimenter une petite conserverie destinée à satisfaire les besoins de la Micronésie qui, malgré l'abondance de poisson dans les mers environnantes, importe des conserves de poisson pour une valeur annuelle d'environ 220 000 dollars. Cette partie du projet a pour but de former des équipages aux techniques diverses de la manœuvre; d'enseigner aux pêcheurs les techniques de la pêche commerciale, telles que l'emploi de la ligne de fond et la façon de prendre des appâts; d'effectuer des recherches sur les techniques de la pêche en vue de déterminer les méthodes qui se prêtent le mieux aux conditions locales; de construire les docks indispensables à une petite pêcherie commerciale, ainsi que de former et de recruter le personnel chargé de faire fonctionner ces installations. De plus, on étudie dans les Palaos les plans de bateaux pour la pêche au thon — ainsi que d'embarcations de pêche plus petites et de bateaux assez grands répondant à des besoins divers — qui sont construits par les Micronésiens à un prix de revient bien inférieur à celui des bateaux importés. Tous ces travaux doivent être encouragés car ils hâtent la venue du jour où les Micronésiens pourront exploiter eux-mêmes leurs ressources. On a de bonnes raisons de penser que l'assistance fournie dans ce domaine aura des résultats fructueux car les Micronésiens, notamment ceux qui vivent dans les îles isolées comme les habitants de Yap, sont considérés comme étant parmi les meilleurs pêcheurs hauturiers du Pacifique.

149. Le projet pilote de pêcherie a également pour objet d'améliorer la qualité et d'accroître la quantité du poisson destiné à la consommation locale, à la distribution dans tout le Territoire et à l'exportation vers Guam et ailleurs. La coopérative de pêche qui a été organisée vise à faciliter l'exécution du projet pilote. La coopérative a connu une crise de croissance au cours des trois années qui ont suivi sa fondation mais il semble qu'elle possède maintenant les installations nécessaires — un nouveau congélateur de 40 tonnes a été achevé en novembre 1963 — et que sa gestion se soit améliorée. Ses ventes annuelles atteignent environ 60 000 dollars, dont la moitié environ en ventes locales. (On pourrait certainement accroître les ventes locales si le poisson pouvait être vendu également dans des lieux plus accessibles que le marché au poisson situé dans l'enceinte de la coopérative.) La coopérative de pêche fondée à Ponapé en 1959 fonctionne également de façon satisfaisante et les ventes de poisson atteignent environ 40 000 dollars par an.

150. La Mission se félicite de ces progrès considérables. Elle a été impressionnée par l'énergie et l'initiative dont fait preuve le directeur du projet pilote de pêche dans les Palaos. La Mission estime toutefois que l'effort fait jusqu'à présent — elle entend par là les crédits consacrés à la pêche, car les travaux effectivement réalisés sont excellents — n'est pas à la hauteur de la tâche ou des besoins. Le poisson abonde en mer non seulement dans les Palaos et à Ponapé, mais dans la plus grande partie du Territoire. Mais il existe une pénurie de poisson dans quatre districts, sans parler des possibilités d'exportation qui demeurent inexploitées. La raison essentielle en est que le programme de développement de la pêche souffre d'un manque de fonds. Il faut obtenir des crédits supplémentaires pour rémunérer des spécialistes et un personnel plus nombreux dans le domaine de la pêche et pour construire des installations telles que des docks, des congélateurs, sans lesquelles il est impossible de mettre sur pied une industrie de la pêche dans d'autres îles ou dans d'autres districts, pour effectuer des recherches, pour favoriser et aider d'autres coopératives de pêche à se créer. Les possibilités offertes par la pêche sont si grandes que, de l'avis de la Mission, elles justifient la création au siège de l'Administration d'un bureau de la pêche distinct qui soit chargé de mettre en valeur ces ressources en y consacrant le maximum d'énergie et qui dispose pour cela des crédits nécessaires.

Autres secteurs économiques

151. Les exportations de produits artisanaux par l'intermédiaire des compagnies commerciales et d'autres entreprises ont été estimées, en 1963, à 39 402 dollars, contre 32 155 en 1962, ce qui représente une augmentation appréciable par rapport aux années précédentes. Il y a lieu de féliciter l'Administration de ce qu'elle a fait en vue de stimuler la production artisanale, et notamment d'avoir présidé à l'organisation, à Guam, du Centre des articles micronésiens, organisme à but non lucratif qui a commencé à fonctionner en 1962 et qui a pour but d'assurer l'écoulement d'articles de fabrication micronésienne, le produit des ventes étant intégralement remis aux artisans. Il est peu probable que la production artisanale puisse constituer une source importante de richesse pour le Territoire, mais l'heureux résultat de l'initiative de l'Administration semble indiquer que certains groupes de la population qui n'ont guère d'autre moyen de s'assurer des revenus pourront en tirer parti pour accroître leurs ressources. La Mission est heureuse de constater que l'on cherche actuellement au Japon et dans d'autres pays de nouveaux débouchés pour ces articles, et elle recommande à l'Autorité administrante de tenir compte de la demande des autochtones tendant à ce que les Etats-Unis admettent en franchise sur leur territoire les articles qui sont d'authentiques produits de l'artisanat micronésien.

Elle suggère que l'on s'efforce davantage de centraliser le marché des produits artisanaux fabriqués dans tout le Territoire à Kwajalein, où ils pourraient bénéficier de possibilités d'écoulement nettement améliorées. Si l'on veut assurer un marché permanent d'une certaine ampleur à ces produits, il faut veiller à améliorer leur qualité et à soigner davantage leur conception artistique et leur finition; de l'avis de la Mission, le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs serait de confier, dès le stade scolaire, l'enseignement des techniques artisanales à des maîtres qualifiés, possédant un sens artistique élevé, qui, tout en améliorant l'enseignement, contribueraient à faire reflourir l'art micronésien, l'utilisant même comme point de départ pour la découverte de nouvelles formes d'art. Ces maîtres pourraient également dispenser leur enseignement aux adultes. De cette façon, comme l'atteste le travail remarquable déjà accompli aux Palaos, on pourrait non seulement améliorer la valeur des techniques artisanales, mais encore accroître la fierté que les Micronésiens tirent de la qualité de leur travail. Un problème tout aussi important consiste à obtenir de la population une production d'un volume et d'une régularité suffisantes. On est ainsi amené à envisager notamment l'application de méthodes propres à stimuler le rendement et, comme le suggère la Mission, on pourrait nommer comme conseiller auprès du Haut Commissaire une personne ayant les qualités voulues pour gagner la confiance des autochtones — de préférence une Micronésienne — qui serait chargée de rechercher et de recommander des méthodes de nature à favoriser au mieux le développement efficace de l'artisanat dans tout le Territoire.

152. La Mission a constaté avec plaisir la création d'un nombre croissant de petites entreprises dans le Territoire grâce, bien souvent, aux prêts consentis par l'Administration. La Mission estime que c'est là un domaine où l'on peut faire beaucoup plus en faveur du développement — l'habillement et la fabrication du savon et des boissons non alcoolisées en sont des exemples évidents — si l'on réussit à résoudre les deux grands problèmes, qui sont le manque de capitaux et l'insuffisance de l'orientation technique.

Prêts en vue du développement économique

153. En 1963, l'Administration a constitué un Fonds de développement économique de 100 000 dollars, qui avait pour but d'encourager et d'aider les Micronésiens à créer de petites entreprises industrielles ou commerciales. En 1964, le capital du Fonds a été porté à 200 000 dollars et on envisage de le porter à 300 000 dollars pour l'exercice 1965, commençant le 1^{er} juillet 1964. Le Fonds a donné d'excellents résultats et son utilisation en vue de garantir des prêts bancaires a considérablement accru son utilité.

154. La Mission estime qu'en créant ce fonds l'administration a jeté une des bases les plus

efficaces du développement économique de la Micronésie. Mais jusqu'à présent, les avoirs du fonds sont restés faibles et sa gestion très prudente. D'autre part, la nécessité de soumettre toutes les demandes d'emprunt au siège tend à refroidir l'enthousiasme. Il était tout à fait normal, au début, du fait que les Micronésiens et les administrateurs étaient peu au courant des questions économiques et commerciales, que la prudence l'emporte et que chaque projet soit soumis à un examen approfondi. Toutefois, de l'avis de la Mission, le moment est venu de mettre à la disposition du fonds des ressources nettement supérieures — 1 million de dollars au moins — et de gérer le fonds de façon plus positive en vue d'accélérer le développement économique du Territoire. Pour la Mission, cette recommandation est liée à celles qu'elle formule plus loin au sujet de la planification économique d'ensemble; faute de disposer d'un plan de développement global en fonction duquel évaluer la création de nouvelles entreprises, une augmentation sensible du montant du fonds ne présenterait pas le même intérêt pratique.

155. La Mission estime aussi que, dans le cadre d'un plan souple englobant l'ensemble du Territoire, il y aurait nettement intérêt à confier aux autorités de district le soin d'accorder des prêts et — chose dont le Territoire a sans doute le plus besoin — de stimuler d'une manière générale l'activité économique locale. Les fonds pourraient être confiés à des comités de district composés de l'administrateur du district, de représentants de la législature locale et des représentants du district au congrès de la Micronésie. S'il était sûr d'avoir des fonds à sa disposition, l'administrateur du district pourrait prendre des mesures plus constructives qu'à l'heure actuelle pour encourager la création d'entreprises locales, notamment de coopératives. En outre, du fait qu'ils auraient à collaborer à l'examen des demandes de prêts présentées par les entreprises nouvelles, les autochtones acquerraient une formation des plus utiles sur le plan administratif et politique. Pour les prêts de faible importance, les comités de district pourraient être habilités à se prononcer en dernier ressort; en revanche, pour les prêts importants ou pour les prêts concernant des projets qui, tout intéressants qu'ils puissent paraître, ne s'inscrivent pas dans le cadre du plan de développement, les comités pourraient adresser des recommandations au siège.

Coopératives

156. La nature même de la situation économique du Territoire réclame des efforts considérables de la part de la population à l'échelon de base. En incitant les habitants à faire les efforts voulus et en organisant et en orientant ces efforts, on pourra tirer parti, dans l'intérêt de tous, du potentiel d'énergie de la population. Le mouvement coopératif se prête bien à ce genre d'action. La Mission a été heureuse d'apprendre qu'un expert de la

Commission du Pacifique sud avait effectué une enquête sur les coopératives, et de constater aussi qu'on attachait déjà une importance particulière au développement de ce mouvement. A cet égard, le travail accompli par les coopératives du district de Ponapé et, en particulier, par la Coopérative de logement de Metalanim, sous la direction du Père Hugh Costigan, S. J., a favorablement impressionné la Mission. Celle-ci s'inquiète toutefois de l'expansion de « sociétés par actions » opérant sous le couvert de coopératives, ainsi que du fait que certaines coopératives de vente ont pour pratique de verser aux actionnaires des dividendes relativement élevés par rapport à la valeur nominale des parts. Si les actionnaires consentaient à accepter des dividendes moins élevés pour permettre à leur entreprise d'étendre son activité, le développement général de l'économie ne pourrait qu'en profiter. La Mission demande instamment à l'Administration de faciliter l'étude des coopératives, non seulement de leurs principes fondamentaux mais encore et surtout des aspects techniques et comptables du mouvement coopératif. Il faut espérer qu'un nombre croissant de Micronésiens bénéficieront de bourses qui leur permettront de se rendre dans des localités où ils puissent étudier sur place le fonctionnement de petites coopératives de producteurs agricoles ou de pêcheurs et participer à certains des travaux de gestion courante de ces coopératives. Le mouvement coopératif offre de nombreuses possibilités à ceux qui désirent mettre en commun leurs faibles ressources, et il peut assurer de meilleures conditions de vie à bien des personnes, notamment aux producteurs et aux consommateurs. Ce genre d'opération, fondé sur l'effort personnel, non seulement aide à mettre en valeur les ressources humaines, mais accroît le revenu des habitants, leur inspire confiance en leurs moyens et les rend conscients de leur dignité.

Commercialisation

157. L'Office de stabilisation des cours du coprah est la seule organisation du Territoire sous tutelle qui bénéficie d'un monopole commercial. Il est en effet l'agent exclusif de vente du coprah produit dans le Territoire. Il gère un fonds qui contribue à maintenir la stabilité du cours du coprah malgré les fluctuations des prix sur le marché. La Mission estime que l'Office joue un rôle utile et que, grâce aux mesures prises, les Micronésiens obtiennent pour leur coprah un prix au moins aussi élevé que celui que leur procureraient d'autres arrangements. D'autre part, la Mission a constaté que certains producteurs de coprah, surtout dans les zones les plus éloignées, se demandent si leurs recettes sont aussi élevées qu'elles devraient l'être. La Mission sait que des Micronésiens sont déjà membres de l'Office, mais, pour souligner davantage encore l'équité des transactions, il y aurait peut-être intérêt à ce qu'un des membres du congrès micronésien, lorsque celui-ci aura été constitué, soit

nommé président de l'Office de stabilisation des cours du coprah.

Tourisme

158. Deux faits nouveaux rendent la création d'une industrie touristique plus réalisable, à savoir l'assouplissement des règlements de sécurité relatifs à l'entrée et aux déplacements dans le Territoire, et l'amélioration des communications aériennes. La Micronésie possède en abondance de quoi attirer les touristes: sa grande beauté naturelle; sa situation à l'écart des sentiers battus; le charme de ses habitants et les coutumes ancestrales de certains d'entre eux; les possibilités qu'elle offre de pratiquer la natation, la pêche, la navigation à voile et d'autres sports; les lieux où se sont déroulées de grandes batailles de la seconde guerre mondiale; les ruines de Nan Madol, et bien d'autres curiosités. Elle a été connue jadis sous le nom de Riviera japonaise et jouit d'un climat ensoleillé à un moment où le Japon et d'autres pays sont en plein hiver. Elle possède, sentimentalement ou historiquement parlant, des attraits pour beaucoup d'Américains et de Japonais. Elle est un lieu de détente pour les militaires et les civils affectés dans le Pacifique. Ainsi les possibilités qui s'offrent sont très nombreuses, encore que la Micronésie se trouve à une telle distance des pays opulents qui fournissent le gros des touristes — et soit par suite si coûteuse à atteindre — qu'on ne doit pas compter, semble-t-il, sur un afflux massif de touristes européens ou américains. Ce sont plutôt les personnes vivant déjà dans la région du Pacifique et en Extrême-Orient qui se rendront éventuellement en Micronésie, tandis que celles qui habitent plus loin feront tout au plus un bref crochet pour visiter la Micronésie lorsqu'elles se rendront dans d'autres régions touristiques ou en reviendront.

159. La Mission se rend parfaitement compte des avantages d'ordre économique que le tourisme apporte à de nombreux pays. Elle sait aussi que l'industrie touristique favoriserait l'essor d'un certain nombre de petites industries micronésiennes, élargirait les débouchés des produits artisanaux et contribuerait ainsi à fournir le supplément de revenu monétaire dont le Territoire a fort besoin. C'est pourquoi la Mission considère le tourisme comme une forme du développement économique qui mérite d'être étudiée de près. Néanmoins, il y a trois raisons pour lesquelles la Mission ne voudrait pas, pour le moment, assigner au tourisme un rang hautement prioritaire. En premier lieu, elle préfère que les efforts portent sur une amélioration judicieuse de l'économie de base de la Micronésie, au lieu de se détourner vers ce qui risque d'être le succédané fébrile d'un développement véritable. En deuxième lieu, les tarifs des hôtels micronésiens sont si bas et l'exploitation de ceux-ci est probablement si fortement subventionnée que, dans les circonstances actuelles, le

tourisme serait une source de dépenses plutôt que de revenus pour la Micronésie. Enfin — et c'est l'argument qui pèse le plus — la population micronésienne étant peu nombreuse et étant encore en train d'affermir son unité, voire son identité, un afflux massif de touristes pourrait avoir des répercussions graves pour le Territoire, en compromettant certains aspects de cette évolution qui ne font que commencer à s'affermir.

160. La Mission estime donc qu'en ce qui concerne le tourisme l'Administration devrait se borner à une expérience modeste et suivie de très près, jusqu'au moment où le congrès de la Micronésie aura fait connaître ses intentions en la matière. La Mission espère que ce secteur possible de développement économique — qui n'est qu'un secteur parmi beaucoup d'autres — ne détournera pas le congrès de ses tâches plus urgentes en l'empêchant de s'attaquer résolument au problème tout entier de la planification économique et de préciser l'orientation qu'il convient, selon lui, de donner au développement futur de la Micronésie.

Transports et communications

Routes

161. On affirme que les plus importantes parmi les îles habitées du Territoire étaient jadis recouvertes d'un réseau serré de routes qui, faute d'être entretenues et utilisées, par suite du déclin que l'activité économique et l'activité générale du Territoire ont connu, par rapport à l'avant-guerre, ont été envahies par la végétation et, la plupart du temps, sont devenues impraticables. Aujourd'hui, sauf à Saïpan et à Tinian, où l'on avait construit d'excellentes routes stratégiques (qui, parfois, sont actuellement encore utilisables à des fins civiles, et parfois ne le sont pas), la plupart des routes du Territoire sont dans un piètre état. Par suite, le développement économique se trouve entravé et les véhicules routiers se détériorent rapidement et inutilement. La construction de routes dans ces nombreuses îles séparées les unes des autres, dont beaucoup ont un relief très accidenté, n'est pas une mince affaire; mais il faut entreprendre d'urgence l'exécution d'un vaste programme de construction de routes si l'on veut que le Territoire connaisse un développement économique sensible et si l'on veut stimuler davantage la production. Il est indispensable que l'Administration prenne la tête du mouvement et que des fonds supplémentaires importants soient mis à la disposition du Territoire pour que les progrès nécessaires soient accomplis; d'ailleurs, comme le montrent les réactions suscitées à Laura et ailleurs, la population micronésienne ne se dérobera pas à sa tâche si l'Administration sait la convaincre et lui prête du matériel pour l'aider. Comme on a commencé à le voir sous l'Administration actuelle, un vaste domaine s'offre à la coopération entre les collectivités et le gouvernement.

162. Dans ce secteur, les difficultés sont énormes et l'Administration doit être félicitée de ce qu'elle a fait en faveur des transports maritimes. Ces dernières années, on a enregistré une nette amélioration. Du fait, également, que les Micronésiens eux-mêmes s'intéressent aux progrès de ce mode de transport, par exemple dans le cas de la Saipan Shipping Company, et que l'Administration les encourage à participer à de pareilles entreprises, il y a lieu de penser que le transport des passagers et des marchandises, par voie de mer, entre les différentes parties du Territoire sous tutelle s'améliorera nettement. L'assouplissement des mesures de sécurité, qui permet à présent à des navires de nationalité autre qu'américaine de faire escale dans les ports du Territoire sous tutelle, facilitera sans doute également la circulation des personnes et des marchandises d'un bout à l'autre du Territoire.

163. Les communications, c'est-à-dire avant tout des liaisons suffisantes par bateau, sont la clef du développement économique de la Micronésie. Certes, il ne sera pas rentable pour les bateaux de faire fréquemment escale dans les petites îles éparses qui n'ont que peu de fret à offrir. Il peut arriver que la valeur des produits ramassés reste inférieure au coût du transport. Mais, faute d'un ramassage régulier des denrées et produits et d'un approvisionnement régulier en marchandises, les habitants des îles ne seront guère incités à accroître leur production. Si l'on tient pour acquise la décision de principe de l'Administration d'assurer à toute la population de la Micronésie un bien-être conforme aux exigences modernes, il n'existe qu'une autre possibilité, d'ailleurs néfaste: faire vivre les habitants, en permanence, de charité. Il semble donc indispensable que l'Administration poursuive sa politique positive actuelle et encourage de toutes les façons, notamment au moyen de subventions, la création de services de navigation fréquents et réguliers, assurés par de petits bateaux ou par des navires de plus fort tonnage. Seules des liaisons de ce genre donneront aux habitants des régions écartées la possibilité de tirer de leur île tout ce qu'elle peut donner au point de vue économique, et les inciteront à le faire.

164. A Saïpan et dans les îles Marshall, la Mission a entendu certaines personnes se plaindre de ce que les marchandises importées coûtent exagérément cher dans le Territoire sous tutelle, du fait que les bateaux de haute mer déchargent leur cargaison à Guam et non dans un port du Territoire. Il a été dit que les marchandises destinées à la Micronésie qui sont déchargées à Guam doivent être rechargées sur des bateaux du Territoire sous tutelle, ce qui entraîne une augmentation du prix de vente due aux frais de double manutention et à la commission des agents maritimes de Guam. A Saïpan, il a été dit que les bateaux transportant des marchandises destinées au Territoire devraient les décharger directement

à Saïpan et non à Guam. Dans les îles Marshall, où le long voyage en sens inverse à partir de Guam gonfle les prix et où l'irrégularité des services de navigation cause des difficultés, il a été suggéré de faire des îles Marshall le point de déchargement des bateaux de haute mer transportant des marchandises destinées à la Micronésie et de confier à la Pacific Micronesia Line le soin d'assurer, à partir de Kwajalein ou de Majuro, la distribution des cargaisons dans les autres parties du Territoire. Dans les îles Marshall on a également exprimé le désir que les bâtiments japonais soient autorisés à relâcher dans les ports du Territoire sous tutelle, et on a fait valoir à l'appui que la population du Territoire, qui n'a que de faibles revenus, ne peut pas se permettre d'acheter des articles américains et a besoin de plus de produits japonais; or les navires de la Pacific Micronesia Line qui sont les seuls à importer des marchandises japonaises, font si rarement la traversée que l'offre n'arrive pas à suivre la demande et que les habitants sont par suite réduits à acheter les marchandises américaines, nettement plus chères.

165. Ces différentes requêtes touchent à trois problèmes: tout d'abord, celui du commerce maritime à l'intérieur du Territoire; en second lieu, celui de l'entrée des navires marchands étrangers dans les principaux ports du Territoire; enfin, il s'agirait d'amener les compagnies de navigation étrangères à se rendre directement dans les ports du Territoire, de façon à supprimer le transbordement des marchandises à Guam. Pour ce qui est du premier point, la Mission croit savoir qu'en principe, à l'heure actuelle, seuls les bateaux appartenant à des résidents du Territoire sous tutelle peuvent assurer la distribution des cargaisons à l'intérieur du Territoire. Il existe trois compagnies de navigation principales qui sont dans ce cas. La plus importante est la Pacific Micronesia Line, qui est propriété de l'Administration du Territoire sous tutelle et reçoit de celle-ci des subventions importantes. Ensuite, il y a la petite Saipan Shipping Company, appartenant à des hommes d'affaires de Saïpan, à qui l'Administration a accordé une aide financière; enfin, un service moins important de navigation est exploité par une compagnie commerciale locale des îles Marshall. Chacune de ces compagnies a le droit d'assurer des liaisons maritimes entre les îles du Territoire et également d'envoyer ses bateaux à l'étranger pour y décharger ou en rapporter du fret. En pratique, toutefois, seule la Pacific Micronesia Line possède un navire capable d'entreprendre des traversées au long cours; elle assure des services à destination et en provenance du Japon, mais cette compagnie n'aurait pas non plus les moyens de s'aventurer bien plus loin. C'est dire que les marchandises en provenance de l'étranger, sauf du Japon, sont nécessairement transportées par des navires autres que micronésiens.

166. Ceci amène au deuxième point. L'Autorité administrante a décidé (voir art. 8, par. 1 de

l'Accord de tutelle) de n'autoriser l'accès du Territoire qu'aux navires qui sont propriété de résidents du Territoire sous tutelle ou des Etats-Unis. Tant que cette décision continuera d'être appliquée, il semble impossible de donner suite à la demande des îles Marshall tendant à ce que des navires japonais soient autorisés à se rendre directement dans les ports du Territoire. En pareil cas, et ceci amène au troisième point, les requêtes formulées à Saïpan et dans les îles Marshall ne pourraient être satisfaites que de l'une des deux façons suivantes: ou bien il faudrait que des navires du Territoire sous tutelle puissent se rendre jusqu'aux Etats-Unis et dans d'autres pays et augmentent le nombre de leurs traversées à destination du Japon ce qui amènerait à doter la Pacific Micronesian Line de navires plus nombreux, plus grands et plus rapides, et il s'agit là d'une éventualité que l'Administration ne devrait pas manquer d'envisager, notamment en ce qui concerne des voyages plus fréquents à destination du Japon; ou bien on pourrait amener les compagnies de navigation américaines à décharger leurs navires directement dans les ports du Territoire sous tutelle. Lorsque la Mission a demandé si l'on pouvait organiser des services maritimes directs de ce genre, le Haut Commissaire lui a répondu que l'Administration n'avait aucun moyen de contraindre les navires américains à faire escale dans des ports du Territoire sous tutelle plutôt qu'à Guam; le problème tenait essentiellement à ce qu'en raison des tonnages minimes dont il s'agissait les compagnies de navigation n'étaient pas disposées à relâcher dans des ports du Territoire, en plus de Guam. Le Haut Commissaire a ajouté que les frais de manutention et d'arrimage à Kwajalein sont si élevés que l'on ne réduirait probablement pas les dépenses globales en utilisant ce port d'entrée; néanmoins, cette possibilité — de même que celle de construire à Kwajalein un entrepôt pour le Territoire sous tutelle — était à l'étude.

167. La Mission attache beaucoup de poids aux représentations qui ont été faites à Saïpan et à Majuro; toute mesure capable de réduire le coût de la vie dans le Territoire mérite d'être examinée de près. Si l'Autorité administrante s'en tient à sa décision d'autoriser uniquement des navires du Territoire sous tutelle ou des Etats-Unis à faire escale dans les ports micronésiens, elle doit prendre les mesures nécessaires afin que cette décision n'ait pas d'effets fâcheux pour la population du Territoire. En ce qui concerne la répugnance des compagnies de navigation américaines à envoyer leurs navires directement dans le Territoire, la Mission constate qu'il y a actuellement des entrées et des sorties considérables de marchandises dans le Territoire et estime que l'Administration ne manque pas d'arguments de poids pour négocier avec ces compagnies. La Mission demande donc instamment à l'Autorité administrante de reconsidérer la question, en s'attachant avant tout aux intérêts du Territoire sous tutelle et en ayant constamment le souci d'établir l'identité de la

Micronésie. La Mission pense aussi que le nouveau congrès de la Micronésie devrait s'intéresser à la question. Elle est convaincue que, lorsqu'il le fera, il se rendra compte du danger qu'il y aurait à saper les compagnies de navigation micronésiennes, ce qui pourrait se produire si les lignes étrangères venaient faire escale dans les ports du Territoire sous tutelle, non pour assurer un service complet, mais simplement pour accaparer la partie la plus profitable du commerce micronésien.

168. En insistant auprès de l'Autorité administrante pour qu'elle se préoccupe constamment d'établir l'identité de la Micronésie, la Mission tient à mentionner une autre question qui a été soulevée à Saïpan. Les dispositions relatives aux agences qui ont été prises par quelques entreprises d'outre-mer semblent indiquer que le Territoire sous tutelle fait partie de Guam ou en est une dépendance. S'il appartient incontestablement à ces sociétés d'accorder comme elles l'entendent leurs droits de représentation, l'Administration a de son côté le devoir de prendre des mesures positives, chaque fois que l'occasion s'en présente, pour ne laisser subsister aucun doute quant au statut du Territoire sous tutelle.

Transports aériens et télécommunications

169. Dans le présent chapitre, la Mission — péchant peut-être par manque de générosité — a passé sous silence les questions qui n'appelaient de sa part aucune critique ni suggestion importante et a surtout insisté sur celles auxquelles elle souhaiterait que l'on consacre des ressources ou des efforts plus considérables. A cet égard, il ne serait guère nécessaire de mentionner les transports aériens et les télécommunications étant donné que l'on a déjà beaucoup fait dans ce domaine et que l'on est en train de faire davantage encore. Toutefois, la Mission tient à profiter de l'occasion pour féliciter tout spécialement l'Administration de l'œuvre qu'elle a accomplie dans ces deux secteurs, qui sont d'une importance vitale pour le bien-être et le développement d'un territoire aussi dispersé que la Micronésie. Les services aériens sont fortement subventionnés — les subventions s'élevant à 450 000 dollars environ par an, compte non tenu du coût de la construction des aérodromes — mais les avantages qu'en tire la Micronésie sont énormes. Les deux appareils amphibies que l'Administration est obligée d'utiliser encore ne peuvent transporter que quelques passagers et très peu de fret. L'acquisition d'un avion plus grand et l'aménagement d'aérodromes permettent de transporter un plus grand nombre de passagers et plus de fret à des intervalles plus fréquents. D'ores et déjà, l'amélioration des communications a eu d'heureux effets: il aurait été impossible, sinon, d'entreprendre aussi rapidement les nouveaux programmes d'instruction et de santé publique. Elle a en même temps amené la Micronésie à prendre davantage conscience de son unité. Les aérodromes de Truk et de Yap sont venus s'ajouter à ceux de Saïpan et de Majuro.

Lorsqu'il en existera aux Palaos et à Ponapé, les avantages que ces aérodromes procurent seront bien plus considérables encore. C'est pourquoi la Mission a été heureuse de constater l'état d'avancement des travaux d'aménagement de l'aérodrome du district des Palaos — entreprise difficile qui fait appel à l'esprit inventif de l'homme — et d'apprendre que les plans concernant l'aéroport de Ponapé progressent. Elle espère que l'on disposera des ressources nécessaires pour construire sans tarder un aéroport à Ponapé. Ce réseau d'aéroports sera une réalisation à l'actif de l'Administration, un atout majeur pour les habitants du Territoire et une très précieuse contribution à la cause de l'unité micronésienne.

Matériel

170. Bien que certains fonctionnaires des travaux publics montrent de réelles dispositions pour tirer parti de moyens de fortune, on ne peut méconnaître qu'une grande partie du matériel de construction utilisé dans le Territoire — et consistant d'ordinaire en machines abandonnées ou offertes par la Marine — est vétuste et ne peut plus être réparé dans des conditions rentables. On gaspille beaucoup de temps et d'efforts à vouloir utiliser du matériel inadéquat ou à attendre qu'il soit réparé. Le coût des pièces de rechange, même lorsqu'on peut se les procurer, est devenu exorbitant et les machines elles-mêmes demeurent inutilisables pendant des mois en attendant que les pièces de rechange soient livrées. Les programmes accélérés de construction, notamment les programmes de construction d'écoles et de logements pour le personnel enseignant, ont pesé de façon excessive sur le matériel, déjà inadéquat. L'Administration reconnaît l'existence du problème et, selon ce que la Mission croit savoir, elle a adopté un programme de remplacement du matériel inadéquat, dont le coût est évalué à 2 millions de dollars au total pour les six prochaines années. Si ce programme d'achat de matériel lourd pouvait être accéléré, il permettrait d'obtenir des résultats plus tangibles dans plusieurs domaines. Alors que l'affectation de ressources supplémentaires à certains programmes — par exemple aux constructions scolaires — augmente les difficultés et crée un déséquilibre dans d'autres secteurs de l'activité, l'achat rapide de matériel hautement productif, loin de créer des difficultés supplémentaires, atténuerait les difficultés existantes.

Eau, gaz, électricité et énergie

171. Dans presque tout le Territoire, les installations, en ce qui concerne l'électricité, l'énergie et l'eau comme les services frigorifiques, sont tout à fait insuffisantes. L'eau et l'électricité ne sont en général fournies que dans les centres de district et, même dans ces centres, les installations ont presque toujours un caractère temporaire; elles

ne permettent pas de faire face à des besoins toujours croissants et ne répondent pas à des normes d'hygiène raisonnables. Beaucoup de générateurs proviennent des surplus de l'armée ou d'autres stocks; ils sont utilisés au-delà de leur capacité ou de leur durée d'utilisation rentable. Les programmes accélérés de construction ont mis en relief l'insuffisance des installations existantes, qui, dans l'ensemble, se sont détériorées faute d'avoir été remplacées. La Mission croit savoir que l'Administration a adopté un programme de remplacement et d'agrandissement de toutes les installations électriques (soit une dépense globale de 6 millions de dollars en six ans), du service des eaux (1,38 million de dollars en six ans) et des installations de réfrigération (850 000 dollars en six ans). Il serait souhaitable, semble-t-il, que ce programme, lui aussi, soit accéléré. Sur ce point également, un brusque accroissement des dépenses aiderait les autres programmes de développement plutôt qu'il ne les désorganiserait.

Bâtiments publics et urbanisme

172. A la fin de la guerre, presque tous les bâtiments micronésiens avaient été détruits. Des huttes et des maisons préfabriquées, faites de matériaux récupérés, ont défini le style architectural de la Micronésie, compromettant la beauté naturelle du Territoire. A part quelques immeubles bâtis par les missions religieuses, il n'y avait récemment encore que peu de bâtiments qui témoignaient d'un souci urbaniste, pour ne pas parler d'un sentiment de fierté envers la Micronésie ou de foi en son avenir. Il existe enfin aujourd'hui des bâtiments dignes de ce nom; les écoles, par exemple, sont adaptées aux besoins scolaires, construites avec des matériaux permanents, et souvent situées dans un cadre magnifique. La Mission espère que le jour n'est pas éloigné où l'on pourra construire de nouveaux immeubles tels que bâtiments communautaires, bibliothèques, bureaux administratifs et autres bâtiments publics. Le besoin de centres communautaires se fait particulièrement sentir; ces centres pourraient servir de lieu de réunion aux conseils municipaux et servir aussi à l'instruction des adultes ainsi qu'aux nombreuses activités qui aident à grouper en communautés les habitants ayant des objectifs communs. La Mission espère que des plans d'urbanisme seront élaborés pour les centres de district, de façon que leur expansion ne se fasse pas au hasard et à grands frais, comme cela arrive souvent à l'heure actuelle, semble-t-il, mais de façon que toute nouvelle construction ajoute à la beauté et au charme du quartier et rende les habitants fiers de leur ville. Un plan général de développement du Territoire, portant sur cinq années ou plus, est aussi indispensable à l'urbanisme qu'il l'est au développement des autres secteurs. Enfin, la Mission pense que l'emplacement des maisons qui sont actuellement construites en nombre toujours croissant à l'intention du personnel enseignant et

des fonctionnaires devrait être choisi compte tenu du fait que ces maisons seront occupées le moment venu par des Micronésiens. Il s'ensuit que les maisons ne devraient pas être groupées en « cités », mais construites à proximité des écoles et dans les villages. Elles pourraient inspirer les plans visant à améliorer l'approvisionnement de tous les résidents en eau et en électricité.

Logement

173. De l'avis de la Mission, le moment est venu — depuis longtemps déjà, en fait — d'agir activement en vue d'améliorer le logement des Micronésiens. Un tel effort tendant à enlever à de nombreuses agglomérations micronésiennes leur caractère de bidonvilles est nécessaire, ne serait-ce que pour mieux protéger les habitants contre la violence des typhons qui s'abattent périodiquement sur le Territoire. Qui plus est, l'écart entre le niveau que l'instruction et la santé publique ont atteint et les conditions de vie de la plupart des habitants est déjà une source de préoccupation pour certains Micronésiens, avant de le devenir pour beaucoup. De même l'Administration ne pourra atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés en matière d'éducation publique et de santé publique tant que les maisons demeureront ce qu'elles sont actuellement dans la plus grande partie du Territoire: le manque d'espace et de lumière empêche les enfants d'étudier et il est difficile de respecter les règles de l'hygiène quand on n'a pas sous la main l'eau nécessaire. On ne peut certainement pas tolérer qu'un médecin micronésien qui fait un excellent travail dans un nouvel hôpital où les règles les plus strictes d'hygiène sont observées rentre à la fin d'une journée de travail dans une maison de fortune où il n'y a ni eau courante ni électricité. Grâce aux ressources monétaires accrues que les dépenses de l'Administration apportent à l'économie et grâce à l'accélération de l'activité locale, on construit de nouvelles maisons adaptées aux besoins. D'autre part, les Micronésiens qui remplacent les Américains dans les postes supérieurs occupent les maisons de l'Administration. Mais une action d'envergure s'impose pour faire face au problème du logement. Comme pour les autres programmes de construction, le mieux serait d'entreprendre le programme de logement dans le cadre d'un programme économique d'ensemble: on pourrait élaborer un programme tendant à développer la construction d'habitations à bon marché de façon à stimuler l'activité économique dans tous les secteurs, donner une impulsion nouvelle aux affaires locales qui périclitent, et développer de nouvelles entreprises. La situation n'est pas de celles que l'on peut abandonner au libre jeu des forces économiques; l'Administration doit intervenir d'une manière positive car il y a un retard à combler et un manque de capitaux privés dont il convient de tenir compte. Tous les contrats de construction que l'Administration

pourra passer devraient être établis de façon à seconder la création d'une industrie du bâtiment qui puisse grossir les forces lancées à l'assaut du problème du logement. En raison du caractère d'urgence du programme de construction d'écoles et de logements pour le personnel enseignant, il n'a pas été possible d'en tirer tout le parti qu'on aurait pu en retirer si le rythme de l'expansion avait pu être plus rapide. Les prochaines années offriront beaucoup d'autres occasions qu'il ne faudra pas laisser échapper. Quant à la construction d'habitations à bon marché, il est possible d'employer de nombreuses méthodes et plusieurs d'entre elles pourraient être appliquées simultanément. Par exemple, l'Administration pourrait faire construire des habitations à bon marché pour les vendre au comptant ou les louer et les vendre à crédit. Elle pourrait fournir une assistance aux entrepreneurs qui remplissent certaines conditions. Elle pourrait aussi aider les habitants à construire leurs propres maisons; par exemple, elle pourrait leur prêter des machines pour fabriquer des parpaings en béton ou des briques et les départements des travaux publics pourraient fournir des plans types, donner des conseils techniques et surveiller les travaux. L'Administration pourrait se charger d'importer en gros du ciment, d'organiser la fabrication de ciment coralien sur place en se servant des ressources naturelles qui souvent abondent dans les îles. On pourrait aussi mettre au point un programme de prêts à la construction. La solution hardie et témoignant d'un esprit à la fois inventif et pratique que la Coopérative de logement de Metalanim a adoptée pour loger ses membres et leurs familles est un exemple digne d'être étudié et retenu dans tout le Territoire. Elle a démontré les possibilités que de tels projets offrent de mobiliser l'énergie et les ressources humaines au service d'un mouvement fondé sur l'effort personnel. Quels que soient les moyens adoptés, la Mission considère que l'amélioration du logement de la population est un des besoins primordiaux de la Micronésie, besoin qui constitue pour l'Autorité administrante un devoir auquel elle ne saurait se dérober. La Mission espère sincèrement que l'Administration fera preuve d'une réelle largeur de vues en s'attaquant à ce problème, qui est aussi pour elle l'occasion de donner sa pleine mesure.

NÉCESSITÉ D'ÉTABLIR UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

174. La Mission est convaincue que si, dans certains pays, le développement peut être laissé au libre jeu des forces économiques, en Micronésie, où le développement économique est tributaire des ressources et des stimulants de l'extérieur, il est urgent d'établir à l'avance un plan détaillé et complet, conséquence logique de la nécessité d'intervenir de façon positive pour encourager le développement économique. La Mission se rend

compte et se félicite du fait que l'Administration a préparé pour six ans et à titre indicatif une série d'objectifs et de budgets dans certains domaines d'activité — routes, aérodromes, énergie, eau, chambres froides, etc. — mais elle préconise de faire davantage, à savoir d'élaborer un plan global de développement économique pour une période de cinq ans par exemple. A son avis, il ne devrait pas s'agir d'un schéma, mais d'un cadre que l'on pourrait modifier en fonction des besoins et qui permettrait de dégager un objectif commun en Micronésie tout en faisant ressortir les nombreuses questions de principe qu'il convient d'aborder et de résoudre.

175. Selon la Mission, il convient de créer au siège de l'Administration un bureau de développement économique qui serait chargé d'établir ce plan et d'en assurer la mise en œuvre. Le directeur de ce bureau devrait relever directement du Haut Commissaire et, l'exécution du plan exigeant la coordination de toutes les activités de l'Administration, on peut supposer qu'il serait en fait le conseiller principal du Haut Commissaire et qu'il aurait une autorité suffisante, soit directement soit par l'intermédiaire du Haut Commissaire, pour assurer cette coordination. L'absence d'un tel bureau ou d'un tel fonctionnaire est, de l'avis de la Mission, la lacune la plus apparente dans l'administration actuelle du Territoire et l'un des facteurs qui expliquent un grand nombre des imperfections signalées dans le présent chapitre. La nomination du fonctionnaire voulu allégerait considérablement la charge qui incombe actuellement au Haut Commissaire. Rares sont ceux qui possèdent les multiples compétences économiques et autres ainsi que la largeur de vues et l'esprit d'initiative qu'exige le poste que la Mission estime nécessaire de créer. Mais ils existent, et d'autres pays en voie de développement les ont trouvés et en ont tiré parti. L'Autorité administrante aurait intérêt à consulter le Bureau de l'assistance technique de l'ONU, le Fonds spécial ou la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, qui possèdent tous une grande expérience en la matière.

176. La Mission a également examiné une suggestion, avancée dans le Territoire, tendant à créer, en plus du Fonds de prêt au développement économique et en dehors du budget ordinaire, un fonds de développement économique qui disposerait de crédits très importants. Les arguments qui militent en faveur de la création d'un fonds de ce genre sont que les crédits inscrits au budget ordinaire au titre du développement économique sont beaucoup trop faibles, qu'il n'est même pas certain que le Congrès des Etats-Unis continuera de les accorder tous les ans, qu'en raison de cette incertitude on hésite à entreprendre des programmes à long terme et que la création d'un fonds important aurait un prodigieux effet psychologique en dissipant les inquiétudes et en encourageant ainsi le développement économique. La Mission reconnaît que les crédits consacrés au développe-

ment économique sont actuellement insuffisants et que la mise en œuvre des nombreuses propositions qu'elle a faites en vue d'accélérer le développement de l'agriculture, de la pêche, de la construction routière, etc., entraînerait une augmentation sensible des dépenses. Dans les circonstances actuelles, la Mission estime toutefois préférable de faire face à cette augmentation en accroissant le budget ordinaire plutôt qu'en créant un fonds distinct. Elle considère en effet que, dans un petit territoire comme la Micronésie, la planification et la mise en œuvre du développement économique doivent s'inscrire dans le cadre gouvernemental, moyennant la coordination des services administratifs actuels. Il s'ensuit que les crédits destinés au développement économique devraient être imputés sur le budget ordinaire — accru en conséquence — pour être répartis entre les divers secteurs de développement économique. Si toutefois on constate que l'incertitude continue d'entraver la planification et le développement, il faudra assurément étudier la possibilité de créer un fonds spécial de développement économique.

177. Parmi les raisons qui ont amené la Mission à ses conclusions quant à la nécessité d'établir un plan économique d'ensemble, on peut citer les suivantes: premièrement, il est improbable que l'on puisse tenter un effort véritable de développement économique, à plus forte raison un effort énergique, à moins de tenir compte de tous les facteurs pertinents dûment coordonnés. On a pu le constater, par exemple, d'un bout à l'autre de la section du présent rapport consacrée à l'agriculture. Il est également improbable que l'on puisse disposer des ressources nécessaires — extérieures ou intérieures — tant qu'il n'y aura pas de plan d'ensemble. Un plan pourrait montrer dans quelle mesure les sources actuelles d'assistance permettent de répondre aux besoins du Territoire et s'il convient d'envisager d'autres moyens d'obtenir une assistance extérieure. Deuxièmement, l'absence de plan provoque le gaspillage et les doubles emplois. C'est ainsi qu'actuellement le tracé de certaines routes est essentiellement établi pour assurer le transport des enfants dans les écoles regroupées; si les objectifs d'ensemble étaient définis plus clairement, le tracé des routes pourrait également répondre à d'autres fonctions et, dans certains cas, l'implantation des écoles pourrait être différente. De même, comme on l'a noté, l'établissement des plans d'urbanisme pour les centres de district en serait facilité. Troisièmement, maintenant que les systèmes d'enseignement primaire et secondaire reposent sur des bases plus satisfaisantes, toute l'attention devra prochainement se porter sur l'enseignement complémentaire et supérieur. De quel genre d'écoles professionnelles et techniques aura-t-on besoin? Faut-il créer une université dans le Territoire et, dans l'affirmative, quelles devraient être les disciplines enseignées? Faut-il attribuer plus de bourses dans un domaine plutôt que dans un autre? Un plan économique qui fixerait les

objectifs et établirait un ordre de priorité faciliterait la planification des moyens d'enseignement.

178. Quatrièmement, un plan économique d'ensemble permettrait d'indiquer les projets qui, s'inscrivant dans le cadre d'objectifs nationaux, méritent le plus l'appui du gouvernement sous forme de prêts et d'assistance. Un tableau de l'évolution projetée au cours de plusieurs années serait utile tant aux organismes publics ou semi-publics — notamment aux offices de développement économique dont la création est recommandée dans une autre section du présent rapport — lorsqu'ils examinent dans quels secteurs il convient d'accorder des prêts et des dons, qu'aux particuliers, coopératives ou sociétés micronésiens qui envisagent de nouvelles entreprises. Etant donné la rareté des capitaux privés dans le Territoire — bien que les dépenses accrues de l'Administration augmentent considérablement la masse monétaire — il est souhaitable de les orienter vers les projets qui offrent les meilleures chances d'aboutir. Toute activité financée par des fonds du gouvernement central, comme la construction d'écoles ou de logements, devrait être exécutée non seulement pour elle-même mais dans le cadre d'un plan d'ensemble afin de stimuler et d'établir sur des bases solides les entreprises micronésiennes. De plus, il est grand temps que l'Administration, en collaboration avec le congrès de la Micronésie, mette au point des lois instituant des tarifs douaniers, des droits protecteurs et d'autres mécanismes destinés à stimuler la production locale et à décourager l'importation des biens qui peuvent être produits sur place. Ainsi, il serait bon de favoriser et d'aider financièrement la menuiserie, qui se développe dans les Palaos, et on pourrait décourager progressivement l'importation de meubles, de portes et de menuiseries. Il faudrait encourager financièrement la production locale de boissons non alcoolisées ou même de bière et décourager l'importation de ces produits. Un plan global de développement aiderait le congrès à examiner ce genre de question.

179. Cinquièmement, chaque district serait au courant, ce qui n'est pas le cas actuellement, de ce que font les autres districts, et tous pourraient y trouver une raison supplémentaire de s'unir dans un effort commun en vue d'atteindre les objectifs nationaux. Ils prendraient davantage conscience de leur interdépendance à mesure que se créeraient des industries complémentaires.

180. Sixièmement, il y a la question importante de la réforme agraire. L'action entreprise dans ce domaine pourrait être une condition préalable du développement économique. Mais la terre est au centre même de l'existence et des instincts des populations insulaires, et il n'est guère probable que l'Administration puisse modifier radicalement le régime foncier; seul un organe législatif micronésien pourrait en prendre l'initiative. Les membres de cet organe seront mieux placés pour juger des mesures à prendre s'ils peuvent envisager la question de la réforme agraire dans le cadre d'un

plan unanimement approuvé de développement économique. Septièmement, le nouveau congrès, qui sera nécessairement préoccupé de la nécessité de parvenir à l'indépendance économique, se demandera s'il est économiquement rentable de maintenir la politique actuelle, éminemment louable, de l'Administration qui consiste à doter d'installations modernes des îles reculées aux ressources les plus modiques, qui risquent de devenir encore plus déficitaires à mesure que les jeunes gens instruits se dirigeront vers les grands centres à la recherche d'emplois. Le congrès de la Micronésie ne manquera pas de se demander s'il faut essayer de regrouper les populations sur les îles les plus étendues et les plus accessibles, qui offrent les meilleures possibilités de développement économique, ou bien de n'implanter des services complets que dans ces grandes îles. Un plan de développement d'ensemble faciliterait l'étude de cette question épineuse. Enfin, et c'est ce qui importe le plus, l'existence d'un plan d'ensemble — à l'établissement duquel, comme on le fait valoir ci-après, les Micronésiens doivent pleinement participer — aidera la population du Territoire à songer à son statut et à ses affiliations futurs. Si la viabilité économique n'est pas toujours indispensable à l'autonomie ou à l'indépendance, elle n'en influe pas moins sur les options possibles; il est donc souhaitable que ceux qui prennent les décisions politiques aient une idée suffisamment claire de leur situation économique et sachent du moins si l'on a ouvert ou si l'on peut ouvrir la voie qui mène à la viabilité économique.

NÉCESSITÉ DE FAIRE PARTICIPER LES MICRONÉSIENS À LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE

181. La Mission est également convaincue qu'il importe au plus haut point de mobiliser l'intérêt et l'enthousiasme de la population micronésienne pour le développement économique et l'accroissement de la production. A l'heure actuelle, l'Administration a des programmes pour l'amélioration de l'enseignement, de la santé publique, de l'agriculture, des communications, de l'énergie et des routes. Certains de ces programmes sont établis en fonction de perspectives à long terme et sont sûrement l'aboutissement d'une étude attentive et compétente, mais, d'une façon générale, les habitants n'ont guère pris part à leur élaboration et n'en connaissent pas grand-chose, même lorsqu'il s'agit de leur localité et de l'avenir immédiat. L'infrastructure du développement économique est peut-être réalisable sans la participation active de la population, mais le développement économique lui-même ne l'est pas. L'argent peut produire des aéroports, des routes, des écoles et des enseignants, mais il ne peut à lui seul assurer l'accroissement de la production, c'est-à-dire l'accroissement du rendement des Micronésiens eux-mêmes.

182. Au cours des 17 dernières années, le Territoire a subi l'effet néfaste des revirements de politique et de l'incapacité à poursuivre les programmes entamés. Il en est ainsi dans tous les domaines d'activité, bien qu'il s'agisse en l'occurrence du secteur économique. D'année en année, les fonctionnaires ont, l'un après l'autre, fait démarrer leur projet favori, puis s'en sont désintéressés lorsque sa poursuite exigeait trop d'efforts ou ont quitté le Territoire pour occuper un autre poste. Il n'est pas surprenant que ce manque de direction suivie ait fait perdre quelque illusions à un grand nombre de Micronésiens, créant une atmosphère défavorable au développement économique. Le grand avantage d'un plan économique est que l'on pourrait en attendre une certaine continuité de politique et d'efforts. Un plan établi avec la participation des Micronésiens aurait en outre l'avantage de reposer non pas sur l'enthousiasme de fonctionnaires d'outre-mer, mais sur les opinions et les ambitions plus durables des gens qui vivent à demeure dans le Territoire.

183. Il y a peut-être lieu d'exposer certains des nombreux facteurs qui ont amené la Mission à faire cette recommandation. Premièrement, les possibilités économiques de la Micronésie sont limitées; à moins de mettre davantage à contribution les énergies et les idées des Micronésiens et à moins de s'employer plus encore à intéresser les Micronésiens, les stimuler et communiquer avec eux, ces possibilités limitées risquent elles-mêmes de ne pas être exploitées. Cette affirmation comporte évidemment des répercussions plus étendues, qui se rapportent à la section consacrée au progrès politique, car le développement économique et le développement politique sont indissolublement liés. Deuxièmement, le domaine de la planification économique et sociale est, plus qu'aucun autre, celui où la nécessité de créer une plus grande conscience micronésienne rejoint le besoin d'éducation politique. La discussion de l'ordre de priorité, la rivalité des districts et des intérêts, l'équilibre entre l'attente de la population et l'ensemble des ressources disponibles, tout cela constitue l'essence même de la politique, et participer à la planification économique et sociale et à l'élaboration des doctrines, c'est bénéficier de l'éducation politique la plus utile. On ne peut donc guère s'attendre à un développement politique sain, pour lequel il faut des représentants politiquement éduqués, tant que la planification économique et sociale et les décisions de principe en cette matière relèveront exclusivement de l'exécutif, surtout tant que les membres spécialistes de l'exécutif seront des non-Micronésiens, ce qui sera vraisemblablement le cas pendant encore quelque temps.

184. Troisièmement, la participation des Micronésiens à l'établissement d'un plan de développement économique est une façon de contribuer à instituer un certain contrôle populaire de l'élaboration du budget du Territoire. Dans le système actuel, nécessaire du fait que le Territoire dépend

des subventions du Congrès des Etats-Unis et, par conséquent, est incorporé dans le mécanisme budgétaire des Etats-Unis, l'Administration commence à préparer le projet de budget environ trois ans avant l'exercice considéré, et il n'est pas facile de faire participer le corps législatif du Territoire aussi longtemps à l'avance, pas plus qu'il n'est facile de refondre le projet, passé un certain stade. Mais il est possible d'associer des Micronésiens représentatifs à l'établissement du budget, et les moyens de le faire sont examinés dans une autre section du présent rapport. Toutefois, ces voies possibles mises à part, si l'on a consulté pleinement la population de la Micronésie lors de l'élaboration d'un plan global de développement économique et s'il y a eu accord sur les grandes lignes de l'ordre de priorité, le budget a toutes les chances de refléter la volonté générale.

185. Quatrièmement, bien qu'il y ait beaucoup d'idées excellentes sur la façon d'augmenter le rendement des Micronésiens, il y en a aussi quelques-unes, souvent fondées sur le souvenir du régime japonais, qui sont probablement peu réalistes dans la conjoncture actuelle. La participation des leaders micronésiens au travail concret de planification économique leur permettra de séparer eux-mêmes les idées pratiques de celles qui ne le sont pas; ils pourront alors, plus efficacement que n'auraient jamais pu le faire les fonctionnaires non micronésiens, donner à leurs compatriotes des avis reposant sur les réalités contemporaines.

186. Cinquièmement, les entreprises de grande envergure que certains Micronésiens ont suggérées comme étant les plus propres à contribuer à l'autonomie économique de la Micronésie ne pourraient sans doute être créées que par des mesures qui auraient de profondes répercussions sociales. Par exemple, une grande partie de la Micronésie étant très pauvre en main-d'œuvre, la création, comme on l'a suggéré, d'une industrie sucrière à Saïpan pourrait entraîner l'importation de plusieurs milliers d'habitants d'Okinawa ou de Japonais; de même, pour établir une grande industrie de la pêche, il faudrait faire appel à de nombreux non-Micronésiens. Il ne serait pas souhaitable de créer des industries ayant de vastes répercussions sur les affaires sociales, économiques et politiques de la Micronésie, si ce n'est par des décisions, prises en connaissance de cause, de l'organisme représentatif micronésien. Par conséquent, vu qu'il importe de tarder le moins possible à définir les possibilités économiques du Territoire et à mettre en train son développement économique intégral, plus tôt les Micronésiens seront associés à la planification économique, mieux cela vaudra.

187. Enfin, les Micronésiens doivent se prononcer sur leur avenir politique. Une des meilleures façons de se préparer à évaluer les possibilités qui leur sont offertes et à exercer leur droit d'autodétermination est de prendre part à l'élaboration et à l'exécution d'un plan de développement.

188. De l'avis de la Mission, il y a beaucoup de gens capables qui pourraient se joindre à

l'Administration pour planifier l'avenir économique et social de la Micronésie. Par ses travaux de 1963, le Comité économique du Conseil de la Micronésie a donné un aperçu des idées qui peuvent être mises à contribution, et il n'a pourtant pas eu pour l'aider les données et les conseils spécialisés dont bénéficierait une commission de développement dûment constituée. Il est temps que les représentants micronésiens aient voix au chapitre en matière économique. Comment y parvenir ? Les rouages que l'on pourra utiliser existent actuellement sous forme de conseils de district, et ils existeront bientôt pour tout le Territoire grâce au congrès de la Micronésie. La section suivante du rapport, qui traite du progrès politique, montrera que la Mission croit fermement que le congrès de la Micronésie devrait être un organisme actif et vigilant habilité à examiner toutes les questions intéressant la Micronésie, à constituer des comités et des groupes de travail, à interroger les fonctionnaires de l'Administration et à demander tous les renseignements nécessaires. Les conseils de district devraient avoir des pouvoirs analogues en ce qui concerne les affaires locales. On verra aussi que la Mission souhaite que la « micronisation » de l'Administration se poursuive aussi rapidement que possible.

189. Deux éléments, à savoir un corps législatif puissant et une fonction publique de plus en plus micronésienne, devraient par eux-mêmes contribuer beaucoup à ce que tout plan adopté réponde aux vœux de la population. La Mission voudrait suggérer en outre la création d'une commission ou d'un conseil de développement chargé de conseiller aussi bien le Haut Commissaire que le congrès de la Micronésie. Cette commission serait mixte: elle serait composée de membres du congrès et de fonctionnaires, y compris, bien entendu, le directeur du bureau de développement économique. On pourrait lui adjoindre un conseiller de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement ou de l'ONU. De même, à l'échelon du district, il pourrait y avoir des conseils de développement de district — prolongements de ceux qui existent déjà dans la plupart des districts — qui relèveraient de la commission principale et conseilleraient les administrateurs de district et les conseils de district; il s'agirait là aussi d'organismes mixtes composés de membres du conseil de district et de fonctionnaires, et de membres du congrès de la Micronésie représentant le district, siégeant *ex officio*. La Mission envisage que la commission principale et les conseils de district interviendront à chaque étape de l'établissement et de l'exécution des plans de développement économique centraux et de district. Ces organismes pourraient également statuer sur les demandes de prêts et de crédits et, d'une façon plus positive, s'occuper de stimuler l'entreprise locale.

190. D'autres mécanismes sont possibles, et la Mission n'entend nullement dogmatiser. Par exemple, une société de développement indépendante et des conseils locaux, pourvus de fonds et investis

de pouvoirs étendus, pourraient être créés en marge de l'Administration. Mais il faut autant que possible éviter la confusion et les rivalités; les commissions et les organismes autonomes n'ont que trop tendance à proliférer et, dans un territoire aussi petit que la Micronésie et aussi dépourvu de personnel qualifié, la Mission voit des avantages — qu'elle examine plus avant dans le chapitre sur le développement politique — à utiliser et à coordonner toutes les ressources de l'Administration et des organismes élus déjà créés. A son avis, la participation maximale de représentants élus est indispensable dans tout mécanisme prévu pour planifier et exécuter le développement économique, dont la Micronésie a un besoin urgent.

CONCLUSION

191. Nous avons cherché dans le présent chapitre à dégager les principales directions que le développement économique peut et doit prendre à mesure que les moyens deviennent disponibles. De nombreuses suggestions ont été faites. Certaines sont susceptibles d'application immédiate, d'autres peuvent exiger une étude plus approfondie, beaucoup d'autres peuvent dépendre de l'établissement d'un nouveau cadre où elles puissent être mises à l'essai et appliquées.

192. Quatre moyens devront être employés en vue du développement économique: formation en plus grand nombre de Micronésiens possédant les spécialités indispensables au développement économique; apport de capitaux; établissement d'un plan global de développement fondé sur un inventaire complet des ressources de la Micronésie ainsi que des besoins et des vœux de sa population; participation des Micronésiens à toutes les étapes de la planification. Le programme d'enseignement, qui a été considérablement accéléré, répond déjà en grande partie au premier de ces besoins, bien que la formation technique retarde encore. Le deuxième moyen, si l'on fait abstraction de l'apport de capitaux privés étrangers, concerne non seulement l'état des ressources financières actuellement disponibles, mais aussi leur répartition entre les mesures de développement économique et celles de progrès social. Les troisième et quatrième moyens, que les missions de visite précédentes ont elles aussi préconisés, nous semblent avoir une importance décisive: les décisions qui seront prises à leur sujet détermineront peut-être pour quelque temps le succès et le rythme du développement économique dans son ensemble.

193. La Mission espère que les suggestions qu'elle a faites dans le présent chapitre feront l'objet d'un examen attentif. Toutefois, estimant que les questions résumées dans la dernière section de ce chapitre revêtent la plus haute importance, elle tient à souligner particulièrement les trois recommandations suivantes:

a) Il faut s'employer davantage et d'une façon plus positive à stimuler le développement écono-

mique, tant pour lui-même que pour parvenir à l'équilibre voulu entre les programmes de développement économique et les programmes de développement social;

b) Des mesures doivent être prises immédiatement pour formuler un plan global de développement économique à long terme et pour mettre en place les rouages — et le personnel qualifié — nécessaires à l'établissement et à l'exécution du plan;

c) Les Micronésiens doivent participer à chaque étape de la planification. En particulier, il convient de constituer une commission ou un conseil de développement groupant des membres du congrès de la Micronésie et des fonctionnaires et chargé de conseiller le Haut Commissaire et le congrès; des organismes analogues, relevant de la commission principale, doivent être créés à l'échelon du district.

CHAPITRE V

PROGRÈS POLITIQUE

INTRODUCTION

194. Ce qui a le plus frappé la Mission, c'est que la Micronésie, naguère simple expression géographique, est en voie de devenir une nation unifiée. Des six districts qui composent la Micronésie, des neuf langues qui y sont parlées et des 2 000 îles dispersées dans l'espace et séparées dans le temps qui constituent son territoire, commence à se dégager une conscience nationale. Ce n'est certes encore qu'un début et l'esprit de clocher demeure très fort. Mais il n'en reste pas moins qu'une évolution s'est amorcée et qu'elle s'accélérera. L'amélioration des communications, la radiodiffusion et l'élévation du niveau de l'enseignement contribuent, de concert, à renforcer la notion d'unité nationale. Bien entendu, les symboles peuvent consolider ce sens d'un avenir commun. Le Territoire a déjà adopté son propre drapeau. La Mission souhaiterait que cette mesure s'accompagne de l'introduction de passeports et de timbres-poste micronésiens ainsi que de la création d'une monnaie nationale et d'une banque de Micronésie. Mais les symboles doivent être l'expression d'une réalité et la réalité de la Micronésie dépendra avant tout de son progrès politique. Une fois que les peuples du Territoire s'uniront pour faire face à leurs problèmes communs et que les communautés dispersées se grouperont pour atteindre un même but, le rythme de l'unification s'accélérera. Seul le progrès politique peut permettre d'exploiter cette force mystérieuse qui rend un peuple uni plus grand et plus puissant que la somme des éléments qui le composent.

195. Au stade actuel du développement de la Micronésie, une évolution politique rapide n'est donc pas seulement nécessaire en soi. Elle est, en fait, à la base de tout autre progrès. Une autorité administrante, de quelques bonnes intentions et de quelque conscience qu'elle fasse preuve, n'est pas omnipotente. Le progrès, notamment le progrès économique, ne tarde pas à soulever des questions de principe politique qui, en raison des percussions fondamentales qu'elles ont sur l'exis-

tence de la population, ne peuvent être effectivement tranchées que par la population elle-même. C'est ainsi que l'Autorité administrante ne parvient pas toujours à appliquer des mesures de réforme foncière qui pourtant seraient souhaitables, sur le plan économique, alors que des mesures de cet ordre peuvent être prises avec une rapidité étonnante dès que la décision appartient au peuple et que celui-ci est convaincu de la nécessité d'agir. Aussi est-il assez vain d'essayer de distinguer la politique du reste dans un pays en voie de développement. A un certain stade de l'évolution, toutes les questions se ramènent à une seule, qui appelle une décision d'ordre politique. Le Territoire est maintenant parvenu à ce stade. L'heure des grandes décisions qui façonneront la société micronésienne pour de nombreuses années va sonner. Un nombre croissant de Micronésiens sont conscients de la nécessité qu'il y a à prendre de telles décisions et se sont fait une opinion au sujet de la marche à suivre. Dans ces conditions, il est indispensable qu'ils aient leur part de responsabilité. Sinon, l'amertume croîtra, une amertume dont la Mission a parfois pu déceler les premiers symptômes au cours d'entretiens avec quelques membres de l'élite micronésienne.

196. Il est d'une importance capitale que l'évolution politique se fasse dans un sens qui favorise l'unité et rassemble toutes les ressources de la société micronésienne en une force puissante. Il est tout aussi essentiel — et cela va de soi — que cette évolution se fasse avec la participation effective des Micronésiens. Or, dans la conjoncture actuelle, il est difficile de concilier ces deux exigences. La difficulté tient en partie au principe constitutionnel connu sous le nom de « séparation des pouvoirs », qui a été appliqué lors de la création des organes exécutifs et législatifs de la Micronésie. Bien entendu, la Mission ne critique pas ce principe en tant que tel. Il est généralement admis que ce principe permet d'éviter que l'exécutif n'exerce un pouvoir tyrannique et il est un des éléments essentiels des constitutions de beaucoup d'Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. La

Mission ne considère pas non plus que le principe soit nécessairement mal approprié à l'évolution constitutionnelle de la Micronésie; ce principe est à la base du régime des Etats-Unis, et c'est le seul que l'on comprenne bien dans le Territoire. Il n'en reste pas moins que la stricte application de ce principe dans un territoire relativement peu développé et qui ne compte encore qu'une élite intellectuelle peu nombreuse pose des difficultés d'ordre pratique, que l'Autorité administrante n'a peut-être pas toujours vues.

197. On pensera peut-être que c'est un point de détail, mais tout le problème de la participation effective des Micronésiens à la vie politique du pays est là. Tant qu'on ne saisira pas ce point, les recommandations de la Mission relatives à l'orientation de l'évolution politique demeureront mal comprises. La séparation des pouvoirs dans le Territoire a précisément pour inconvénient même ce qui constituerait un avantage dans un pays mieux doté, à savoir dresser une cloison étanche entre l'exécutif et le législatif. Dans un pays en voie de développement qui a grand besoin d'une élite dirigeante, la ponction opérée sur des ressources humaines peu abondantes est lourde; en un sens, elle réduit de moitié leur potentiel. La séparation des pouvoirs empêche tout échange enrichissant entre administrateurs et législateurs. Elle peut empêcher les représentants élus du peuple d'avoir avec l'Administration ces rapports quotidiens qui forment et tempèrent les opinions politiques. Il pourrait aisément en résulter une sorte de conflit d'intérêts, de rivalité fâcheuse entre le législatif et l'exécutif, à une époque où, dans un si petit pays, il faut avant tout rassembler toutes les énergies nationales en vue du développement du pays et de la marche vers l'autonomie. Le danger est de créer une juxtaposition des pouvoirs. Le Conseil actuel de la Micronésie n'a, il est vrai, qu'un rôle consultatif, mais déjà quelques membres ont eu la pénible impression d'être impuissants devant la politique de l'Autorité administrante. A moins que l'on reconnaisse cet état de choses et que l'on prenne des mesures appropriées pour y remédier, la même situation pourrait se présenter quand on instituera le congrès de la Micronésie.

198. En résumé, la séparation du législatif et de l'exécutif dans un territoire dépendant exclut toute forme de développement politique unifié grâce auquel les représentants élus puissent acquérir une expérience législative, commencer à se familiariser avec la marche des départements ministériels et, le moment venu, en assumer la direction politique en tant que ministres. Etant donné que les ressources disponibles sont limitées, il faut faire un choix. Il faut choisir de faire de l'exécutif ou du législatif l'instrument direct du développement. Etant donné la situation dans laquelle se trouve actuellement le Territoire sous tutelle, la solution qui s'impose est d'amener la législature territoriale au point où elle puisse devenir le porte-parole et l'instrument effectifs des vœux

des Micronésiens. Ceci ne veut nullement dire qu'il faille négliger d'assurer la « micronisation » de la fonction publique ou d'introduire une forme quelconque de mandat populaire dans l'exécutif. Ces deux questions seront examinées en détail dans le présent chapitre. Mais aucune des deux solutions ne peut avoir des résultats immédiats. Il n'y a pas encore assez de Micronésiens qui aient les compétences voulues pour occuper les postes administratifs clefs; il n'est pas encore apparu de dirigeant jouissant de l'appui général de la population de tout le Territoire qui puisse devenir le chef élu de l'exécutif. Mais le progrès politique ne saurait attendre. En conséquence, la Mission a conclu que, pour l'instant, la création d'une législature territoriale est le moyen à la fois le plus rapide et le plus satisfaisant d'accroître les responsabilités confiées aux Micronésiens.

LA LÉGISLATURE

199. Il y a quelque temps, l'Autorité administrante s'est engagée à créer une véritable législature territoriale d'ici 1965. Au cours des 18 derniers mois, l'Autorité administrante s'est activement employée à remplir son engagement et, lors du séjour de la Mission de visite, les préparatifs étaient presque achevés. Une ordonnance exécutive, faisant partie du Code du Territoire sous tutelle, entrera vraisemblablement en vigueur d'ici quelques mois. Elle instituera une législature territoriale et définira ses pouvoirs. Aux termes de cette ordonnance exécutive, les élections au nouvel organe auront vraisemblablement lieu au mois de novembre prochain.

200. Le Conseil actuel de la Micronésie a été créé en août 1961. Bien qu'il ne possède encore que des fonctions consultatives, il représente un progrès marqué par rapport à l'ancien organe consultatif. Il se réunit régulièrement et se compose de 12 membres — deux pour chaque district — élus au suffrage universel. Il y a un peu plus d'un an, en octobre 1962, le Conseil, sur la suggestion du Haut Commissaire, a constitué un comité législatif de rédaction, chargé d'élaborer des recommandations concernant la composition de la future législature territoriale. Le Comité s'est immédiatement mis au travail et s'est rendu dans chaque district. Comme base de travail, il disposait d'un projet de charte législative établi par le Département de l'intérieur des Etats-Unis, et il en a tenu compte pour formuler ses conclusions. Celles-ci ont été présentées en mars 1963 au Conseil de la Micronésie, qui a adopté une recommandation définissant dans ses grandes lignes le genre de législature qu'il souhaitait. La recommandation du Conseil figure dans l'annexe III au présent rapport.

201. Cette recommandation n'a nullement eu pour effet de clore les débats. Les discussions sur certains points ont été animées et aucune décision n'a encore été définitivement arrêtée. L'Autorité

administrante avait sa propre manière de voir — par exemple en ce qui concerne une législature bicamérale — de même que la mission d'enquête désignée par feu le président Kennedy et dirigée par M. Anthony, M. Solomon, qui s'était rendue dans le Territoire en juillet et en août 1963. Lorsque le Conseil de la Micronésie s'est de nouveau réuni, en novembre 1963, il était saisi d'un document établi par le Haut Commissariat, où étaient consignées les recommandations formulées en mars par le Conseil, les recommandations de la mission d'enquête et les recommandations de l'Administration. Le Conseil a ensuite examiné les diverses solutions avec l'aide d'un fonctionnaire détaché par le Département de l'intérieur et de fonctionnaires du Haut Commissariat. Ses conclusions définitives ont été incorporées, sans modification importante, dans un projet d'ordonnance exécutive, qui a été communiqué à la Mission au mois de janvier dernier et en fonction duquel la Mission a formulé les observations qui suivent. La question n'est pas entièrement réglée et des modifications de dernière heure pourraient être apportées. L'Autorité administrante pense cependant que l'ordonnance exécutive sera publiée d'ici le mois de juillet et que le Conseil de la Micronésie ne sera plus consulté avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance.

202. Il est évident que les préparatifs en vue de la création d'une législature territoriale ont progressé de façon méthodique et en consultation constante avec les représentants micronésiens élus. On peut néanmoins avoir quelques doutes quant à l'ampleur de ces consultations. La session de novembre du Conseil de la Micronésie n'a duré que neuf jours et des questions économiques comme d'autres questions y ont également été examinées; le débat politique paraît avoir surtout porté sur les questions de procédure et il semble que les membres n'ont guère examiné la question centrale, qui est celle des pouvoirs de la législature et notamment de ses pouvoirs en matière budgétaire. Or, la Mission estime que maintenant le stade des débats est dépassé; ceux-ci se sont déjà poursuivis pendant presque deux ans. Ce qu'il faut, c'est que l'Autorité administrante examine avec soin et diligence l'ordonnance exécutive pour s'assurer que la future législature ne sera pas le simple reflet des résultats des consultations passées, mais que ses pouvoirs seront suffisamment étendus pour permettre la croissance future du Territoire.

203. Après avoir parcouru tout le Territoire, la Mission a pensé que le projet d'ordonnance exécutive qui lui avait été communiqué pourrait fort bien répondre aux vœux de la plupart des Micronésiens. Pourtant, la structure du législatif, notamment dans le cas d'un pays en voie de développement, ne doit pas simplement répondre aux vues du moment. Elle doit contribuer à les élargir et laisser à cet effet la latitude voulue. Il n'est nullement question de mettre de force la population dans une situation à laquelle elle ne se sent pas prête à faire face; il s'agit, cependant,

de tout faire pour accroître sa confiance. Dans un territoire où l'évolution dans quelques domaines est presque étourdissante, on ne saurait régler le rythme du progrès politique sur celui du groupe le plus attardé ou de ceux — ils sont toujours la majorité — qui ne s'intéressent guère à la vie politique du pays. Il faut plutôt le régler en fonction des éléments les plus avancés et les plus actifs de la population, de ceux qui en fait deviendront les dirigeants politiques de la Micronésie nouvelle, et le pays n'en manque pas.

204. La Mission, au cours de son séjour, a entendu exprimer bien des opinions sur la nouvelle législature. Presque tous ceux qui en ont parlé se sont montrés satisfaits et ont exprimé l'espoir qu'elle soit créée aussitôt que possible. Mais la Mission a aussi entendu des critiques. Certaines étaient dues à la crainte vague, mais compréhensible, de prendre une mesure dont les répercussions ultimes ne peuvent qu'être obscurément perçues. A Yap, par exemple, certaines personnes ont déclaré craindre que le nouvel organe ne sache peu à peu leurs anciennes coutumes et, se mettant sur la défensive, se sont prononcées pour une législature bicamérale. Certaines de ces critiques étaient également dues à une compréhension imparfaite des questions en jeu. Les discussions publiques que les représentants organisent dans leurs districts n'ont pas toujours l'effet souhaité; c'est ce qu'a déploré notamment la population de Saipan — bien qu'il faille, pour être juste, ajouter que dans les districts des Palaos et des Marshall, par exemple, les délégués au Conseil de la Micronésie ont fait des comptes rendus complets et que les échanges de vues ont été animés. Sur un point pourtant, tous les districts ont fait preuve d'une unanimité remarquable. Les orateurs ont souligné, les uns après les autres, qu'une législature dotée de véritables pouvoirs était nécessaire pour unir le Territoire et lui donner une impulsion. Certains ont manifesté une certaine impatience de voir le Conseil de la Micronésie jouer un rôle consultatif. Il était assez décourageant d'être membre du Conseil, car, si l'Administration ne prenait aucune mesure au sujet des questions soulevées par les représentants, leurs électeurs ne tardaient pas à les blâmer de n'avoir rien fait pour eux. La nécessité d'unifier la Micronésie a été constamment invoquée; or, le principal instrument pour obtenir ce résultat serait une législature centrale habilitée à légiférer et à reviser le budget. Des membres de la législature du district des Palaos ont déclaré à la Mission qu'il fallait avant tout créer un congrès de la Micronésie doté de véritables pouvoirs. Selon eux, les représentants des Palaos et des autres districts étaient parfaitement capables de légiférer. S'ils étaient habilités à prélever des impôts et à allouer des crédits, ils pourraient travailler à l'unité et à la prospérité de la Micronésie. C'est ce qu'a également fait observer le Comité du Congrès des îles Marshall pour les questions ajournées; l'argument peut-être le plus explicite montrant que l'unité territoriale et l'existence

d'une législature forte sont interdépendantes est venu du secteur le plus inattendu — celui du district des îles Mariannes, où l'unification avec Guam demeure la principale préoccupation. Si une séparation d'avec le Territoire n'est pas possible — et l'Autorité administrante comme les missions de visite qui se sont succédé dans le Territoire ont expliqué à plusieurs reprises qu'elle ne l'était pas — l'existence d'une législature micronésienne puissante est la seule solution. « S'il doit y avoir un congrès du Territoire sous tutelle » — a déclaré un orateur au cours d'une réunion publique à Saïpan — « il faut qu'il n'ait pas simplement un rôle consultatif mais qu'il soit doté de pouvoirs; il faut que nous puissions travailler avec lui. » Cette déclaration a été la plus applaudie de la soirée.

205. Cette idée a été développée non seulement en raison de son importance intrinsèque, mais aussi parce qu'elle a été la principale, et parfois la seule, exprimée au sujet du développement politique au cours des réunions auxquelles la Mission a assisté. C'est, en conséquence, celle qui a inévitablement été retenue par la Mission. Le désir unanime de la création d'une législature qui représente une Micronésie unie et qui soit son porte-parole doit donc être la pierre de touche de toutes les modalités institutionnelles. Le Haut Commissaire a dit, lors de la trentième session du Conseil de tutelle (1218^e séance), que les dirigeants micronésiens étaient disposés non seulement à accepter les privilèges mais aussi à assumer les responsabilités d'un gouvernement autonome démocratique, et, après avoir rencontré beaucoup de ces dirigeants, la Mission serait aussi de cet avis. La question est donc de savoir si la structure de la législature telle qu'on l'envisage actuellement leur permettra d'exercer ces responsabilités, sinon l'amertume qui en résultera pourra nuire non seulement aux rapports entre l'Administration et la législature élue, mais à l'évolution politique tout entière. La structure du congrès de la Micronésie telle qu'on l'envisage doit être étudiée avec soin afin que l'on s'assure que le congrès répondra aux espoirs que l'on place en lui. L'efficacité du congrès dépendra probablement des quatre éléments suivants: sa structure et ses pouvoirs; sa composition; ses relations avec l'Administration; et ses pouvoirs financiers. La Mission va examiner en détail chacun de ces points.

Structure et pouvoirs de la législature

206. La question de la structure de la législature — c'est-à-dire la question de savoir si la législature doit être monocamérale ou bicamérale — a fait l'objet de discussions si passionnées lors des deux dernières sessions du Conseil de la Micronésie, que la Mission hésite à rouvrir le débat, de crainte de grossir démesurément l'importance de ce qui, au fond, n'est qu'une question de procédure. Si la majorité des habitants du Territoire accorde nettement sa préférence à un système bicaméral, la Mission ne voit aucune raison — quoi qu'elle

puisse en penser elle-même — de ne pas l'accepter de bonne grâce. Il vaut mieux en prendre son parti que de créer un problème qui risquerait d'empoisonner pendant des années l'atmosphère politique du Territoire. Mais aucune préférence bien arrêtée de ce genre ne semble encore s'être dégagée. Les deux fois, la décision en faveur du bicaméralisme a été adoptée à une faible majorité au Conseil de la Micronésie et, les deux fois, des voix se sont fait entendre en faveur d'autres solutions. Dans ces conditions, la Mission, qui croit savoir que l'Autorité administrante est du même avis, souhaiterait exposer les arguments en faveur du monocaméralisme qui lui paraissent le plus convaincants.

207. L'argument qui vient immédiatement à l'esprit se fonde sur le chiffre de la population. Dans un territoire qui ne compte que 85 000 habitants, il faudrait des raisons bien déterminées pour justifier les frais et les complications occasionnés par deux chambres. Le Territoire sous tutelle de la Nouvelle-Guinée, qui compte 30 fois plus d'habitants et dont la diversité pose des problèmes plus délicats encore, n'a qu'une chambre, de même que plusieurs pays du Pacifique, notamment la Nouvelle-Zélande et le Samoa-Occidental. La Micronésie, elle aussi, exige une solution économique et simple. La raison n'est pas tellement que deux assemblées législatives avec leurs membres, leur personnel et leurs bâtiments distincts constituent un gaspillage d'argent. Ce qui est bien plus grave, c'est qu'elles entraînent un gaspillage de ressources humaines. Le Territoire pratiquerait une politique à bien courte vue s'il dispersait ses meilleurs représentants parmi une multitude d'organes législatifs (la Mission a constaté à son grand soulagement que la prolifération naguère exubérante des assemblées de district a été endiguée et qu'elles sont maintenant toutes monocamérales). Beaucoup de gens n'ont pas encore l'expérience du fonctionnement des institutions représentatives. C'est pourquoi il faut donner la préférence à un système aussi simple que possible — une forme rudimentaire de gouvernement démocratique — plutôt qu'à un des systèmes les plus complexes qui aient jamais été conçus. Il convient d'imposer sans équivoque les responsabilités à l'organe législatif, au lieu de les diluer par des disputes, des confusions et des conférences, car tout cela risque d'aboutir à un jeu législatif dont on se contenterait au lieu d'agir. A ces considérations s'oppose la nécessité de protéger les particularismes et de garantir que le Gouvernement du Territoire tienne compte des points de vue légitimes des districts et qu'il n'y passe pas outre purement et simplement. Les districts peu étendus, comme celui des Palaos, craignent que leurs intérêts ne soient négligés au profit de ceux de districts comme Truk, dont la population et le poids électoral sont plus considérables. D'autres — comme ceux de Yap et des îles Marshall — se demandent avec inquiétude si leur système social particulier et leurs coutumes ancestrales ne seront

pas anéantis. Ces appréhensions sont faciles à comprendre et on ne saurait les balayer du revers de la main. Ce sont bien là, en effet, les raisons historiques qui ont fait du bicaméralisme une nécessité dans un Etat fédéral. Mais la Mission hésiterait à admettre que les institutions complexes du fédéralisme, ainsi que la recherche d'un équilibre des forces et d'une répartition des pouvoirs qu'elles comportent inévitablement, soient nécessaires dans un territoire dont la population ne dépasse pas celle d'une ville moyenne. Il existe d'autres moyens, tout aussi efficaces, d'apaiser les craintes des districts moins importants. Certains droits locaux — droits, par exemple, qu'il serait impossible de modifier sans l'assentiment du district intéressé — pourraient être consacrés par le Code du Territoire sous tutelle et ultérieurement par la constitution. Une solution applicable dans l'immédiat, toutefois, consisterait à trouver un compromis aux termes duquel le Territoire adopterait une législature monocamérale, de 18 ou éventuellement 24 membres, où chaque district serait représenté sur un pied d'égalité. Cette solution a été approuvée par le Conseil de la Micronésie, lors de sa session de novembre, en tant que deuxième possibilité à côté du bicaméralisme. Les districts des Palaos et de Yap l'ont appuyée. Il se peut que, si l'Autorité administrante prenait ouvertement position en faveur de cette solution, l'opinion publique dans le Territoire finisse par reconnaître — ce qui correspond à l'avis de la Mission elle-même — que pareille proposition combine dans une large mesure les avantages des deux systèmes: la simplicité d'une chambre unique en même temps que la sauvegarde indispensable des intérêts des districts.

208. La question de structure n'est toutefois pas la seule qui mérite d'être examinée à propos de la nouvelle législature, et ce fait a parfois été perdu de vue pendant la controverse dont le bicaméralisme a fait l'objet au Conseil de la Micronésie. Il y a aussi la question, bien plus importante, des attributions de la législature. Un ou deux membres du Conseil se sont plaints à l'époque de ce qu'on négligeait cet aspect, et plusieurs ont dit à la Mission qu'ils souhaiteraient un nouveau débat sur la question, notamment à propos des questions budgétaires. La nature et l'étendue des pouvoirs à conférer sont d'importance primordiale lorsque l'on veut créer une véritable législature, et on trouvera disséminées à travers le présent chapitre bien des observations qui s'y rapportent. Les deux domaines de compétence essentiels — les pouvoirs envers l'Administration et les pouvoirs d'ordre budgétaire — font l'objet d'une analyse distincte. Ce serait une tâche oiseuse et de trop longue haleine pour la Mission que de dresser sa propre liste de ces pouvoirs. Elle préfère formuler une remarque d'ordre plus général sur les attributions de la législature.

209. L'Autorité administrante s'est engagée à créer une législature efficace. La Mission ne doute pas que les propositions actuelles de l'Adminis-

tration, établies après consultation des représentants micronésiens élus, reflètent dans leurs grandes lignes cette intention. Certains points secondaires, comme ceux qui concernent l'interdiction des casinos de jeu, du divorce ou du traitement fiscal préférentiel en faveur des sociétés, devraient être laissés à la discrétion d'une assemblée qui est censée se composer de représentants conscients de leurs responsabilités. Il semble fâcheux que le conseiller juridique du congrès soit nommé par le Haut Commissaire — le congrès devrait avoir un conseiller juridique, responsable uniquement devant la législature, et il faudrait en nommer un dès que l'importance des tâches à accomplir le justifiera. Mais ces détails n'importent pas trop à la Mission. Ce qui lui importe, c'est que la charte législative reflète systématiquement et tout au long l'attitude libérale de l'Autorité administrante. Il ne faut pas que la notion même d'une véritable législature territoriale se trouve brouillée par un soudain manque d'imagination politique, ni affaiblie par la prudence dont font preuve, et c'est bien naturel, les auteurs de textes législatifs. La responsabilité législative ne se laisse pas compartimenter; si on essaie de le faire, elle s'évanouit. Si les pouvoirs du nouveau congrès de la Micronésie ne correspondent pas pleinement à ses tâches et aux espoirs que l'on place en lui, le congrès restera dans une large mesure un organe consultatif. En d'autres mots, si on ne traite pas le congrès comme un organe responsable, il y a de fortes chances qu'il se comporte d'une façon irresponsable. La tâche qui l'attend est exaltante, mais ardue, et le congrès ne saurait s'en acquitter convenablement s'il n'est convaincu — ce qui doit le faire réfléchir et le passionner à la fois — que le droit de dire le dernier mot quant à l'avenir du Territoire lui appartient.

210. Tout en gardant ces considérations présentes à l'esprit, il est intéressant d'examiner quels pouvoirs législatifs doivent être réservés à l'Administration. Abstraction faite de la série de points mineurs que la Mission a déjà déplorés, on semble avoir l'intention de conférer à la législature des pouvoirs très étendus — pouvoirs qui comprennent implicitement celui de modifier le Code du Territoire sous tutelle, sauf en ce qui concerne les dispositions relatives aux « droits de l'homme » ou celles qui reprennent les clauses d'un traité ou accord international de base. L'Autorité administrante conservera concurremment le droit de modifier le Code, mais la Mission est convaincue qu'elle ne fera usage de ce droit que de concert avec le congrès de la Micronésie. Le Haut Commissaire devra sans doute non seulement exercer ses pouvoirs, du moins dans l'immédiat, dans les domaines relevant de l'exécutif, mais également avoir une certaine influence sur le processus législatif. Cette influence aidera la législature et l'exécutif à travailler de concert; il se peut fort bien que l'évolution future tende non à restreindre ces pouvoirs — car une Micronésie se gouvernant elle-même aura besoin d'un exécutif fort pour

maintenir l'unité de ce territoire aux caractéristiques si diverses —, mais à les confier à un chef de gouvernement élu par le peuple. Néanmoins, aussi longtemps que le Haut Commissaire ne sera pas élu et n'aura donc pas à répondre de ses actes devant le peuple du Territoire, le pouvoir que l'on envisage de lui confier, à savoir légiférer en prenant des mesures d'exception ou en déclarant l'état d'urgence, pourrait constituer une atteinte sérieuse à la dignité et, partant, à l'efficacité de la nouvelle législature. De nombreux habitants du Territoire ont déclaré qu'ils n'avaient aucune crainte de voir l'actuel Haut Commissaire abuser de ces pouvoirs, car ils ont appris à voir en lui un homme en qui on peut avoir confiance parce qu'il respecte les opinions des Micronésiens. Mais comment pouvaient-ils être sûrs qu'il en irait de même de son successeur ? Il est évident que certains pouvoirs d'exception sont nécessaires, mais il conviendrait de définir avec plus de précision les conditions dans lesquelles ces pouvoirs pourraient être exercés et de prévoir également que le congrès de la Micronésie aura le droit de confirmer ou d'abroger, à sa session suivante, les mesures législatives prises en vertu de ces pouvoirs. D'autre part, il convient de réserver à l'Autorité administrante le droit d'opposer son veto à des mesures proposées et de les rejeter, aussi longtemps qu'elle en conservera l'ultime responsabilité. Mais il importe que, dans les cas — probablement rares — où elle userait de ces pouvoirs, elle saisisse la législature d'un exposé des motifs écrit pour que la législature puisse en débattre si elle le désire. La Mission a constaté avec satisfaction que cette pratique commence à s'instituer dans l'actuel Conseil de la Micronésie. Il ne s'agit pas simplement du respect dû à la législature, mais bien de ce que l'Administration reconnaîtrait de ce fait qu'elle est responsable envers l'opinion.

Composition

211. L'efficacité de la nouvelle législature, quelle que soit l'étendue de ses pouvoirs, dépendra également de la qualité de ses membres. Il s'agit d'une question qui regarde d'abord et avant tout les électeurs. Mais il est du moins possible d'aider ces derniers en veillant à leur assurer la possibilité d'un choix aussi vaste et libre que possible entre les candidats. Ici surgit une difficulté imprévue. On peut supposer que, comme il est normal dans un pays en voie de développement, un grand nombre des Micronésiens les plus capables et les plus instruits occuperont les fonctions publiques. C'est au service de l'Etat, après tout, que leur formation les a destinés. Malheureusement, les intéressés, ou plus exactement ceux d'entre eux qui occupent les postes les plus élevés, n'auront pas le droit, d'après les propositions actuelles, de se présenter aux élections, à moins de résigner d'abord leurs fonctions.

212. La Mission pense, elle aussi, qu'il est indispensable de maintenir les deux types de fonctions

distincts. Il n'est ni souhaitable ni indiqué que les membres du nouveau congrès conservent leurs postes dans la fonction publique. S'il en allait autrement, ils seraient exposés à des situations délicates et des conflits de conscience. Etant donné que les deux tâches réclament un temps et une énergie considérables, on ne pourrait probablement, en les cumulant, s'acquitter convenablement d'aucune des deux. D'autre part, on ne saurait exclure la possibilité que l'Administration ait prise — ou plutôt soit soupçonnée d'avoir prise — sur les décisions de membres de la législature soucieux de sauvegarder leur carrière administrative. En d'autres termes, la qualité de membre du congrès est une forme de fonctions publiques incompatible avec toute autre. Or cette qualité de membre dépendra de la volonté, notoirement imprévisible, des électeurs. Les fonctionnaires supérieurs qui auront peut-être envie de se lancer dans la politique et que leur formation rendrait extrêmement précieux dans ce domaine pendant les quelques années à venir devront mûrement peser le pour et le contre. S'ils sont obligés de donner leur démission avant de se présenter aux élections, ils courent un certain risque de perdre sur les deux tableaux. Ce risque pourra suffire à décourager certains qui, sinon, auraient été tentés. Si tel est bien le cas, il se peut que la stricte application du principe de la séparation des pouvoirs soit un luxe que le Territoire paie bien cher.

213. En d'autres occasions, l'Administration s'est montrée capable de s'élever au-dessus d'une interprétation étriquée de la théorie constitutionnelle, lorsque le besoin s'en faisait sentir (elle l'a fait, par exemple, en abandonnant le vénérable principe du financement de l'instruction à l'échelon local). La Mission espère qu'en l'occurrence il sera possible de faire de même. Ce qu'il faut, c'est un arrangement intérimaire, car, à mesure que l'instruction publique se répandra, l'importance relative des fonctionnaires ira en diminuant et on n'aura plus tellement besoin d'eux comme candidats. En attendant, la Mission propose donc que tous les fonctionnaires et agents de l'Etat qui le désirent soient mis en congé, sans traitement, pour pouvoir se présenter aux élections. S'ils se font élire au congrès, ils résigneront bien entendu leurs fonctions, mais il devrait être possible de sauvegarder pendant une période déterminée — de deux à quatre ans, par exemple — leurs droits à pension. Il serait encore possible qu'un candidat démissionne dès le début de la campagne électorale, en conservant automatiquement le droit de se faire réintégrer s'il n'est pas élu. Il y a sans doute d'autres moyens de surmonter la difficulté et d'éviter de décourager les personnes pleinement qualifiées qui, sinon, seraient disposées à faire acte de candidature.

214. Quant aux candidats qui seront élus, il ne faudrait pas, de l'avis de la Mission, leur laisser croire, à tort, que leur travail sera de nature intermittente ou ne prendra qu'une partie de leur temps. Il existe dans la charte législative, telle qu'elle

est actuellement rédigée, une tendance sous-jacente à considérer la tâche de représentant du peuple comme une interruption temporaire de l'activité normale que l'intéressé exerce dans le privé. Il s'agit peut-être là d'un retour en arrière, plein de nostalgie (et ce n'est pas le seul qui apparaisse dans ces propositions) aux premiers temps des Etats-Unis, à un moment où la tâche de législateur était conçue comme une tâche moins absorbante. Mais la situation présente de la Micronésie est tout à fait différente. Il s'agit de rattraper le temps perdu, de franchir à grands pas les décennies de croissance, et le travail des membres élus de la législature constituera l'un des meilleurs moyens d'y parvenir. Il importe de préciser dès le départ que la tâche des représentants ne se limitera en aucune façon à assister aux séances. La tâche qui leur prendra peut-être le plus de temps et leur causera peut-être le plus de difficultés — et qui est certainement une des plus importantes — sera de tenir périodiquement leurs électeurs, éparpillés sur un vaste territoire, au courant des travaux parlementaires, activité de consultation et d'éducation politique qui profitera considérablement aux uns comme aux autres. En plus, il y aura le travail des commissions; chaque député devrait se familiariser plus spécialement avec l'activité d'un secteur administratif. Enfin, il y aura un certain nombre d'autres obligations diverses, depuis l'examen des plaintes formulées par les électeurs jusqu'à la participation aux travaux d'organes comme les conseils de développement économique dont la création a été suggérée au chapitre précédent du présent rapport. Aucune de ces activités ne doit être négligée, car c'est la seule façon de faire directement participer la population du Territoire à la marche de l'Etat, surtout jusqu'au moment où la fonction publique et l'administration gouvernementale seront devenues pleinement micronésiennes.

215. Cette façon de concevoir le mandat de député comme une activité à plein temps devrait se refléter dans toutes les dispositions qui sont prises à leur intention, et notamment dans les modalités prévues pour leur rémunération. Le versement actuellement envisagé d'une indemnité journalière, augmentée des frais de voyage, risque d'inciter les représentants élus à penser que leur travail commence et finit avec chaque session. La Mission estime qu'il serait de loin préférable de verser un traitement annuel, auquel s'ajouteraient les indemnités nécessaires. C'est ce qu'a instamment recommandé la législature du district des Palaos, qui a précisé que, puisque les représentants auraient un poste qui emploierait tout leur temps, ils devraient recevoir une rémunération au moins égale au traitement des fonctionnaires micronésien les plus rémunérés — traitement qui était à l'époque d'environ 3 000 dollars et est actuellement nettement plus élevé. Il est tout à fait normal que l'honneur de représenter ses concitoyens impose un certain sacrifice pécuniaire et il serait sans doute peu judicieux de fixer le traitement à un

niveau qui attacherait trop d'avantages à la victoire remportée lors des élections. En outre, il convient de ne pas perdre de vue que la discussion porte à l'heure actuelle sur le traitement des membres de la législature et non sur celui des membres du cabinet. La Mission, sans vouloir proposer une somme déterminée, est fermement convaincue, elle aussi, qu'un traitement annuel d'un montant substantiel est indispensable. Seule une rémunération appropriée attirera des députés de qualité et les incitera à consacrer l'essentiel de leurs efforts à leur tâche législative.

216. Si l'on objecte qu'un attrait financier spécial — c'est-à-dire une indemnité journalière — serait indispensable pour inciter ceux des députés qui n'auraient pas d'autres motifs de le faire à assister régulièrement aux séances, il serait judicieux d'envisager un traitement annuel fixe auquel s'ajouterait, pendant la session, une indemnité journalière appropriée. Cela diminuerait du moins chez les représentants la tentation de grossir leurs indemnités en prolongeant la session. C'est probablement la raison pour laquelle il est proposé de limiter à 30 jours la durée de l'unique session annuelle du congrès. De nombreux membres se sont plaints de ce que les sessions antérieures du Conseil de la Micronésie eussent été trop brèves pour permettre une discussion approfondie, et la Mission tend à être de leur avis. Il semble n'y avoir aucune raison de fixer une limite rigide. Le chiffre de 30 jours paraît assez raisonnable, surtout si on le compare aux neuf jours qu'a duré la dernière session du Conseil de la Micronésie, mais c'est un chiffre arbitraire; il se peut que certaines sessions soient plus brèves, mais que d'autres, notamment à mesure que le congrès acquerra de l'expérience, se prolongent davantage. Etant donné que l'importance des indemnités journalières diminuerait en raison du traitement régulier qui serait versé, il semble préférable et plus compatible avec la dignité de la législature de laisser à celle-ci le soin de fixer une date de clôture appropriée pour chaque session.

Relations avec l'Administration

217. Comme il ressort de ce qui précède, la Mission est tout à fait consciente de la nécessité de veiller à ce que le nouveau congrès coopère étroitement avec l'Administration. La charte législative actuellement proposée aborde à peine la question, mais il est tout à fait certain que cette question ne peut être considérée comme réglée et ne saurait être laissée au hasard. A moins que des liens organiques ne soient établis, il peut facilement se créer un climat de méfiance et de mauvaise intelligence entre une administration responsable en fait comme en droit devant le Gouvernement des Etats-Unis et une législature responsable devant le peuple du Territoire. Par l'intermédiaire de ses représentants élus, le peuple micronésien doit s'initier et participer à la marche

de l'Etat qui, sinon, demeurera pour lui quelque chose d'essentiellement étranger. Les difficultés disparaîtront en grande partie lorsque l'Administration sera entièrement entre les mains des Micronésiens, qu'il y aura un chef élu de l'exécutif et que les différents services ministériels seront dirigés par des autochtones et, ne serait-ce que pour cette raison, la marche vers ces objectifs doit être aussi rapide que possible. Cependant, le congrès entrera en fonctions cette année; dans l'intervalle, il s'agit de permettre à l'Administration et à la législature de se tenir mutuellement informées de leur manière de voir.

218. Sur le plan institutionnel, le remède est probablement le même pour la Micronésie que pour beaucoup d'autres pays, y compris les Etats-Unis, à savoir la création d'un ensemble de commissions parlementaires. C'est par l'intermédiaire de commissions actives que l'on pourra le mieux suivre le travail des principaux services ministériels. Des représentants élus ne peuvent agir efficacement qu'en acquérant des connaissances spécialisées dans un secteur particulier de l'administration. Le congrès de la Micronésie doit donc avoir non seulement le pouvoir de légiférer, mais aussi, par l'intermédiaire de commissions choisies, le pouvoir de faire des enquêtes, d'entendre des témoignages, d'interroger des chefs de service, de connaître l'avis du public, de demander la communication de documents et enfin de faire connaître ses conclusions. Les commissions peuvent parfois critiquer l'Administration, puisqu'une des principales fonctions d'une législature est précisément de critiquer et de faire connaître au gouvernement les vœux de la population. Mais les commissions n'ont pas seulement pour rôle de faire des enquêtes; elles permettent aussi à l'Administration d'exposer sa politique et de s'assurer la coopération de leurs membres. En aidant à maintenir fermement les débats parlementaires sur un terrain pratique, elles découragent toute proposition qui manquerait de réalisme ou les critiques qui pourraient résulter de malentendus. Les commissions jouent un rôle particulièrement important dans les secteurs où l'Administration devance les aspirations de la population, par exemple lorsqu'elle entreprend un développement économique qui doit permettre de répondre aux besoins futurs.

219. De l'avis de la Mission, ces considérations montrent suffisamment que l'on doit s'inspirer de l'expérience d'autres pays pour instituer un rigoureux ensemble de commissions. Cependant, il est une autre raison tenant à la situation du Territoire. Les propositions actuelles ne disent rien de la procédure que le congrès devra suivre; il n'est fait aucune suggestion, expresse ou implicite, quant à la façon dont les projets de loi seront présentés et acheminés. Dans d'autres législatures, c'est le parti politique détenant la majorité qui s'acquitte de cette fonction. Dans l'avenir immédiat, il est peu probable qu'il y ait un parti politique majoritaire au congrès de la Micronésie. La situation d'un territoire dépendant, où les buts immé-

diats sont clairs et, en ce sens, ne prêtent pas à contestations politiques, ne favorise pas toujours la croissance rapide des partis. Il est certain que le congrès cherchera une certaine orientation du côté de l'Administration, mais il serait souhaitable également qu'il acquière une certaine indépendance en matière de procédure. Outre les autres avantages qu'elles présenteraient, les commissions pourraient fournir la solution. Le président de chaque commission serait, en fait, un chef de parti, qui consulterait le président des autres commissions quant aux priorités, se chargerait des projets de loi dans le domaine dont il s'occuperait, préparerait leur examen et leur adoption, puis céderait ses fonctions à l'un de ses collègues. Etant donné que les commissions auraient à couvrir chacun des aspects du travail législatif, il serait possible d'obtenir qu'un chef de parti actif et bien informé soit responsable de chaque projet de loi, ce qui permettrait au congrès de s'acquitter de ses tâches de la façon la plus efficace.

220. Le nombre des commissions serait limité à la fois par la composition du congrès (si une législature bicamérale est instituée, des commissions mixtes éviteraient les doubles emplois) et par les questions à étudier. Le congrès déciderait de la répartition de ces questions et procéderait aux ajustements souhaitables une fois qu'une certaine expérience aurait été acquise. La Mission a arrêté ses suggestions sur la base de trois commissions, en partie parce que ce chiffre semble commode — par exemple, dans le cas d'une législature monocamérale de 18 membres, chaque district serait représenté à chaque commission — et en partie parce que les principales questions peuvent être classées de la façon la plus économique en trois groupes. Il faudrait donc au minimum une commission chargée des questions politiques et administratives, une commission chargée des questions sociales et éducatives et une commission chargée des finances et du développement économique.

221. Bien que créées par le congrès dont elles dépendraient entièrement, ces commissions devraient avoir, en permanence, une place reconnue dans la structure politique du Territoire. Elles seraient investies de la plénitude des pouvoirs du congrès — droit d'assigner à comparaître, droit d'interpellation des fonctionnaires, etc. — et seraient dotées des services administratifs nécessaires. Les présidents de ces commissions devraient être choisis parmi les membres les plus influents du congrès et, il faut l'espérer, parmi les plus capables; l'Administration devrait leur accorder une confiance spéciale et ils devraient pouvoir consulter facilement le Haut Commissaire. Etant donné l'importance de leurs fonctions et le temps que leur demanderait l'accomplissement de leurs tâches, ces présidents pourraient recevoir un traitement ou une indemnité plus élevés. Les trois commissions opéreraient en général pendant les sessions ordinaires du congrès. Il ne semble pas souhaitable en principe que les commissions travaillent pendant de longues périodes entre les

sessions, lorsque leurs travaux échapperaient au droit de regard de leurs collègues. Mais, si leurs tâches ne pouvaient être achevées au cours d'une session normale, la session devrait être prolongée; et même, la Mission ne pense pas qu'il soit excessif de prévoir que le congrès tiendra deux sessions chaque année. Dans des circonstances particulières — lorsqu'un problème exigerait, par exemple, de nouvelles enquêtes ou des déplacements — une commission pourrait poursuivre ses travaux pendant une certaine période entre les sessions.

222. La commission politique devrait être dotée de vastes attributions lui permettant d'examiner l'évolution politique, administrative et constitutionnelle du Territoire et de rendre compte de cet examen. Elle étudierait, par exemple, le fonctionnement du congrès lui-même à mesure de l'expérience acquise et ferait les recommandations voulues en vue d'accroître son efficacité. Si la nouvelle législature est instituée par voie d'ordonnance exécutive — ce que l'on envisage actuellement et que la Mission juge préférable — et non par une loi organique du Congrès des Etats-Unis, il sera assez facile de procéder à des ajustements et à des modifications. La commission examinerait les progrès accomplis dans la fonction publique, notamment en ce qui concerne la « micronisation » de celle-ci. Son avis et son assentiment pourraient être exigés pour toutes les nominations aux postes supérieurs, qu'il s'agisse de Micronésiens ou d'autres personnes. Enfin, la commission ferait des enquêtes et préparerait le terrain en vue des quelques décisions politiques importantes que le nouveau congrès devra prendre, notamment en ce qui concerne les rapports entre les districts et le gouvernement central et le choix de l'emplacement de la future capitale du Territoire. Toutes ces suggestions sont extrêmement importantes et seront étudiées plus en détail dans la suite du présent rapport.

223. Il est toutefois une autre tâche à laquelle la commission politique devrait, dans une certaine mesure, s'attacher. Il est admis que la charte législative qui entrera en vigueur cette année est de caractère provisoire. D'ici peu, il faudra rédiger un texte définitif, c'est-à-dire une constitution dans le cadre de laquelle la Micronésie puisse achever son développement politique et atteindre les objectifs du régime de tutelle. Etant donné le temps qu'il a fallu pour élaborer les présentes propositions, il est donc souhaitable que l'on commence très prochainement à étudier les grandes lignes d'une structure constitutionnelle permanente. La commission politique ne serait peut-être pas l'organe le mieux qualifié pour entreprendre cette étude. Les tâches urgentes et pratiques dont elle aurait à s'acquitter l'empêcheraient peut-être d'aborder cette question avec toute la réflexion qui convient et, en tant que commission du congrès, elle serait liée par les sessions et les ajournements de celui-ci. La Mission préférerait la création d'un groupe d'étude distinct, composé sans aucun doute de quelques membres de la commission

politique, notamment du président, ainsi que d'autres députés et d'éminents Micronésiens. Le groupe d'étude devrait examiner de très près le fonctionnement des arrangements transitoires afin d'en tirer des leçons pour l'avenir; il devrait se déplacer et s'informer d'autres régimes politiques, notamment du régime parlementaire, pour pouvoir faire des comparaisons, et il devrait avoir la possibilité, s'il le désire, de faire appel, à l'extérieur, aux services d'experts des questions constitutionnelles. Il s'agirait d'étendre l'expérience constitutionnelle — assez limitée actuellement — des élus du Territoire en leur fournissant une gamme beaucoup plus étendue de possibilités, de solutions et d'idées. Il n'est pas trop tôt pour saisir le congrès et l'opinion de ces questions, car la Mission est convaincue que ces aspects fondamentaux de la future constitution micronésienne devront être examinés et réglés plus rapidement que le rythme des événements passés ne le laisserait supposer. Les rapports du groupe d'étude au congrès pourraient donc frayer la voie à des débats constitutionnels beaucoup plus complets et plus approfondis que ceux qui ont eu lieu jusqu'ici.

224. Les tâches et les décisions de la commission sociale auraient les répercussions les plus directes sur la vie quotidienne du Territoire. Tout ce qui concerne l'enseignement est évidemment d'importance primordiale au stade actuel de croissance rapide et il ne tardera pas de se poser certaines questions, comme celle de l'aide aux écoles des missions, que le congrès aura à trancher. Il est une autre question qui serait du ressort de la commission sociale (et qui a de vastes ramifications — par exemple la nécessité d'aménager de nouvelles installations pour les sports et l'éducation physique), à savoir la délinquance juvénile, qui pose déjà un problème dans le Territoire, particulièrement aux Palaos. De même, les nombreux cas de troubles mentaux dont on se préoccupe à Yap pourraient retenir l'attention, car ils semblent résulter du conflit entre le progrès et les coutumes ancestrales. La Commission sociale pourrait également étudier la question de l'effectif des forces de police: aux Palaos, on s'est plaint que la protection de la police soit insuffisante, alors qu'à Saipan l'effectif de la police se révélera peut-être trop élevé. Il y a d'autres domaines — législation du travail et développement communautaire — où l'on peut beaucoup faire pour préparer le cadre d'une participation micronésienne plus active. A cet égard comme à propos des domaines plus vastes de l'hygiène, de la protection sociale et du logement, la Mission a fait de nombreuses suggestions dans les chapitres précédents du présent rapport. Elle n'y reviendra pas si ce n'est pour signaler que la façon dont la commission s'occuperait de toutes ces questions pourrait contribuer plus que toute autre chose à former le jugement que la plupart des Micronésiens porteront sur l'efficacité de leur nouvelle législature.

225. La commission financière et économique s'occuperait de la politique budgétaire, au sens

le plus large de ces mots. Elle examinerait en détail le projet de budget du Territoire en formulant, notamment, des recommandations sur les crédits à ouvrir à l'aide des fonds dont le congrès dispose directement, ainsi que des recommandations touchant les crédits beaucoup plus importants qui, selon les arrangements actuels, doivent être en fait ouverts par le Congrès des Etats-Unis. Ceci amène à la question capitale de savoir qui tiendra les cordons de la bourse, question qui sera examinée dans la section suivante du présent rapport. Mais ce problème met aussi en jeu des questions de politique économique. Dans un territoire en voie de développement comme la Micronésie, il n'y a aucun intérêt à séparer les questions d'ordre strictement financier des questions de développement économique. En examinant tant les unes que les autres, la commission financière et économique doit certainement être l'instrument pouvant le mieux aider le congrès de la Micronésie à prendre les capitales décisions de planification économique qui l'attendent. Les fonctions de cette commission, en tant qu'organe du congrès, et celles de la commission du développement économique dont la création est suggérée au chapitre précédent et qui serait un conseil semi-exécutif, se complèteraient et ne feraient pas double emploi. Des plans de développement établis par l'Administration en coopération avec la commission du développement économique seraient présentés au congrès par l'intermédiaire de sa commission financière et économique afin d'être discutés par l'ensemble des représentants élus. A ce stade, on s'efforcerait d'obtenir des engagements de principe marquant l'accord intervenu sur certaines solutions et certaines priorités, après quoi la commission du développement économique — dont ferait partie le Président de la commission financière et économique et qui siègerait, selon les besoins, pendant toute l'année — assumerait la surveillance d'ensemble de l'exécution du plan.

Budget

226. Dans tout régime constitutionnel, surtout lorsque ce régime est fondé sur la séparation des pouvoirs, la législature tire nécessairement l'essentiel de son autorité du fait qu'elle tient les cordons de la bourse. Pour ne citer qu'un exemple, c'est de ce pouvoir que dépend la croissance d'un vigoureux ensemble de commissions parlementaires; quelque bonnes que soient leurs intentions, les fonctionnaires des services administratifs ne tiendront pratiquement aucun compte de l'existence de ces commissions, tant que celles-ci n'auront pas les moyens d'influer sur les fonds dont ils disposent. La préparation et l'adoption du budget constituent l'essence même de la démocratie. Les vues bien arrêtées des auteurs de la Constitution des Etats-Unis sur la question trouvent un écho en Micronésie 175 ans plus tard, et pour les mêmes raisons. La question a été maintes fois soulevée lors des réunions qui ont eu lieu dans

le Territoire: quel que soit le statut qui lui sera expressément conféré, le congrès de la Micronésie demeurera une simple assemblée délibérante tant qu'il n'aura pas de pouvoirs financiers. Comme un étudiant micronésien à Hawaii l'a dit en termes fort concis, il est probable que les gens seront bien plus enclins à considérer le Territoire comme formant une unité lorsqu'ils pourront constater que cela leur rapporte de l'argent.

227. Ainsi que le Haut Commissaire lui-même l'a dit au cours de la dernière session du Conseil de la Micronésie, l'élaboration du budget est à l'heure actuelle une opération qui se déroule à huis clos dans les bureaux. Les projets de budget font la navette entre le Haut Commissariat et Washington, les décisions qui influenceront sur l'avenir tout entier du Territoire sont prises par des fonctionnaires anonymes, et, pour dérouter davantage les profanes, le projet de budget est établi plus d'un an à l'avance (de fait, l'avant-projet de budget pour l'exercice 1966 était en cours d'élaboration lors du séjour de la Mission). Une fois qu'une législature élue aura été mise en place et que l'opinion pourra exprimer sa manière de voir par le truchement d'un organe à ce habilité, ce circuit fermé ne pourra plus subsister. Pour que l'activité politique du Territoire soit réelle, il faudra désormais que ses habitants puissent intervenir dans les opérations budgétaires. Les propositions actuelles ne précisent guère si ce principe est désormais accepté sans réserve: le Haut Commissaire doit prochainement soumettre au congrès, « pour examen et recommandation », un « plan budgétaire préliminaire ». Il est tout à fait évident que les représentants récemment élus au congrès n'auront guère d'expérience — et ne pourront certainement consulter aucun précédent — quant à la manière d'exercer les pouvoirs budgétaires. Il se peut fort bien que leurs premières décisions soient aussi transitoires que le projet de charte l'indique, mais, s'ils reçoivent les encouragements voulus, ce manque d'expérience ne durera pas. La Mission souhaiterait donc que s'institue un système plus souple qui puisse s'étendre et s'affermir à mesure que la législature prendrait conscience de ses moyens.

228. Il y a un élément d'ordre psychologique qui incite les deux parties à rester sur leurs positions à l'égard du budget et qui les empêche d'envisager avec plus de détachement les possibilités qu'offre la situation, cet élément tenant à ce que la subvention très importante accordée par l'Autorité administrante est considérée comme une sorte d'aumône. Cette subvention est, en fait, une des obligations découlant de la tutelle dont l'Autorité administrante s'acquitte consciencieusement, mais ce qui pourrait sans doute aider à modifier cette façon de voir trop étroite serait de considérer cette subvention, du moins partiellement, comme un versement effectué en contrepartie d'avantages obtenus, comme quelque chose qui relèverait d'une association, au lieu d'y voir seulement une subvention (nombre de Micronésiens ont soulevé cette

question lors du séjour de la Mission). D'une telle association — résultat d'un accord international — les Micronésiens tirent des ressources financières et des avantages considérables, mais les Etats-Unis, eux aussi, en tirent de grands avantages: contrôle d'une zone stratégique de grande importance et possibilité d'utiliser des installations dans le Territoire (les seules installations militaires de recherche de Kwajalein auraient coûté 100 millions de dollars pour les bâtiments et 800 millions de dollars pour le matériel). Si généreuses qu'elles soient, les subventions ne sont donc nullement quelque chose d'aussi unilatéral que les chiffres du budget le laissent supposer.

229. D'autre part, il n'y a pas lieu de se laisser paralyser par l'écart entre le montant des recettes locales, environ 1 million de dollars, et celui des subventions, qui dépassent à l'heure actuelle 15 millions de dollars. Le nouveau congrès de la Micronésie aura pratiquement tous pouvoirs pour s'assurer des recettes dans le Territoire, et le plein exercice de ces pouvoirs constituerait une utile étape préliminaire qui permettrait au congrès d'assumer peu à peu des responsabilités budgétaires plus étendues. Les ressources imposables sont encore faibles en Micronésie et, du fait qu'on est à l'heure actuelle au stade préliminaire de la mise en valeur intensive du Territoire, l'écart entre les recettes et les dépenses va en s'accroissant. Néanmoins, il est possible d'augmenter le rendement de l'impôt. Une anomalie plutôt surprenante est que les résidents américains du Territoire ne versent pas leurs impôts sur le revenu au Territoire. Le montant des impôts qui échappe ainsi au Territoire ne représente certes qu'une faible fraction des subventions accordées par les Etats-Unis, mais il serait souhaitable, du point de vue politique, de modifier le régime, soit en prélevant directement sur place le montant de l'impôt sur le revenu que ces résidents ont à acquitter, soit en obtenant du gouvernement fédéral qu'il reverse au Territoire, comme il le fait à Guam, le montant de ces impôts; il serait ainsi possible de tripler les recettes locales, qui pourraient atteindre 3 millions de dollars. Il n'y a pas non plus de perception centralisée de droits de douane sur les marchandises importées dans le Territoire, ce qui laisse inexploité une source considérable de recettes. A eux seuls, les droits de douane perçus sur les marchandises importées pour les installations militaires de Kwajalein — dont certaines sont subrepticement écoulées à l'extérieur au détriment des entreprises micronésiennes — représenteraient des sommes importantes. Il n'y a pas non plus d'impôts sur le revenu frappant les gains des sociétés, ce qui veut dire que les sociétés, étrangères ou locales, ne sont pas imposées. Jusqu'ici, il n'importait guère que les sociétés étrangères ne fussent pas imposées car il n'y en avait pas dans le Territoire; mais maintenant que les entreprises non micronésiennes seront admises, le congrès de la Micronésie pourrait bien estimer que le moment est venu de prendre les mesures législatives appropriées.

230. On peut aisément évaluer les répercussions qu'aurait, sur le plan psychologique, l'institution de droits de douane et d'impôts micronésiens. Le Territoire disposerait ainsi — comme c'est son droit — de recettes propres d'un montant appréciable. Les subventions subiraient sans doute une réduction proportionnelle au montant des impôts qui seraient perçus directement sur place et non plus aux Etats-Unis, mais on réduirait ainsi l'écart entre ces subventions et les recettes locales, tout en incitant le Territoire à rechercher de nouvelles sources, bien que, forcément, beaucoup moins lucratives, de recettes budgétaires. L'augmentation des fonds dont elle dispose ferait beaucoup pour établir l'autorité de la nouvelle législature, à l'égard des districts, par exemple. Ce qui est plus important encore, c'est qu'en augmentant la part du budget sur laquelle le congrès a directement droit de regard on élargirait le champ de ses attributions financières.

231. Aucune de ces suggestions, toutefois, n'influe de façon marquée sur la principale question en jeu, qui est de savoir qui tient les cordons de la bourse. Les recettes locales, même accrues, ne pourront dans l'avenir prévisible représenter plus qu'une petite fraction du budget total. Le droit de la législature d'ouvrir des crédits budgétaires à concurrence de cette faible fraction, tout souhaitable qu'il soit, ne peut être substitué à des attributions plus étendues à l'égard du budget global du Territoire. Si l'on veut qu'une législature continue à bénéficier du respect et de la confiance de la population, on ne saurait la tourner lorsqu'il s'agit de la question essentielle des attributions financières. Agir ainsi serait également commettre une erreur sur le plan financier. Sans doute les législateurs peuvent-ils, tout comme d'autres, commettre des erreurs en matière budgétaire, bien que le droit de veto de l'Administration permette de les réparer; mais il est tout aussi facile, pour les administrateurs, de se laisser entraîner en toute bonne foi à dépenser en pure perte des sommes importantes, lorsque les prévisions de dépenses n'ont pas eu la sanction de la législature et lorsqu'on n'a pas fait appel à l'énergie de la population et éveillé son intérêt.

232. Il faut trouver un moyen de concilier les exigences de la législation américaine avec celles du développement politique de la Micronésie. La Mission reconnaît que l'on est fondé à dire que le Congrès des Etats-Unis, du fait qu'il procure les neuf dixièmes des fonds dont dispose le Territoire, doit pouvoir décider, en dernier ressort, comment ces fonds seront dépensés. Mais, après tout, ces fonds sont dépensés dans l'intérêt des Micronésiens eux-mêmes et il est nettement souhaitable que ceux-ci puissent faire connaître leurs vœux. La Mission propose donc, à titre de première mesure minimale, un compromis qui donnerait à la législature tout pouvoir pour discuter et adopter le budget qu'elle juge souhaitable, sans toutefois porter atteinte au droit de décision finale du Gouvernement des Etats-Unis. Il s'agirait moins

d'un changement dans la procédure actuellement envisagée que d'un changement d'attitude. Une fois que les services budgétaires de Washington auraient fait connaître les chiffres préliminaires, l'Administration établirait le budget de la façon normale. Le projet de budget serait alors soumis, en tant que document officiel, au congrès de la Micronésie, aux fins d'examen, de modification, le cas échéant, et d'adoption. Le Haut Commissaire pourrait conserver le pouvoir de soumettre certains articles du budget à une nouvelle lecture ou d'y opposer son veto, mais il serait souhaitable qu'une décision prise à la majorité habituelle des deux tiers puisse, le cas échéant, lever le veto. Le projet de budget, dans la forme sous laquelle il aurait été finalement adopté, serait considéré comme le budget du Territoire et serait envoyé à ce titre à Washington. Le Département de l'intérieur ou le Congrès des Etats-Unis pourraient alors, comme ils en ont indiscutablement le droit, y apporter des modifications, bien qu'il y ait lieu d'espérer qu'ils sauront délibérément faire confiance aux décisions réfléchies tant de l'Administration que de la législature du Territoire. Les modifications ainsi apportées seraient ensuite évidemment débattues par les membres du congrès de la Micronésie. De la sorte, l'élaboration du budget cesserait d'être une opération effectuée à huis clos. Tout en ne portant aucunement atteinte aux droits du Gouvernement des Etats-Unis, le congrès de la Micronésie aurait ainsi effectivement voix au chapitre lors de la formulation de la politique budgétaire.

233. Ce partage des responsabilités en matière budgétaire devrait être mis en application dès l'entrée en fonctions de la nouvelle législature: si le congrès de la Micronésie — et la Mission estime qu'on ne saurait trop insister sur ce point — ne commence pas à assumer des responsabilités dès le début, il ne le fera sans doute jamais. La deuxième étape devrait suivre à bref délai. Il s'agirait de confier à la législature du Territoire des attributions de plus en plus étendues à l'égard des ouvertures de crédits effectives, c'est-à-dire à l'égard des subventions (les recettes locales pouvant déjà être utilisées, sous forme d'ouvertures de crédits, par les autorités du Territoire). Seul le Congrès des Etats-Unis pourrait prendre une telle mesure. La Mission espère que le Congrès saura reconnaître le rôle vivifiant que peut avoir le contrôle des dépenses et commencera à réduire peu à peu son propre droit de regard. Les crédits ouverts à l'intention du Territoire pourraient l'être dans le cadre de rubriques de plus en plus larges, laissant progressivement à la législature micronésienne le soin de répartir ces crédits en détail. Le but ultime serait des subventions sans affectations précises, qui seraient accordées globalement pour des périodes de deux ou trois ans (les méthodes budgétaires utilisées aux Etats-Unis s'opposent aux subventions à long terme, mais il doit y avoir moyen de surmonter cet obstacle technique), le congrès de la Micronésie étant seul habilité à

ouvrir les crédits budgétaires. La Mission sait que, dans les conditions actuelles, ce but est ambitieux, mais on peut en dire autant de l'action entreprise par l'Administration pour créer dans le Territoire de vigoureuses institutions politiques. Le retrait progressif de tout droit de regard sur les affaires du Territoire suppose, par la force des choses, une plus grande liberté d'action à l'égard des dépenses. Jouissant de cette liberté, le congrès de la Micronésie assumera en même temps l'obligation de montrer que c'est à bon escient qu'il emploie les subventions américaines, et que cet emploi est soumis à des vérifications comparables et autres procédures financières efficaces.

234. L'objectif que l'on doit avoir constamment à l'esprit est d'étendre les attributions financières de la législature micronésienne, tout d'abord en lui déléguant des pouvoirs réels sur le plan budgétaire et, en second lieu, en assouplissant peu à peu les restrictions qui frappent le pouvoir qu'elle a d'utiliser les subventions accordées par les Etats-Unis. L'accomplissement de ces deux fins dépend, en dernière analyse, de l'attitude du Congrès des Etats-Unis, qui se trouve devant une tâche qui doit lui permettre de donner toute sa mesure. Il s'agit de créer en Micronésie une conscience politique, qui ne peut se dégager dans un territoire aussi petit que si le Congrès des Etats-Unis est disposé à limiter le poids de ses propres pouvoirs qui, sinon, pourrait écraser le Territoire. Le souvenir de son propre passé et sa largeur de vues peuvent inciter le Congrès à aider une autre législature à parvenir à maturité. Son intérêt bien compris peut aussi l'y inciter. En effet, si le Congrès des Etats-Unis veut que le Territoire vive et commence, par ses propres moyens, une marche en avant qui, seule, permettrait éventuellement de mettre un terme aux subventions sans cesse croissantes des Etats-Unis, il devra commencer à limiter ses prérogatives et à les partager. Adopter l'autre solution — à savoir le maintien d'un contrôle absolu sur les subventions — serait abandonner le Territoire à l'inertie et à l'inactivité politique, comme un poids mort qui pèserait à la fois sur les finances et sur la conscience des Etats-Unis.

ADMINISTRATION LOCALE

235. Lorsque le congrès de la Micronésie sera constitué, tout l'équilibre politique du Territoire s'en trouvera modifié. De nouvelles relations s'établiront entre les districts et le centre. Jusqu'à présent, les législatures des districts étaient les principaux organes de représentation populaire. Cette fonction sera dorénavant assurée par le congrès de la Micronésie. Les pouvoirs et le rôle des législatures de district ont été définis avant que l'on n'envisageât de créer une législature centrale. Ces pouvoirs et ce rôle devront donc être révisés et adaptés avec précision à la structure politique unifiée du Territoire. La coordination des rapports

entre la législature centrale et les districts ne peut être laissée au hasard ni à la pression des intérêts partisans. L'unification de la Micronésie doit commencer avec l'institution d'un pouvoir central fort. Quant à l'administration de district, elle doit être conçue comme le meilleur moyen de faire connaître à l'échelon central les besoins et les souhaits de la population locale et de mettre les efforts et l'enthousiasme de cette population au service de la population du Territoire. Faire passer cette conception dans les faits sera l'une des tâches les plus urgentes et les plus délicates de l'Administration et du nouveau congrès.

236. L'importance des responsabilités locales n'est plus à démontrer. C'est avec raison que l'on a insisté sur ce point dès les premières étapes du développement politique et les résultats obtenus ont pleinement justifié cette façon de voir. Les législatures de district ont été des instruments utiles de formation à la vie politique. Elles ont permis d'amener la population à suivre et à comprendre la politique de l'Administration et, malgré leurs imperfections, elles ont été jusqu'à présent le seul moyen d'action disponible. Ces possibilités d'action ne doivent pas disparaître du fait que l'intérêt politique va se concentrer sur le congrès de la Micronésie. Bien au contraire, en raison de la nouvelle répartition des pouvoirs, il devient d'autant plus indispensable de veiller à ce que l'initiative locale ne soit pas négligée ou découragée. On constate déjà une tendance discrète, mais qui va en s'affirmant, à passer outre à l'autorité des administrations de district, et, partant, aux législatures. Cette tendance est peut-être inévitable à un moment où l'Administration arrête une nouvelle politique et doit coordonner la mise en œuvre à l'échelon du Territoire de nouveaux programmes dans le domaine de l'enseignement, de la santé et des communications. Cependant il est à craindre que l'ampleur même de la tâche confiée au pouvoir central n'étouffe l'initiative locale. Il serait regrettable que cette réduction des attributions des districts soit plus qu'un phénomène passager. Jusqu'à présent, le développement économique a été très lent et il ne pourra être accéléré qu'avec la coopération de la population locale — voire avec son énergie et son enthousiasme — qui doit donc être stimulée et pleinement utilisée.

237. Dans un territoire aussi dispersé que la Micronésie, les législatures de district n'ont pas encore épuisé toutes leurs possibilités et n'ont donc pas encore atteint leur plein développement. Il convient de préserver et d'exploiter le sens des responsabilités que l'on a réussi à éveiller à l'échelon local. Plusieurs législatures ont fait savoir à la Mission que des sessions semestrielles dont la durée n'excédait pas une ou deux semaines ne leur permettaient pas de se familiariser avec les problèmes du district. D'autres législatures — en fait, la majorité — se sont plaintes de ce que le manque de fonds paralysait leurs travaux, car elles ne pouvaient compter que sur les recettes locales, relativement minimes, dont la majeure

partie devait être consacrée à l'enseignement. Le Congrès des îles Yap a combiné ces deux doléances en disant qu'il n'avait que 30 000 dollars à dépenser chaque année et que pour ce faire il se réunissait deux fois par an. S'il avait plus de fonds à sa disposition et plus de responsabilités, il devrait siéger beaucoup plus longtemps. La conclusion s'impose: l'administration locale, comme tout autre organe, a besoin d'argent pour agir. Ni les électeurs ni les élus ne feront grand cas des législatures de district, qui ont maintenant perdu une grande partie de leurs attributions politiques, tant qu'elles ne disposeront pas de fonds suffisants. Aussi la Mission approuve-t-elle l'Administrateur du district de Truk d'avoir décidé de soumettre l'ensemble de son budget, qui s'élève à 1 500 000 dollars environ, à la législature du district de Truk, pour examen et recommandations. C'est là un précédent que d'autres districts auraient intérêt à suivre, avant que les répercussions politiques de la création du congrès de la Micronésie et les répercussions financières des nouveaux programmes de l'Administration ne tarissent toute vie politique locale.

238. On comprend, cependant, que l'expansion des pouvoirs locaux doit être conciliée avec l'impératif plus général de l'unité territoriale. Lorsqu'on cherche à établir un juste équilibre entre l'initiative locale et la cohésion nationale, il faut ne pas oublier que dorénavant le Territoire s'exprimera non plus par l'intermédiaire des districts, mais par l'intermédiaire du congrès. C'est donc le congrès qui doit être l'autorité suprême dans tous les domaines relevant de sa compétence; l'établissement d'un congrès implique de la part des Micronésiens la décision de constituer un Etat unifié, décision sur laquelle il n'est pas possible de revenir. Pour affirmer la suprématie du congrès, tous les droits de douane, impôts et autres recettes locales recouvrés dans les districts devraient être désormais recouvrés au nom du congrès, et leur produit devrait être réparti par les soins du congrès entre les divers districts. Ces recettes et les autres crédits qui leur seraient alloués par le congrès permettraient aux districts d'assumer, en tant qu'agents du pouvoir central, de nombreuses tâches concernant, par exemple, le logement, la protection sociale, l'enseignement, la construction de routes et d'autres projets de mise en valeur, à l'échelon du district. Ainsi financées par le pouvoir central, les législatures de district viendraient s'insérer dans une structure politique unifiée; elles seraient politiquement responsables devant les électeurs du district et financièrement responsables devant le congrès.

239. Il apparaît ainsi que la Mission considère la relation à établir entre le congrès et les districts comme une relation de réciprocité et non comme un lien fédéral. Les districts adressent leurs demandes au congrès et celui-ci leur alloue des fonds; les directives viennent du centre, la participation des districts. L'appareil local n'a d'autre raison d'être que de s'acquitter aussi simplement

et aussi efficacement que possible des tâches que lui assigne le pouvoir central. Les districts ne sont pas des Etats et leurs législatures ne doivent pas aspirer à la dignité et à l'autorité de congrès d'Etats fédérés. La rationalisation des législatures de district à laquelle l'Autorité administrante a procédé ces dernières années est donc une mesure judicieuse, tant pour des raisons d'économie que pour des raisons de structure. Toutes les législatures ont été transformées en des organes monocaméraux et on a commencé à réduire le nombre des membres de certaines d'entre elles qui était devenu par trop élevé, ce qui paralysait leur fonctionnement. La Mission espère que cette réforme sera poursuivie: les législatures de district devraient être plus justement dénommées conseils de district et leurs procédures devraient être simplifiées afin de refléter les objectifs de ces organismes, qui sont essentiellement d'ordre pratique et restent limités⁹.

240. Des considérations analogues valent pour la proposition, qui a été à plusieurs reprises faite à la Mission et est expressément consignée dans une résolution du Conseil législatif de Saïpan, tendant à ce que les administrateurs de district soient élus par le peuple. Ce renforcement des attributions locales présenterait des avantages certains, à condition que les administrateurs de district ne deviennent pas des gouverneurs au petit pied, indépendants à l'égard tant des législatures que du pouvoir central. Sinon, il y aurait là un facteur de désunion et les administrateurs de district pourraient vouloir se gagner les électeurs en favorisant les intérêts locaux et les ambitions locales au détriment des intérêts de l'ensemble de la Micronésie. Aussi la Mission pense-t-elle, comme l'Autorité administrante, que l'établissement du congrès de la Micronésie doit précéder toute autre mesure. Les législatures de district peuvent refléter et former l'opinion des électeurs; une politique d'unification exige que l'administrateur de district — qui devrait de préférence être nommé, comme tous les autres fonctionnaires supérieurs, sur avis et avec le consentement du congrès, en attendant évidemment qu'il soit nommé par un Haut Commissaire micronésien — soit l'exécutant des décisions du pouvoir central.

241. Actuellement, ce n'est pas d'une décentralisation fédérale que le Territoire a besoin, mais d'un renforcement de l'unité. La diversité et l'éloignement des six districts est une donnée de fait. Il ne faut pas accentuer cet état de choses, mais bien plutôt chercher à en atténuer les effets. On peut être tenté, consciemment ou inconsciemment, de faire un rapprochement avec de grands pays comme les Etats-Unis et de concevoir la Micronésie sous forme d'Etat fédéral, les districts étant des ébauches d'Etat. Cependant, en dépit de la diversité des langues et des traditions, le

fédéralisme n'est pas et ne pourra jamais être une bonne formule pour un territoire aussi étendu et aussi dispersé que la Micronésie. Favoriser cette solution saperait le souci de l'efficacité et des intérêts économiques et pourrait fort bien compromettre l'unification. La Mission pense que la sauvegarde des droits et des pouvoirs locaux — qui s'impose ici comme ailleurs — peut tout aussi bien être assurée dans le cadre d'un Etat unitaire.

242. Les pouvoirs des législatures de district doivent être définis non seulement par rapport au congrès de la Micronésie, mais également, et de façon encore plus précise, par rapport aux municipalités, qui constituent le dernier échelon de l'administration locale. L'étendue de ces municipalités varie considérablement — correspondant parfois à une île, parfois à un groupe d'îles, parfois encore à une subdivision traditionnelle d'une île plus importante —, ainsi que l'étendue de leurs pouvoirs effectifs. Il y a sept ans, l'Administration a commencé à octroyer des chartes aux municipalités, pour fixer les limites de leurs circonscriptions et déterminer le mode d'élection et le mandat de leurs représentants. Les municipalités dotées d'une charte possèdent un organe ou conseil législatif dont les membres sont élus au suffrage universel, un magistrat ou maire élu et un tribunal municipal. Elles ont certaines attributions administratives et peuvent percevoir certains impôts de caractère accessoire et des droits de patente sous le contrôle de l'administration de district. En octobre 1963, 43 municipalités sur 102 étaient dotées d'une charte.

243. Tout en appréciant les efforts déployés pour mettre en application le programme d'octroi de chartes, la Mission estime que, pour le moment, ce programme a peut-être atteint un niveau de rentabilité maximal au-delà duquel joue la loi des rendements décroissants. L'octroi purement mécanique d'une charte ou la multiplication de leur nombre n'a en soi aucune valeur particulière. Plusieurs conseils municipaux se sont plaints de ce que la population ne savait pas toujours comment utiliser la charte qui lui avait été octroyée; un membre de la municipalité d'Udot dans le district de Truk estimait que le programme avait été mis en œuvre trop rapidement et qu'il serait nécessaire de disposer de plus de fonds et de conseils. D'après ses propres observations, la Mission a conclu que, pour parer au plus pressé, il convenait d'aider maintenant les nombreuses municipalités déjà dotées d'une charte à opérer de façon plus efficace. A cette occasion, et à plus forte raison à l'occasion de l'octroi de nouvelles chartes, l'Administration ferait bien de reconsidérer les pouvoirs et le budget des municipalités afin d'établir entre les districts et les municipalités une répartition des tâches qui, sur le plan du fonctionnement de l'administration locale, soit aussi efficace que possible.

244. Le programme d'octroi de chartes pose un autre problème que la Mission n'aurait peut-être pas mentionné si elle n'en avait été priée.

⁹ Le texte d'une charte de district type, celle du district de Truk, figure à l'annexe IV du présent rapport.

Il s'agit du différend qui oppose depuis un certain temps déjà la municipalité de Net et la ville de Kolonia dans le district de Ponapé. Le différend est complexe, mais il se résume essentiellement en un conflit entre les modes de vie traditionnels et les nouvelles structures sociales, qui ira en s'aggravant à mesure que le Territoire progressera. Le clan Iriarte et le Nanmwarki (chef traditionnel) de la municipalité de Net, qui est essentiellement rurale, souhaitent conserver leurs anciennes coutumes et leurs pouvoirs passés et éviter toute diminution de leurs recettes, au profit de la ville de Kolonia; c'est pourquoi ils ont proposé le maintien d'une seule municipalité. Kolonia est une ville en expansion, avec une population plus jeune et de nombreux résidents temporaires, qui cherche à se soustraire à la domination de Net et voudrait devenir une municipalité distincte. Après de longues négociations, l'Autorité administrante est parvenue à la conclusion que le seul moyen de résoudre le différend était de créer deux municipalités distinctes. C'est à cela que le différend peut en effet aboutir. S'il devenait nécessaire de trancher, la solution proposée par l'Administration serait sans nul doute celle qu'impose la logique: elle répond aux vœux de la majorité et sert les intérêts futurs du Territoire plus que les privilèges du passé. Cependant, la Mission juge regrettable que cette question soit réglée par voie de décision imposée. Il est peut-être encore possible de garantir les droits de la majorité et de préserver l'avenir du Territoire, sans méconnaître pour autant les exigences légitimes de la minorité. La municipalité de Net et la ville de Kolonia ont beaucoup d'intérêts communs et ni l'une ni l'autre n'est suffisamment importante pour pouvoir constituer à elle seule une municipalité. Après s'être entretenue avec le conseil municipal de Net, dont l'attitude paraissait conciliante, la Mission a recommandé une nouvelle tentative de solution amiable et elle a suggéré, la municipalité de Net ayant saisi le Conseil de la Micronésie, que cet organe ou son successeur soit prié de désigner un médiateur.

LA CAPITALE

245. Parmi les nombreuses questions sur lesquelles le nouveau congrès de la Micronésie aura à se pencher, il convient de mentionner la question de l'emplacement de la capitale du Territoire. La Micronésie n'a jamais eu de capitale et jusqu'à ce que, il y a deux ans, les services administratifs du Territoire aient été transférés de Guam à Saïpan, elle n'avait jamais été administrée de l'intérieur du pays. A cet égard, l'installation à Saïpan a marqué un progrès. Cependant, l'unité du Territoire exige une capitale qui soit le véritable siège du Gouvernement micronésien et non simplement un « quartier général », choisi au hasard par souci de commodité administrative. La Mission comprend qu'il était difficile de refuser

le don, fait par l'Autorité administrante, d'un vaste ensemble de bâtiments administratifs, de routes et d'immeubles d'habitation, construits à Saïpan par la marine des Etats-Unis — et dont le coût se serait élevé à 28 millions de dollars —, puis évacués. Cependant, ce choix n'est pas des plus heureux. Si Saïpan n'est déjà pas l'emplacement idéal pour le siège de l'Administration, il ne peut en aucun cas devenir la capitale du Territoire.

246. Saïpan se trouve en bordure du Territoire. Toutes les voies de communication devant passer par Saïpan et les fonctionnaires étant tenus de faire le long voyage jusqu'à Saïpan, il en résulte une augmentation des dépenses. Saïpan n'a pas le même type d'économie ni la même atmosphère que le reste de la Micronésie. Les fonctionnaires qui y résident risquent de perdre contact avec l'ensemble du Territoire. Le fait que le siège de l'Administration est lui-même à neuf ou dix kilomètres de la ville principale de Saïpan ou du village le plus proche, selon l'habitude américaine, ce qui crée une communauté fermée, encore que nullement séparée, aggrave cet état de choses. Tel est du moins l'avis des fonctionnaires des autres districts, qui n'éprouvent guère de sympathie pour ces administrateurs du siège vivant isolés. Les fonctionnaires des districts n'aiment pas se rendre à Saïpan et se plaignent de ce que les administrateurs du siège connaissent mal leurs problèmes véritables. Ce sont là les griefs habituels des fonctionnaires locaux et, si la Mission y fait allusion, c'est uniquement pour montrer que l'éloignement du centre ne peut qu'accroître le sentiment d'isolement et d'incompréhension.

247. De façon assez paradoxale, cet état de choses ne compromet pas seulement l'avenir de la Micronésie, mais également celui de Saïpan. Cette île est relativement peu peuplée. La présence du siège administratif dans l'île et le surcroît d'activité qui en résulte amène une trop grande partie de la population à compter sur les traitements versés par l'Administration. Elle absorbe une trop grande partie de la main-d'œuvre et retarde le début d'une mise en valeur de l'île, dont la nécessité pourtant réelle ne s'impose pas avec évidence. Avec le retrait de ces services, la situation économique de Saïpan apparaîtrait sous son vrai jour. Les fonctionnaires de l'Administration territoriale le reconnaissent, mais pensent que la présence du siège à Saïpan est souhaitable du point de vue politique, car elle permet de réduire l'agitation séparatiste. La Mission doute qu'il en soit ainsi. Saïpan connaît une agitation séparatiste depuis plusieurs années et la présence de l'Administration territoriale n'a pas contribué à l'apaiser. Le problème du séparatisme de Saïpan ne sera résolu que lorsqu'une Micronésie en voie d'expansion constituera pour l'île un pôle d'attraction plus puissant que Guam et à condition qu'un congrès doté de pouvoirs et de fonds — ce que recommande la Mission et ce que de nombreux habitants de Saïpan approuvent — soit installé

sans tarder. Dans l'intervalle, ce serait une grave erreur que de trancher à la hâte une question aussi importante que celle du siège de l'Administration.

248. Comme la Mission de visite précédente, et comme toutes les personnes avec lesquelles elle a abordé cette question, la Mission estime que l'île de Truk serait le meilleur emplacement pour une capitale. Cette île est centrale et elle est la plus peuplée du Territoire. Elle a un bon port et une bonne piste d'atterrissage et elle est bien située aux fins des communications avec le monde extérieur. Elle serait donc tout indiquée pour devenir le siège d'un gouvernement véritablement territorial. S'il était installé dans l'île de Truk — et à condition qu'il siège dans une agglomération et non dans un centre administratif isolé —, le congrès de la Micronésie pourrait acquérir une autorité et susciter une confiance dont il ne jouirait jamais à Saïpan, unité administrative où le congrès ferait inévitablement figure d'intrus. Toutefois, c'est à l'Administration et au congrès de la Micronésie qu'il appartient de fixer le siège de la capitale. La Mission demande simplement que la question soit reconsidérée sans tarder, avant que les sommes investies au siège administratif atteignent un montant tel que les arguments financiers prévalent sur toute autre considération. Il y a en effet tout lieu de craindre que les dispositions administratives qui devront être prises ne soient déterminantes. C'est ainsi que des fonctionnaires du siège administratif ont dit à la Mission que, si l'île de Truk était, du point de vue géographique, le siège idéal pour la capitale, le transfert imminent à Saïpan du centre des communications, se trouvant actuellement à Truk, ferait de Saïpan l'emplacement le plus commode du point de vue des communications.

L'EXÉCUTIF

249. Donner à la Micronésie une personnalité distincte — objectif d'ensemble du régime de tutelle — suppose sur le plan politique la création d'une législature micronésienne puissante et d'un exécutif effectivement contrôlé par les Micronésiens, même s'il ne se compose pas exclusivement d'autochtones. La séparation de ces fonctions constitutionnelles dans un territoire dont les ressources en personnel sont actuellement limitées obligera à faire porter les efforts sur celui de ces organes dont la mise en place pourra être le plus rapidement réalisée. La Mission a indiqué que la législature, par le truchement de l'entrée en fonctions du futur congrès de la Micronésie, offrait le moyen le plus rapide et, en fait, actuellement, le seul moyen d'assurer la participation effective des Micronésiens à la marche de l'Etat, moyen qui revêt une importance toute particulière tant que l'exécutif n'est pas directement responsable devant le peuple. Cependant, tout déséquilibre résultant de la place ainsi faite à la législature

ne devrait être que temporaire, en attendant que la micronisation de l'exécutif — processus nécessairement plus lent que la création d'une législature — puisse rattraper le retard. Les observations qui précèdent, notamment celles qui ont trait aux districts, montrent bien que la Mission est tout aussi consciente de la nécessité d'un exécutif fort que de celle d'une législature forte, pourvu qu'ils soient l'un et l'autre contrôlés par des Micronésiens. La Mission ne cherche pas à modifier l'autorité de l'exécutif ni à affaiblir son rôle unificateur dans le Territoire, mais à renforcer l'influence que les Micronésiens peuvent exercer sur ses décisions. Dans la présente section, la Mission va examiner les meilleurs moyens d'y parvenir, l'objectif ultime étant évidemment un chef de l'exécutif élu. D'ici là, diverses méthodes doivent permettre de commencer à faire passer la fonction publique sous le contrôle effectif des Micronésiens.

Un chef de l'exécutif qui soit Micronésien

250. La question d'un chef de l'exécutif qui soit choisi par voie d'élection ou soit Micronésien n'a jamais été mentionnée dans les débats constitutionnels ni dans les recommandations relatives au congrès de la Micronésie. L'omission est étrange, mais, voulue ou non, elle met en lumière un point important. Dans la situation où se trouve le Territoire, la création d'une législature est une des conditions nécessaires du choix d'un Micronésien comme chef de l'exécutif. Les populations de Micronésie ne constituent pas encore un peuple. On compte que le nouveau congrès de la Micronésie amorcera cette transformation. Jusque-là, la question de l'élection du chef de l'exécutif reste théorique, car il n'est pas encore possible d'obtenir que six districts différents confient à une même personne un mandat nettement défini. C'est seulement le congrès qui formera des dirigeants susceptibles de recueillir l'appui de plus d'un district; ce n'est que lorsque le congrès aura permis à de tels dirigeants de commencer à s'affirmer qu'il sera possible de trouver un chef de l'exécutif ayant l'envergure et l'autorité politiques nécessaires pour diriger le Territoire.

251. Cependant, plus les progrès politiques iront en s'accéléralant et plus il sera difficile de concilier le rôle que le Haut Commissaire joue actuellement en tant que fonctionnaire des Etats-Unis et le rôle qu'il joue en tant que chef de l'exécutif micronésien. On assiste à l'apparition d'un gouvernement micronésien distinct, dont la personnalité et les intérêts diffèrent, dans une certaine mesure, de ceux d'une administration purement américaine. A mesure que l'autorité du congrès de la Micronésie s'affermira et que la micronisation des postes supérieurs de la fonction publique s'accélérera, cette divergence sera de plus en plus marquée. On ne peut attendre que la population de la Micronésie ait décidé de son avenir pour nommer un Micronésien chef de l'exécutif; mais

les Etats-Unis ont, dans l'immédiat, des obligations découlant de leur mandat qu'il leur semble peut-être irrégulier de transférer à un élu qui ne soit pas responsable devant le Gouvernement américain. Une solution possible serait de séparer, le moment venu, les deux fonctions. Un Haut Commissaire des Etats-Unis, nommé, comme actuellement, par le Gouvernement américain, serait chargé des relations entre l'Autorité administrante et le Gouvernement micronésien et il aurait pour tâche — jusqu'à la libre détermination — de sauvegarder les intérêts des Etats-Unis et de veiller à ce que les obligations assumées par eux aux termes de l'Accord de tutelle soient respectées. Ses pouvoirs réservés seraient peut-être très importants, mais, en fait, son rôle serait d'ordre semi-diplomatique. En même temps, un Micronésien, chef de l'exécutif, dirigerait l'Administration et serait responsable envers le peuple micronésien de la bonne marche du Territoire.

252. Le Micronésien qui deviendra chef de l'exécutif ne devrait pas être seulement nommé à ce poste, car, sans quelque forme de mandat populaire, il deviendrait la cible de ressentiments et de jalousies locales et éprouverait peut-être des difficultés à diriger effectivement le Territoire. S'il devait être nommé, il faudrait que ce soit sur avis conforme du congrès de la Micronésie. Mieux encore, le congrès lui-même pourrait le nommer. L'une ou l'autre de ces méthodes remplirait la condition essentielle en ce qu'elle permettrait de nommer un chef de l'exécutif ayant la confiance des représentants élus de la population. Une fois en place, il ne serait pas responsable envers ces représentants et ne serait pas tenu, sur le strict plan constitutionnel, de conserver leur confiance. Cependant, si le chef de l'exécutif était élu par le congrès, le choix d'une personnalité connue dans l'ensemble du Territoire plutôt que d'un fantoche s'en trouverait du moins garanti. La meilleure solution serait que le chef de l'exécutif soit élu par la population micronésienne tout entière. Mais, pour l'instant, cette solution risquerait de mettre en danger l'unité du Territoire et il ne semble pas possible de l'appliquer avant que la compréhension mutuelle entre districts ne se soit très sensiblement améliorée.

Place des Micronésiens dans la fonction publique

253. Le contrôle de la fonction publique est un des aspects essentiels — bien que parfois négligé — d'une autonomie réelle. L'autonomie ne peut avoir de réalité tant que le pays est administré par des fonctionnaires de l'extérieur. Il ne s'ensuit pas que tous les fonctionnaires venant de l'extérieur devraient disparaître. Beaucoup d'entre eux auront un rôle essentiel à jouer pendant un certain nombre d'années et, dans un petit territoire comme la Micronésie, certains seront peut-être toujours nécessaires dans des postes hautement spécialisés.

En revanche, la préparation à l'autonomie suppose que l'on s'efforce résolument de mettre entre les mains de Micronésiens ce qu'on pourrait appeler les positions dominantes de la fonction publique.

254. Tout prouve que l'Autorité administrante nomme à des postes de responsabilité dans la fonction publique tous les Micronésiens ayant la formation requise qu'elle peut trouver. Il peut arriver qu'elle hésite à former et à promouvoir sans tarder un Micronésien, en utilisant pleinement ses capacités, mais la politique générale de l'Autorité administrante ne peut être mise en doute. Au cours des trois dernières années, le personnel micronésien est passé de 1 724 à 2 555 personnes, tandis que le personnel américain passait de 238 à 324 personnes, chiffre qui comprend une cinquantaine de nouveaux enseignants. Depuis que le siège du Territoire sous tutelle a été transféré à Saïpan, en juillet 1962, plus de 50 postes autrefois occupés au siège par des Américains le sont désormais par des Micronésiens. Au début de la présente année, des Micronésiens occupaient 108 des postes supérieurs, soit près de la moitié de tous les postes d'administrateur et postes de direction¹⁰. Le principal obstacle qui s'oppose à une micronisation encore plus rapide de la fonction publique tient à la pénurie de personnel et au caractère spécialisé de certains postes. Cette pénurie de personnel est due aux insuffisances passées de l'enseignement — qui, aujourd'hui, coûtent cher à l'Administration, pour ce qui est tant des frais plus élevés que des difficultés administratives qui en résultent — auxquelles s'ajoute l'accroissement marqué du nombre des postes comme suite à la décision d'assigner des normes « internationales » à l'enseignement, à la santé publique et à d'autres secteurs.

255. La Mission a cependant été surprise de constater que, sur les 14 conseillers supérieurs du Haut Commissaire, aucun n'était Micronésien. En fait, il n'y a pas de Micronésiens à l'échelon le plus élevé, ni au siège, ni dans les districts. On peut dire que cet état de choses n'est pas le résultat d'une manœuvre qui viserait à refuser aux Micronésiens l'accès de ces postes. D'après ce qu'elle a pu voir, la Mission est prête à reconnaître que, comme l'Administration le soutient, il n'y a simplement pas de Micronésiens ayant la formation nécessaire qui puissent occuper des postes aussi spécialisés et aussi délicats que ceux de directeur de l'agriculture, d'économiste ou de directeur des travaux publics. Inévitable ou non dans l'état actuel des choses, c'est là une situation fâcheuse. Non seulement il est essentiel au progrès politique que les postes clefs de la fonction publique soient occupés par des Micronésiens, mais le Haut Commissaire se trouve ainsi privé d'une source précieuse de conseils. Le fait qu'aucun Micronésien

¹⁰ La liste des postes dans lesquels les Micronésiens ont remplacé les Américains, dans les administrations de district et au siège figure dans l'annexe V au présent rapport.

ne participe aux conférences au cours desquelles la politique du Territoire est arrêtée ne contribue pas à dissiper le sentiment qui guette les fonctionnaires de l'extérieur: celui de rester à l'écart des réalités du Territoire.

256. Il faut reconnaître dès l'abord les difficultés qu'il y a à rectifier cet état de choses. Les postes supérieurs de direction sont hautement spécialisés et exigent une longue formation, suivie d'expérience pratique. La politique actuelle de développement accéléré exige davantage encore des titulaires de ces postes. Les postes seraient plus aisés à pourvoir s'il s'agissait seulement, comme autrefois, de gérer et de conserver l'acquis; mais une politique de développement activement poursuivie dans tous les domaines fait constamment surgir de nouveaux problèmes et appelle de nouvelles décisions exigeant une compétence beaucoup plus poussée. Cela est vrai non seulement des Micronésiens qui seraient capables d'occuper ces postes, mais aussi d'un certain nombre d'Américains qui, après avoir été recrutés sous le régime précédent de gestion et de conservation de l'acquis, se trouvent maintenant peu capables de faire face aux nouveaux problèmes que pose le développement. Dans ces conditions, il est tentant de « jeter de la poudre aux yeux », tentation à laquelle l'Administration n'a pas toujours su échapper. Il est louable et même absolument nécessaire de nommer des Micronésiens à des postes de direction, mais ils doivent être capables de s'acquitter des tâches correspondantes, sinon le territoire et eux-mêmes en pâtiront. Lors de plusieurs entrevues avec des fonctionnaires micronésiens, il a été dit que les remplaçants locaux devraient être pleinement formés pour pouvoir faire un travail et fournir des services d'un niveau comparable à celui de leurs prédécesseurs venant de l'extérieur. Faire moins que cela équivaldrait à saper l'administration micronésienne en voie de création et à provoquer la démoralisation.

257. Dans la situation présente du Territoire, il y a donc peu de moyens de faciliter l'accès des Micronésiens aux postes supérieurs. Mais cela ne veut pas dire que l'on ne puisse faire un plus grand effort. La Mission estime que l'Administration devrait tenir compte davantage de ce besoin urgent dans ses programmes de formation et de remplacement. Ces programmes sont conçus en fonction de procédures consciencieuses, qui sont les méthodes normales de formation et de promotion des hommes jeunes. Dans des conditions normales, il n'y a rien à redire à cette façon de procéder, mais dans le cas de la Micronésie, qui est sur le point de faire un immense pas en avant en politique, ce mécanisme est trop lent. Ce qu'il faut, c'est une sorte de programme d'urgence ou de programme intensif qui assure que la micronisation de la fonction publique ne soit pas trop en retard sur le progrès politique. Pour cela, il faudra rompre avec les méthodes de promotion habituelles. Il faudra choisir, aux échelons intermédiaires des divers services, les Micronésiens les plus doués en

vue d'un avancement accéléré. Les candidats retenus devront recevoir une formation intensive, sur place et à l'étranger, et il faudra établir des dates limites pour le remplacement des fonctionnaires de l'extérieur qui occupent les postes les plus élevés. La Mission sait bien que ce genre de programme d'urgence comporte certains dangers. On risque de voir apparaître un certain nombre de « dauphins » qui se croiront assurés d'accéder aux plus hauts postes et se conduiront en conséquence. Le risque sera peut-être moindre si l'on choisit non pas un candidat pour un service donné, mais un petit groupe de candidats pour les postes les plus élevés et que ce soit le plus doué et le plus travailleur du groupe qui finisse par devenir chef du service. Ces programmes d'urgence ne pourront d'ailleurs pas remplacer tout à fait l'expérience acquise progressivement et plus lentement pendant une période plus longue, mais on pourra remédier à cet inconvénient en faisant davantage appel aux avis de spécialistes, comme cela se fait déjà pour les services médicaux de district. Cependant, quels que soient les dangers, la préparation intensive de candidats sélectionnés représente la seule façon possible de permettre à des Micronésiens dûment formés d'occuper au siège les postes supérieurs, dans un délai qui soit politiquement adéquat.

258. Mais ces mesures mêmes n'auront pas, dans l'immédiat, de résultats appréciables. La seule façon de permettre immédiatement à un Micronésien d'accéder aux postes les plus élevés consiste à lui confier un poste non spécialisé. Au siège, le seul poste de cet ordre est celui de Haut Commissaire adjoint. Le Haut Commissaire ne pensait pas qu'un Micronésien serait nommé à ce poste — c'est Washington qui nomme le titulaire —, mais la Mission se permet d'insister pour que cette question soit examinée de très près. Il n'est pas nécessaire que le poste de Haut Commissaire adjoint comporte des responsabilités administratives directes, mais il serait très profitable pour un Micronésien de pouvoir doubler le Haut Commissaire dans ses travaux, voyager dans l'ensemble du Territoire, participer à toutes les conférences importantes et voir comment se façonnent la politique d'ensemble et les programmes du Gouvernement du Territoire. Sa contribution personnelle serait également importante car il apporterait le point de vue d'un Micronésien — ce qui fait aujourd'hui sérieusement défaut — ainsi qu'une connaissance instinctive du pays et il constituerait un précieux trait d'union avec le congrès et les districts. Ce poste devrait être occupé par un homme pondéré et connu dans le Territoire — la Mission n'envisage pas nécessairement un candidat ayant une formation purement administrative — et quiconque connaît bien le Territoire voit aussitôt quelques candidats possibles parmi le petit groupe de Micronésiens de premier plan qui devront se partager entre la législature et l'exécutif. Pour éviter qu'on ne reproche à l'Administration de favoriser un Micronésien au

détriment des autres, il faudrait qu'il soit bien entendu qu'elle ne choisit pas ainsi le futur chef de l'exécutif. La nomination devrait être faite pour une durée spécifiée, peut-être sur avis favorable du congrès, et le poste ne devrait pas avoir plus de prestige, sur le plan national, que celui, par exemple, de président d'une des commissions du congrès de la Micronésie.

259. Une méthode analogue pourrait être appliquée à la formation de remplaçants destinés à occuper d'autres postes supérieurs, mais non spécialisés, à savoir ceux d'administrateur de district et d'administrateur adjoint. Il y a actuellement un administrateur adjoint de district à Ponapé, qui exerçait les fonctions de l'administrateur lors du séjour de la Mission, et un autre dans les Palaos, qui partage les responsabilités avec un fonctionnaire américain et joue, en fait, le rôle d'adjoint administrateur auprès de l'administrateur de district, plutôt que celui d'un haut fonctionnaire expérimenté capable d'assumer toutes les fonctions de l'administrateur en l'absence de celui-ci. Le Haut Commissaire a déclaré qu'aucune date n'était prévue pour de nouvelles nominations de ce genre et la Mission le conçoit bien après avoir constaté combien les services de chacun des administrateurs de district manquent de candidats ayant une expérience suffisante. Mais il ne suffit pas d'attendre le retour des boursiers, qui ne pourront d'ailleurs pas occuper immédiatement des postes administratifs élevés. Il ne semble pas non plus que le personnel de remplacement doive être recruté exclusivement dans les sections administratives des services de district. Il y a, dans les districts, certains spécialistes micronésiens — administrateurs de l'enseignement de district ou directeurs des services médicaux de district — qui ont donné des preuves de leur compétence dans leur domaine particulier, élargi leur expérience et leurs connaissances et se sont fait une réputation solide dans leur district. Ces hommes pourraient devenir administrateurs de district beaucoup plus rapidement que de jeunes adjoints administratifs, titulaires de diplômes de science politique, et, selon la Mission, ils ne leur seraient pas nécessairement inférieurs. Ils n'ont certes pas d'expérience générale de l'administration et ne peuvent pas être chargés immédiatement de l'administration d'un district, mais, en qualité d'adjoints nommés pour une durée limitée, ils pourraient très facilement acquérir cette expérience et faire la preuve de leur aptitude à occuper le poste supérieur. A cette mutation des spécialistes dans les administrations de district, on objectera évidemment que les services de ces spécialistes sont nécessaires dans le poste qu'ils occupent. L'objection est irréfutable; la Mission pense simplement que, pour le moment, le plus urgent est que des Micronésiens deviennent administrateurs de district; il vaut mieux que ce soit un Micronésien qui dirige l'administration et que ce soit un fonctionnaire de l'extérieur qui occupe le poste spécialisé que le contraire.

260. Dans les postes moins importants, tant au siège que dans les districts, un programme d'urgence a moins de raison d'être, en partie, parce que ces postes ne mettent pas en jeu de façon aussi directe le principe du droit de regard des Micronésiens sur la politique suivie et, en partie, parce que la micronisation de la fonction publique, à ces échelons, est sinon un fait accompli, du moins un principe accepté. La Mission a pourtant entendu quelques personnes se plaindre de ce qu'il n'y ait pas de programme systématique de formation et de remplacement. Il est difficile de recevoir une formation adéquate, et les fonctionnaires micronésiens de Truk ont dit qu'ils souhaiteraient qu'un plus grand nombre de fonctionnaires américains chargés d'améliorer la formation viennent effectuer de brèves missions, comme cela se fait pour les enseignants dans le cadre du programme accéléré de développement de l'enseignement.

261. La Mission ne doute pas qu'un système de formation en cours d'emploi beaucoup plus efficace et complet soit nécessaire. Actuellement, cette formation n'est assurée que dans certaines sections administratives et dans des services techniques, tels que les services de réparation et d'entretien des automobiles. La formation devrait porter sur des domaines beaucoup plus nombreux. Il ne semble pas que, malgré le mandat sans faille qui lui a été assigné, le Comité actuel d'étude de la main-d'œuvre soit capable de s'acquitter de cette tâche. Ce qu'il faut c'est un administrateur chargé de la formation (ce genre de fonctionnaire semble avoir existé naguère, mais a disparu sans laisser de trace visible et il n'y en a actuellement aucun au tableau d'effectif) qui serait responsable de la mise au point de programmes de formation efficaces, tant au siège que dans les districts. Il surveillerait tous les programmes de formation en arrêtant la date des remplacements, en examinant avec les départements et les districts les méthodes appropriées de formation et en organisant des cours d'administration publique ainsi que l'octroi de bourses d'études dans ce domaine. Il serait chargé à la fois de coordonner et de stimuler, sans quoi le programme tout entier perdrait rapidement son orientation. Mais la responsabilité essentielle incombera, par la force des choses, aux départements intéressés. Il s'agit, après tout, de formation en cours d'emploi. A moins que les fonctionnaires supérieurs de chaque département ne sentent qu'ils ont le devoir, dans le cadre de leurs tâches normales, de former du personnel de remplacement, la formation en cours d'emploi en sera réduite aux efforts désordonnés et sporadiques qu'elle semble connaître actuellement. Quelques fonctionnaires — du Département des travaux publics, semble-t-il — refusent purement et simplement de former du personnel en soutenant que cela ne fait pas partie de leurs tâches; d'autres, qui, naguère, faisaient des efforts louables, sont maintenant tellement pris par le rythme effréné du développement qu'ils estiment devoir négliger la formation. La Mission tient à répéter que l'obligation de former

du personnel devrait être expressément énoncée dans tous les contrats qui seront passés avec des fonctionnaires de l'extérieur; il ne faudrait négliger aucune occasion de souligner que l'une des tâches principales de ces fonctionnaires est d'obtenir, en formant leurs propres remplaçants, que l'on n'ait plus besoin de leurs services dans le Territoire. Si le volume du travail interdit parfois d'assurer cette formation, la Mission serait d'avis, elle aussi, que l'on fasse appel, pour des missions de courte durée, à un plus grand nombre de fonctionnaires de l'extérieur aux fins de la formation.

Relations entre Micronésiens et Américains dans la fonction publique

262. Ces relations sont dans l'ensemble très satisfaisantes — compte tenu du fait que ceux qui administrent et leurs administrés diffèrent par la nationalité, la langue et le revenu. Les rencontres organisées dans tout le Territoire avec des fonctionnaires tant micronésiens qu'américains ont fait apparaître en bien des cas l'estime sincère que chacun des deux éléments éprouve pour l'autre. La Mission n'a constaté aucune discrimination raciale; les uns et les autres fréquentent les mêmes clubs ou établissements et occupent successivement, compte tenu des difficultés examinées plus loin, les mêmes habitations.

263. Il est inévitable qu'il y ait eu des plaintes. Certaines ont paru justifiées, d'autres moins; certaines mettaient en cause des questions de principe examinées plus loin ou dans d'autres sections, tandis que d'autres avaient un caractère plus personnel. Leur rareté relative (un ou deux districts n'ont formulé aucun grief) atteste que la situation est assez saine, mais l'insistance avec laquelle certaines plaintes ont été formulées semble indiquer qu'il y a là des problèmes réels. A Ponapé et à Truk, des personnes se sont plaintes de l'attitude peu amicale de certains de leurs supérieurs américains — les seules plaintes de cet ordre que la Mission se rappelle avoir entendues; dans le cas de Truk du moins, ces plaintes ont été réitérées avec assez de force pour que l'on puisse en conclure qu'une enquête sur les relations entre membres du personnel dans les services des travaux publics et de l'agriculture ne serait pas superflue. Pour le reste, les plaintes — sans excepter celles qui concernent la question de la rémunération, examinée dans la section suivante — portaient surtout sur les répercussions du remplacement du personnel « expatrié » par du personnel micronésien. A Truk, où la Mission s'est entretenue séparément avec des fonctionnaires micronésiens — comme elle l'a fait chaque fois qu'elle l'a pu — elles se ramenaient à un grief, à savoir que les Micronésiens qui remplaçaient les Américains et faisaient le même travail ne bénéficiaient pas toujours des mêmes facilités, faisant allusion à l'automobile et au logement, et il est vite apparu, à en juger par la fréquence avec laquelle cette question a été évoquée, que l'automobile et l'habitation sont

devenues en Micronésie des symboles de rang social. A Truk et à Ponapé, on a cité le cas de fonctionnaires micronésiens auxquels on n'avait pas fourni d'automobile alors qu'un véhicule avait été précédemment mis à la disposition des fonctionnaires américains qu'ils avaient remplacés. La Mission estime que l'Administration pourrait préciser davantage aux fonctionnaires tant américains que micronésiens que l'usage d'une automobile n'est pas un avantage d'ordre personnel, mais une nécessité du service. Si un véhicule est nécessaire dans certaines fonctions, le titulaire, quels que soient son rang ou sa nationalité, devrait en avoir un. Si, au contraire, il n'est pas nécessaire, le fonctionnaire, qu'il soit Micronésien ou Américain, ne devrait pas y prétendre. Aux îles Marshall et à Ponapé, il a été dit que, si certaines fonctions comportaient l'attribution d'un logement de l'Administration, il arrivait très souvent, quand un Micronésien succédait à un Américain, qu'il ne bénéficiait pas de ce logement; à Majuro, où deux fonctionnaires micronésiens seulement auraient disposé d'un logement américain, on a invoqué le cas du médecin micronésien de l'île qui, après une longue journée de travail à l'excellent hôpital local, retrouve un logement sans eau courante ni électricité. Quand elle est retournée à Saïpan, la Mission a abordé la question avec le Haut Commissaire, qui a déclaré qu'en raison de la grande pénurie de logements — autre effet des programmes de développement en cours d'exécution — il était actuellement impossible de fournir une habitation à tous les fonctionnaires et agents micronésiens remplaçant des Américains; un logement est fourni aux Micronésiens devenus chefs de service ou ayant remplacé un Américain occupant un poste élevé. Le Haut Commissaire a déclaré que l'on est en train de construire un plus grand nombre d'habitations, mais qu'il faut donner la priorité aux « expatriés »; si on ne le faisait pas, on ne pourrait pas recruter et les programmes de développement ne pourraient pas progresser.

264. En ce qui concerne des questions telles que le logement et l'amélioration des relations de travail entre Micronésiens et Américains, les intéressés et l'Administration ont eu, en quelque sorte, des difficultés à communiquer entre eux. Il n'y a aucune raison, semble-t-il, pour que les plaintes à l'Administration, ainsi que la transmission des réponses fournies par celle-ci, se fassent par l'intermédiaire de la Mission ou de tout autre organisme de passage; ce sont là des questions que les deux parties devraient pouvoir régler de concert. Ce qui rend la chose difficile, c'est qu'aucun mécanisme n'est prévu pour les consultations nécessaires. Les activités du congrès de la Micronésie et des conseils de district peuvent fournir l'occasion d'exposer certains griefs. Mais il devrait y avoir un moyen plus spécifique de maintenir les contacts entre l'Administration et les fonctionnaires micronésiens, et la Mission souhaiterait que l'on crée, au siège de l'Administration et dans chacun des

districts, une association des fonctionnaires micronésiens. Cette organisation pourrait désigner des représentants qui seraient chargés d'examiner avec le Haut Commissaire et les administrateurs de district un certain nombre de questions, notamment la micronisation de la fonction publique et le renouvellement des contrats des « expatriés », les problèmes de rémunération, le logement et les autres problèmes qui se posent dans les centres de district aux personnes originaires des zones périphériques, les doubles emplois et les programmes de formation. La Mission estime qu'il serait bon que chaque administrateur de district s'entretienne ainsi séparément, de temps à autre, avec des fonctionnaires micronésiens et que le Haut Commissaire en fasse autant lorsqu'il se trouve dans un district.

265. Des entretiens périodiques avec les représentants d'une association des fonctionnaires micronésiens pourraient beaucoup contribuer à faire disparaître les causes de friction les moins importantes. L'association pourrait également jouer un rôle important à l'égard d'une question plus vaste qui intéresse la bonne entente entre les fonctionnaires micronésiens et les fonctionnaires américains — à savoir la question du remplacement progressif de ces derniers. La Mission a reçu du Conseil législatif de Saïpan et de la législature du district des îles Mariannes deux pétitions semblables demandant instamment que la durée d'affectation de tous les fonctionnaires américains occupant des postes clefs soit limitée à deux ou quatre ans. A Saïpan, il a été dit que plusieurs fonctionnaires de cette catégorie étaient déjà dans le Territoire depuis trop longtemps et devaient être remplacés; la limitation de la durée d'affectation devait permettre d'accélérer considérablement l'exécution du programme de formation des Micronésiens. Cependant, des avis différents ont été exprimés à cet égard. A Truk, par exemple, on s'accordait à penser que, contrairement à ce qui est dit plus haut, la durée d'affectation de nombreux fonctionnaires américains était trop brève et une plus grande continuité était nécessaire.

266. Cette question est affaire de jugement personnel et, d'autre part, comme la Mission en a l'impression, la réponse varie selon les personnes dont il s'agit. Comme on l'a déjà fait observer, l'Administration n'hésite pas à remplacer un fonctionnaire américain quand elle dispose d'un Micronésien qualifié. Mais, dans un domaine aussi délicat, il est évident que non seulement il faut agir avec justice, mais aussi que cette justice doit être manifeste pour les Micronésiens. Les clauses d'engagement du personnel américain — il ne s'agit pas à strictement parler de contacts — sont revues tous les deux ans, ce qui permet de voir s'il y a des Micronésiens capables de les remplacer ou s'il y a lieu de proroger l'engagement. C'est là une excellente méthode; la Mission tient simplement à indiquer que cette méthode devrait être complétée par des dispositions permettant

d'associer des fonctionnaires micronésiens à son application. La manière dont cela devrait se faire est à étudier. Le plus simple serait qu'un comité officieux soit adjoint à l'administrateur de district lorsqu'il s'occupe du renouvellement des contrats. Ce comité devrait comprendre au moins un représentant désigné par l'ensemble des fonctionnaires micronésiens du district (un représentant de l'association des fonctionnaires micronésiens, si celle-ci est constituée) et un représentant micronésien du service où est employé le fonctionnaire américain dont le cas est examiné.

267. Il semble que, dans la mesure où les renouvellements de contrats se feraient ainsi dans chaque cas au grand jour, les soupçons de certains fonctionnaires micronésiens, aussi peu justifiés qu'ils puissent être, seraient dissipés et, partant, que les rapports entre les fonctionnaires des deux nationalités seraient beaucoup plus libres et plus aisés. Il y a lieu de noter que les propositions de la Mission concernant ces comités consultatifs ne sont qu'une généralisation des méthodes déjà appliquées à Truk — et, selon les renseignements dont la Mission dispose, dans un ou deux autres districts — où il existe un conseil des relations du travail, qui est exclusivement composé de Micronésiens. L'administrateur de district consulte ce conseil au sujet des questions intéressant le personnel, et aucun fonctionnaire ou agent n'est révoqué sans que son cas ait été soigneusement étudié par le conseil. La décision définitive appartient à l'administrateur de district, mais il ne passe pas outre aux recommandations du conseil sans dûment motiver sa décision et sans en débattre. La Mission estime non seulement que ce genre d'arrangement est satisfaisant en soi, car il garantit que l'on agit avec justice, mais aussi qu'il constitue un précédent utile pour les fonctionnaires micronésiens qui, le moment venu, assumeront la responsabilité du recrutement et des révocations. Si les méthodes sont arbitraires avant la relève, elles tendront à le demeurer par la suite; de même, les méthodes rationnelles adoptées dès à présent prendront racine dans le Territoire.

Unification de la fonction publique dans le Territoire

268. Quel que soit le degré de micronisation de la fonction publique — processus qui, sans aucun doute, demande à être accéléré — il est incontestable que pendant quelque temps encore certains postes spécialisés ne pourront être occupés que par des fonctionnaires expatriés. Dans un territoire aussi petit, il est malaisé d'intégrer des éléments appartenant à deux nationalités différentes et ayant des niveaux de vie différents en une fonction publique efficace et opérant sans heurts. La Mission a donné de nombreux exemples des frictions qui peuvent se produire. Mais la difficulté est rendue plus complexe et en quelque sorte institutionnalisée par l'organisation présente de la fonction publique du Territoire. A l'heure

actuelle, il y a deux employeurs en Micronésie — le Gouvernement des Etats-Unis et l'Administration du Territoire sous tutelle — et il y a en fait deux fonctions publiques qui travaillent côte à côte, mais dont le statut et les conditions d'emploi sont distincts. L'heure a sonné depuis longtemps de mettre un terme à ces arrangements incohérents et anachroniques et à ces chevauchements, et de créer une fonction publique micronésienne unique. L'unification de la Micronésie, qui s'effectue actuellement, doit nécessairement se refléter dans la constitution de sa fonction publique. Au moment où apparaît un gouvernement micronésien distinct, il est essentiel que le Territoire possède un cadre administratif unique dont les membres, qu'ils soient Américains ou Micronésiens, travaillent sous une seule et même direction et n'aient à rendre compte de leur travail qu'aux autorités du Territoire. La Micronésie ne peut progresser dans la voie de l'autonomie que si elle a un entier droit de regard sur la structure de son administration.

269. La Mission ne croit pas qu'il soit utile de s'attarder davantage sur ces considérations, qui vont de soi. Mais il faut souligner qu'une fonction publique unifiée peut permettre de venir à bout d'un certain nombre de difficultés pratiques apparemment insolubles. L'une de ces difficultés tient à l'écart actuel entre la rémunération du personnel américain et celle des Micronésiens. Comme on pouvait s'y attendre, cet écart a été signalé à l'attention de la Mission à de nombreuses reprises lors des réunions qu'elle a tenues avec des fonctionnaires micronésiens. A Ponapé, par exemple, il a été dit que les traitements versés aux fonctionnaires micronésiens étaient sans rapport avec leurs responsabilités et qu'à travail égal il y avait un écart excessif entre ces traitements et ceux des fonctionnaires américains. Cette question est, jusqu'à un certain point, d'ordre interne; la Mission n'est pas à même de déterminer, compte tenu des conditions locales, ce que l'on peut considérer comme une rétribution raisonnable. On lui a rapporté que les fonctionnaires en poste dans les centres de district et au siège, où ils ne pouvaient se nourrir des produits de leurs terres, trouvaient leur salaire insuffisant, étant donné le prix élevé des denrées importées qu'ils avaient à acheter. D'autre part, il est vrai aussi que les fonctionnaires micronésiens ont récemment bénéficié de deux augmentations substantielles de traitements. Les traitements sont maintenant bien supérieurs à tout ce que les fonctionnaires pourraient espérer recevoir si le Territoire devait se passer de l'assistance des Etats-Unis, et, en fait, dépassent de beaucoup les traitements versés dans les autres régions du Pacifique ¹¹. Il est bien difficile de trouver la juste mesure, et c'est peut-être au congrès de la Micro-

nésie qu'il incombera d'étudier et de débattre la question.

270. Toutefois, la disparité des traitements ne fait que marquer davantage la différence actuelle entre les fonctionnaires américains et les fonctionnaires micronésiens et est une source possible de friction. A cet égard, on ne peut espérer y remédier en procédant à une enquête ou en ajustant de nouveau les traitements des Micronésiens. Il est impossible qu'un fonctionnaire micronésien n'ait pas constamment à l'esprit le traitement que recevait son prédécesseur américain, ou celui que reçoit son collègue américain. Il est vrai que l'Américain est habitué à un niveau de vie plus élevé, que l'on doit lui assurer si on veut l'attirer dans le Territoire, mais cet argument ne résout rien et ne fait aucunement disparaître, aux yeux du Micronésien, le caractère choquant de cet écart entre les deux taux de rémunération appliqués pour un travail identique. La même difficulté s'est présentée dans beaucoup de pays en voie de développement, et la Mission ne doute pas que la solution mise au point dans ces pays et qui consiste à établir un barème de traitements unique puisse être également appliquée en Micronésie. La Mission suggère que le *Micronesian Pay and Title Plan* et les *United States Civil Service Grading* soient remplacés par une seule échelle applicable à toute la fonction publique du Territoire. Cette mesure, qui soustrairait à la juridiction de la United States Civil Service Commission les fonctionnaires américains en poste dans le Territoire (environ 300 au total), exigerait, bien entendu, la constitution d'une fonction publique micronésienne distincte et autonome.

271. L'unification des échelles de rémunération supposerait que l'on fixe un traitement de base pour tous les postes. Le même traitement de base serait versé à tous les fonctionnaires, Micronésiens ou Américains, qui occupent des postes identiques. S'il se révélait impossible de trouver un Micronésien capable de remplir des fonctions déterminées, on pourrait recruter un fonctionnaire américain, lequel recevrait alors le traitement de base, augmenté des indemnités jugées nécessaires pour attirer un candidat qualifié. En d'autres termes, cette unification aurait pour effet non de modifier le montant actuel des traitements, mais plutôt de modifier les principes en fonction desquels ils sont établis. En pratique, la rémunération serait peut-être la même, mais elle comprendrait un traitement de base et des indemnités d'expatriation. Il ne serait plus possible de confondre ces indemnités avec le traitement afférent à la fonction, et les intéressés pourraient immédiatement les identifier comme étant le prix à payer pour obtenir les compétences et l'assistance administrative dont le Territoire a besoin. La distinction faite entre le traitement et les indemnités ferait mieux ressortir la nature essentiellement temporaire et intérimaire de cette assistance. D'autre part, la fixation, pour chaque poste, d'un traitement de base unique, indépendant de la natio-

¹¹ Les traitements correspondant aux postes précédemment occupés par des Américains et qui sont actuellement occupés par des Micronésiens figurent dans l'annexe VI au présent rapport.

nalité du titulaire, ferait disparaître un obstacle psychologique sensible dans la voie des progrès de la micronisation. En outre, quand la Micronésie aura accédé à la pleine autonomie et que des Micronésiens auront remplacé les fonctionnaires expatriés, ces indemnités disparaîtront, et seuls subsisteront les traitements de base, ce qui permettra au Territoire de supporter plus facilement la charge financière de traitements répondant aux conditions locales.

272. La Mission estime que la création d'une fonction publique autonome présenterait d'autres avantages pratiques. Les relations confuses et mal définies qui existent actuellement entre les deux cadres pourraient faire place à de nouvelles relations plus satisfaisantes et prêtant moins à controverse. Le Territoire obtiendrait le droit de nommer et de révoquer ses propres fonctionnaires et serait délivré des entraves que lui imposent ses relations avec le gouvernement fédéral. Le recrutement serait élargi et le Territoire pourrait recruter des personnes originaires d'autres pays, où les traitements et indemnités qu'offre la Micronésie pourraient avoir plus d'attrait pour les candidats; à l'heure actuelle, bien qu'en principe le recrutement ne soit pas limité, les dispositions administratives tendent à ce que le recrutement s'opère avant tout aux Etats-Unis. Les pouvoirs de révocation seraient également étendus, chose importante en cette période de développement rapide (certaines difficultés de procédure, en effet, qui empêchent la révocation des fonctionnaires américains incompetents, ont eu pour effet de maintenir en poste nombre de personnes qu'il aurait sans doute mieux valu remplacer). D'autre part, en recrutant des fonctionnaires américains détachés de leur administration d'origine, le Territoire pourrait faire face à ses besoins plus rapidement et plus efficacement qu'à l'heure actuelle, où la situation demeure mal définie.

273. L'accomplissement de ces fins exigera la coopération active de la United States Civil Service Commission. Les détachements ne peuvent donner de bons résultats que si cette commission est disposée à mettre à la disposition du Territoire certains des fonctionnaires, administrateurs ou spécialistes, les plus compétents. Il faut que les experts envoyés dans le Territoire soient effectivement des experts; il a été dit à la Mission que ce n'est pas toujours le cas, et qu'ainsi les Micronésiens n'acquièrent pas les compétences professionnelles voulues et ne bénéficient pas de l'impulsion dont ils ont besoin. D'autre part, ces experts devraient être encouragés de quelque manière à servir en Micronésie, ou du moins devraient recevoir l'assurance qu'en s'y rendant ils ne risquent pas de nuire à leur carrière. Il faudrait assurer une protection beaucoup plus étendue qu'actuellement aux fonctionnaires détachés auprès de l'Administration du Territoire, leur accorder automatiquement, à leur retour, leur réintégration dans l'administration américaine, prendre en considération, aux fins de l'ancienneté, les services

accomplis dans le Territoire et sauvegarder leurs droits en ce qui concerne l'avancement et la retraite. La politique actuelle a pratiquement pour effet de dissuader les fonctionnaires américains de demander leur mutation dans le Territoire. Ceux qui décident de le faire abandonnent, en fait, leur carrière, dans leur pays d'origine, puisqu'on n'est pas obligé de les réintégrer à leur retour. Cet état de choses risque certes d'aboutir au détachement du type de fonctionnaires dont le Territoire n'a aucun besoin; il est donc d'autant plus surprenant de constater la compétence de nombre de fonctionnaires en poste en Micronésie et c'est là quelque chose dont il faut les louer. Il importe de persuader la fonction publique américaine de l'obligation toute particulière qui lui incombe de venir en aide au Territoire sous tutelle — et, en fait, ce n'est qu'au prix d'un effort conscient qu'elle pourra placer les besoins d'une collectivité aussi petite en regard de ceux du gouvernement fédéral — et de l'amener à voir que les fonctions exercées en Micronésie sont de nature à enrichir considérablement l'expérience de ceux qui sont détachés dans le Territoire.

274. En conclusion, la Mission a fait valoir les arguments qui militent en faveur d'une fonction publique unifiée en Micronésie, persuadée que c'est là le meilleur moyen de permettre aux Micronésiens d'assurer la relève, tout en maintenant à la disposition du Territoire les services des fonctionnaires expatriés, dont il a encore besoin. Mais il y a un important corollaire. Si l'on veut que la fonction publique du Territoire atteigne ces objectifs et devienne dûment l'instrument administratif d'un futur gouvernement micronésien, il faut qu'elle soit gérée de façon plus efficace que jusqu'ici. A l'heure actuelle, l'organisation de la fonction publique reflète un état de choses extrêmement confus. Le Service du personnel, qui n'a qu'un effectif restreint, est doté seulement de fonctions techniques et de pouvoirs consultatifs. Le chef du Service du personnel n'a pas de mandat d'ensemble pour surveiller les services administratifs; d'ailleurs, étant donné la fragmentation de l'autorité, il était peut-être impossible de confier un tel mandat à une seule personne. En se dispersant, cette responsabilité s'est amenuisée, et c'est ainsi que la fonction publique s'est développée d'une façon apparemment anarchique. Les tâches plus sérieuses que la Mission a signalées ne peuvent pas non plus être laissées au hasard des décisions administratives. La Mission suggère donc que le Service du personnel soit reclassé et transformé en une commission de la fonction publique, dirigée par un commissaire doté de vastes pouvoirs à l'égard de l'administration unifiée tout entière. Le commissaire à la fonction publique deviendrait le principal conseiller du Haut Commissaire pour tout ce qui a trait à la fonction publique, et notamment pour les questions de recrutement, de révocation, de formation, de micronisation des cadres, de traitements et indemnités et d'avancement, ainsi que pour les questions

intéressant les fonctionnaires expatriés. Ce n'est qu'en concentrant ainsi les responsabilités sur un seul service et sur une seule personne que l'on peut donner à l'élaboration d'une fonction publique micronésienne distincte l'impulsion et l'orientation dont elle a incontestablement besoin.

CONCLUSION

275. Comme elle l'a indiqué au début du présent chapitre, la Mission a tiré de son séjour le sentiment très net qu'une personnalité micronésienne s'élaborait sous ses yeux. Dans les conditions présentes, un développement politique rapide devient à la fois possible et nécessaire. Dans la mesure où ce développement aura effectivement lieu, il aura pour effet de stimuler le progrès dans des domaines plus vastes, le domaine économique et social et, en fait, le domaine constitutionnel.

276. L'essentiel du développement politique tient à ce que les Micronésiens, prennent en main la direction de leurs propres affaires. Pour y parvenir, il faut créer en Micronésie une législature forte ainsi qu'un exécutif placé sous le contrôle des Micronésiens et dont le personnel, dans toute la mesure possible, se compose de Micronésiens. La Mission reconnaît qu'il se peut que les progrès ne soient pas aussi rapides sur les deux fronts; elle estime que la législature, par le truchement de l'entrée en fonctions du congrès de la Micronésie, offre le moyen le plus rapide d'assurer la participation effective des Micronésiens à la marche de l'Etat. Cependant, pour que le congrès de la Micronésie soit le porte-parole et l'instrument efficaces des vœux des Micronésiens, il doit être doté de véritables pouvoirs, particulièrement dans le domaine financier, et disposer d'une organisation et de moyens qui lui permettent d'exercer ces

pouvoirs. La Mission a formulé un certain nombre de suggestions tendant à ce que la forme de la législature, sa composition et ses méthodes de travail (de même que ses relations avec les conseils de district) servent à l'accomplissement de cette fin. Elle attache une importance particulière aux quatre suggestions ci-après:

a) L'Autorité administrante devrait revoir d'urgence l'ordonnance exécutive portant création du congrès de la Micronésie, qu'elle a proposée, de sorte que le congrès dispose de moyens suffisants pour réaliser les espoirs que l'on place en lui;

b) En particulier, des dispositions devraient être prises en vue de créer des commissions du congrès habilitées à enquêter sur toutes les questions importantes intéressant la politique suivie et l'administration, y compris la politique budgétaire et la politique économique, ainsi que l'évolution politique et constitutionnelle de la Micronésie, et à rendre compte de ces enquêtes;

c) Des dispositions devraient aussi être prises en vue d'élargir les attributions financières du congrès, tout d'abord en lui accordant un droit de regard effectif sur le budget, et, deuxièmement, en assouplissant progressivement les restrictions frappant le pouvoir qu'il a d'ouvrir des crédits à l'aide des subventions versées par les Etats-Unis;

d) Parallèlement à ce développement de la législature, il conviendrait de tout mettre en œuvre pour renforcer le contrôle des Micronésiens sur l'exécutif et pour leur permettre d'y participer davantage. Il conviendrait aussi de prendre des mesures d'urgence pour assurer la formation intensive et l'avancement accéléré des fonctionnaires micronésiens. A cette fin, il faudrait créer une fonction publique unifiée ainsi qu'une commission de la fonction publique chargée de donner l'impulsion et l'orientation nécessaires pour préparer les Micronésiens à occuper rapidement les postes administratifs les plus élevés.

CHAPITRE VI

AVENIR DU TERRITOIRE

VUES DE L'AUTORITÉ ADMINISTRANTE ET DES MICRONÉSIENS

277. Il est impossible dans la pratique d'envisager l'avenir du Territoire sous tutelle de la Micronésie dans l'abstrait, indépendamment des progrès politiques ou autres. L'avenir est fonction essentiellement des possibilités offertes par les progrès actuels. Il est forcé que les décisions prises quotidiennement sur le plan administratif façonnent continuellement ces possibilités et les modifient. Le fait même d'opter pour une politique de développement plus intensif a ouvert pour le Territoire des perspectives qui n'existaient pas

jusque-là et dont toute la portée n'apparaît pas encore nettement. Mais cette option a réduit inévitablement les autres possibilités. La création d'un congrès de la Micronésie rend plus douteuse, sans bien entendu l'exclure, l'éventualité d'une intégration du Territoire avec Guam, ou sa transformation en un comté rattaché à Hawaïi, car un pays doté d'institutions politiques acquiert également une identité politique distincte. De même, le fait que l'Autorité administrante s'est elle-même engagée à favoriser l'unité de la Micronésie et qu'elle insiste pour que le Territoire dans sa totalité exerce son droit à l'autodétermination implique en lui-même certaines hypothèses concer-

nant l'avenir, et permet notamment de supposer que la Micronésie ne se trouvera pas divisée en une série d'éléments distincts et autonomes.

278. Tout ceci est inévitable, car tout progrès implique le choix d'une direction donnée. Mais, avec la création du conseil de la Micronésie qui a été proposée, le moment est venu de déterminer l'avenir du Territoire, non plus de façon implicite, mais consciemment, par les décisions prises par le peuple micronésien après délibération. La Mission a trouvé que l'Autorité administrante et la population elle-même étaient indécises et sans idées précises au sujet de l'avenir. Cette indécision ne peut être levée qu'en donnant à la fois à des représentants micronésiens élus la possibilité de s'attaquer aux problèmes et les connaissances nécessaires pour le faire. Le nouveau congrès de la Micronésie mettra les habitants du Territoire en face des problèmes de leur avenir, dont ils n'ont pas eu jusqu'ici à s'occuper directement. Pour la première fois, pour chaque projet de loi important qu'ils étudieront, que ce soit dans le domaine de l'éducation, le domaine social ou le domaine économique, les membres du congrès seront amenés à réfléchir au type de nation qu'ils veulent édifier. Il leur faudra évaluer les différentes solutions possibles et déterminer leur applicabilité pratique respective, ainsi que la mesure dans laquelle l'Autorité administrante pourra aider à leur mise en œuvre. A moins d'être soumises au congrès, ces questions ne sauraient être étudiées de façon adéquate. Et pourtant il importe de les définir et de les élucider d'urgence, car sans ces démarches préalables l'autodétermination ne saurait représenter une décision prise en connaissance de cause.

279. Il ressort clairement des discussions qui ont eu lieu à Washington que l'Autorité administrante elle-même n'a pas d'idées précises touchant l'avenir du Territoire. En un sens, il n'y a absolument rien à redire à cela. La Mission a reçu l'assurance que l'Autorité administrante n'a aucune intention de préjuger le choix des Micronésiens. La décision a été prise en 1961 d'amener le peuple micronésien au même degré de développement que les nationaux des Etats-Unis, tant dans le domaine de l'éducation et de la santé que dans les domaines politique et économique. L'évolution s'effectue inévitablement suivant l'exemple américain. Mais l'Autorité administrante n'a pas l'intention de donner aux Micronésiens la citoyenneté américaine et elle n'envisage pas elle-même leur intégration; en d'autres termes, la question de l'avenir du Territoire sous tutelle est toujours en suspens. La Mission a été informée que les Etats-Unis n'envisagent pas de solution spécifique, et qu'ils n'ont pas encore fixé de date pour l'autodétermination. Ils entendent laisser au peuple micronésien le choix entre le plus grand nombre possible d'options et se rendent parfaitement compte que les décisions administratives qu'ils doivent prendre dans le cadre de l'exécution consciencieuse de leur mandat auront forcément une influence sur le résultat

final; à titre d'illustration, on a souligné que l'Administration poursuivait un vaste programme de développement économique et social sans attendre que le Territoire soit devenu économiquement viable. Le processus de développement constitutionnel n'est pas encore assez avancé pour que les options puissent être effectivement formulées. Tout ce que la Mission a pu apprendre pour le moment, c'est qu'outre l'indépendance ces options engloberaient toutes les autres possibilités — lesquelles changent à mesure que le Territoire se développe.

280. A l'indécision de l'Autorité administrante correspond une indécision égale, et parfois même une certaine confusion, du côté de la population du Territoire, ou plutôt parmi les éléments peu nombreux qui ont soulevé la question. Il semble que, si l'indépendance n'est généralement mentionnée que pour être écartée comme économiquement et géographiquement impossible, elle n'en est pas moins considérée comme une des solutions à envisager. Une ou deux personnes aux Palaos et à Yap se sont fait confirmer par la Mission que la Micronésie pourrait devenir indépendante si elle le désirait. A Uman, qui est l'une des municipalités les plus importantes de Truk, un conseiller, parlant au nom d'un groupe de personnes, a déclaré que la majorité des territoires placés sous tutelle à l'origine étaient devenus indépendants ou autonomes et que la population du Territoire des Iles du Pacifique était mécontente de l'Autorité administrante et désirait en changer. A Ponapé, il est ressorti de façon évidente que les membres de l'organe législatif du district avaient réfléchi au problème et qu'un certain nombre d'entre eux au moins s'étaient prononcés pour l'indépendance. Le Speaker de la législature du district de Ponapé a déclaré qu'en 1961, alors qu'il aidait les municipalités à recueillir des avis sur l'avenir du Territoire, la population n'avait exprimé aucun désir que celui-ci soit rattaché aux Etats-Unis. Considérant que l'économie du Territoire dépend essentiellement de l'agriculture et de la pêche, le Speaker était d'avis que le pays ne recevrait probablement pas de crédit plus importants s'il faisait partie des Etats-Unis. Selon lui, il est à craindre, en cas d'intégration du Territoire, que de riches Américains ne se trouvent à même d'acheter facilement toutes les îles du district de Ponapé, que le Territoire tout entier ne soit administré par la marine des Etats-Unis et non plus par le Département de l'intérieur, et que les Micronésiens ne perdent leurs droits et leurs libertés. Toujours d'après le Speaker, l'union avec Guam était encore moins souhaitable, étant donné le statut dépendant de cette île, ses faibles dimensions et sa situation géographique. Le Vice-Speaker de la législature a dit qu'un groupe de membres de l'organe législatif avaient pesé les avantages et les inconvénients de l'indépendance et que, pleinement conscients de la complexité du problème, ils avaient conclu malgré tout que le but recherché devait être l'indépendance. Il a

déclaré que ce groupe avait été particulièrement inspiré par l'exemple des nombreux pays ayant récemment accédé à l'indépendance alors qu'ils n'étaient pas tous économiquement indépendants et que certains d'entre eux n'avaient pas atteint un niveau très avancé dans le domaine de l'enseignement.

281. D'autres personnes se sont prononcées catégoriquement contre l'indépendance. Lors d'une réunion publique qui s'est tenue à Truk, un fonctionnaire micronésien a passé en revue les trois possibilités définies par l'Assemblée générale dans sa résolution 1541 (XV), à savoir indépendance, libre association à un Etat indépendant et intégration à un Etat indépendant; et il a conclu que l'indépendance n'était pas une solution applicable à la Micronésie qu'elle ne pourrait conduire ce pays qu'à la domination par d'autres puissances. Lors de réunions tenues tant à Uman qu'à Ponapé et au cours desquelles il a été question de l'indépendance, d'autres personnes sont intervenues pour dire que l'absence de ressources et l'insuffisance du développement économique rendaient impossible pour le moment l'accession à l'indépendance. A Uman, certains ont affirmé que la meilleure façon d'accélérer le progrès de la Micronésie était de l'intégrer aux Etats-Unis. A Ponapé, deux membres de l'organe législatif ont simplement émis l'opinion que leur territoire n'était pas pour le moment en mesure de gérer ses propres affaires et que son avenir politique serait conditionné par l'ampleur de son développement économique.

282. La plupart de ceux qui ont fait connaître leur opinion à la Mission voulaient l'intégration du Territoire aux Etats-Unis. Un orateur a déclaré dans la législature du district des Palaos que la population des Palaos voulait un gouvernement fonctionnant selon le système des Etats-Unis, mais qu'elle était prête à accepter l'assistance de n'importe quel autre gouvernement pour relancer l'économie de la Micronésie. Lors d'une réunion tenue avec la municipalité de Moen, le *Chief Magistrate* a conclu que l'indépendance n'était pas possible sur le plan pratique, et qu'il serait préférable que le Territoire soit réuni soit à Hawaï soit à Guam, en tant que partie des Etats-Unis; et un membre du Conseil a déclaré que c'était là l'opinion du Conseil tout entier. Un membre du Conseil de Lukunor a déclaré que l'Autorité administrante actuelle était la meilleure que le Territoire ait eue, et il a demandé que le Territoire sous tutelle soit rattaché aux Etats-Unis eux-mêmes plutôt qu'à un territoire relevant des Etats-Unis.

283. De nombreuses autres personnes ont estimé ne pas être encore prêtes pour prendre une décision aussi importante. Les membres de la législature du district de Yap ont dit qu'il leur fallait un délai plus long et une expérience plus grande pour décider de leur avenir. A Metalanim (Ponapé), les membres du Conseil ne sont pas parvenus à décider quelle solution ils considéraient la meil-

leure. Les étudiants micronésiens à Hawaï ont été d'avis d'une manière générale qu'une formation supplémentaire était nécessaire à la population pour lui permettre de comprendre pleinement ce qu'implique le choix du statut futur du Territoire et les conséquences que ce choix pourra avoir; ils ont estimé en outre qu'il était trop tôt à l'heure actuelle pour que la population puisse faire un choix rationnel. Les étudiants micronésiens du Collège de Guam — au nombre d'une centaine et originaires de toutes les parties du Territoire sous tutelle — ont présenté leurs vues par écrit dans les termes suivants: « Nous entendons rester gouvernés par l'Administration actuelle et nous documenter de façon plus approfondie au sujet de l'autonomie avant de décider si nous voulons être indépendants ou rattachés aux Etats-Unis. »

LA QUESTION DE SAÏPAN

284. C'est seulement dans le district des îles Mariannes que la Mission a constaté que le public s'intéressait de façon suivie et systématique à l'avenir du Territoire. La discussion a d'ailleurs porté non sur l'autonomie considérée du point de vue de l'ensemble du Territoire, mais sur les aspirations de nombreux habitants qui voudraient voir mettre fin à l'Accord de tutelle dans le cas de leur district, de façon à permettre l'union de ce district avec Guam, ou, pour reprendre les termes de la demande officielle, « la réintégration... des îles Mariannes par voie de rattachement au Territoire de Guam »¹². Ces aspirations ont donné naissance à un mouvement séparatiste actif et ont entraîné par suite la création de deux partis politiques, constitués, respectivement, par les partisans et par les adversaires de l'union immédiate avec Guam. Le mouvement a son centre à Saïpan — la question n'a été soulevée devant la Mission ni à Tinian ni à Rota, qui sont les principaux autres centres du district — et il est dirigé par le *Popular Party*, qui est le parti détenant la majorité à la fois à la législature de Saïpan et à la législature des îles Mariannes.

285. L'agitation a débuté il y a cinq ans, au moment où le Conseil législatif de Saïpan a demandé à l'Organisation des Nations Unies d'examiner la question de très près, demande qui a été fréquemment réitérée depuis dans des pétitions adressées à l'Autorité administrante et au Conseil de tutelle. Immédiatement avant l'arrivée de la Mission de visite de 1961 dans le Territoire, il a été organisé, en février de cette année-là, un plébiscite officieux à l'occasion duquel un peu plus de la moitié des électeurs inscrits dans les municipalités de Saïpan et de Tinian se sont prononcés pour l'union avec Guam; la nature et les incidences de ce choix ont été examinées dans le rapport de la Mission de visite (T/1582, par. 55 à 69). En

¹² Voir T/PET.10/31.

juillet 1963, le Conseil législatif de Saïpan a réaffirmé à l'unanimité sa position antérieure en faveur de l'union avec Guam et elle a organisé un nouveau plébiscite à Saïpan le 27 octobre 1963. Ce plébiscite, comme le précédent, a été organisé sans l'approbation de l'Administration: l'administrateur de district a dit au maire de Saïpan que la tutelle exercée par les Etats-Unis pour le compte de l'Organisation des Nations Unies portait non seulement sur le district des îles Mariannes, mais sur les autres districts du Territoire, et qu'en conséquence l'intégrité du Territoire sous tutelle devait être considérée comme sacrée. La participation à ce plébiscite a été nettement moins forte. Sur 3 015 électeurs inscrits dans la municipalité de Saïpan, 1 286 seulement ont voté et, sur ce total, 1 231 ont répondu affirmativement à la question: « Désirez-vous devenir citoyen américain dans le cadre politique du Gouvernement de Guam ¹³. »

286. Quelques semaines avant son arrivée dans le Territoire sous tutelle, la Mission a reçu une demande de la municipalité de Saïpan la priant de prévoir une période suffisamment longue dans son programme de visite pour des entretiens avec la population de Saïpan. En fait, la Mission a étudié la question de façon très approfondie, participant à une réunion publique ainsi qu'à des réunions distinctes avec la législature de Saïpan et celle des îles Mariannes. A ces occasions, elle a reçu un grand nombre de pétitions émanant de ces deux organes, pétitions qui déclaraient en substance que les populations des îles Mariannes étaient prêtes pour l'autodétermination et souhaitaient qu'il soit mis fin à l'Accord de tutelle. Le Conseil de tutelle a donc été prié de reconsidérer son attitude antérieure. Lors de toutes ces réunions, des membres du Popular Party ont demandé l'intégration avec Guam invoquant à l'appui de leur point de vue les affinités historiques et culturelles existant entre les districts intéressés, les vœux de la population de Saïpan désireuse de progresser à un rythme plus rapide que le reste du Territoire sous tutelle et les aspirations du peuple de Saïpan, telles qu'elles avaient été librement exprimées lors des plébiscites officiels. Les membres du Democratic Party (ancien Progressive Party), parti de la minorité, se sont opposés à ces pétitions, affirmant que les plébiscites ne reflétaient pas véritablement la volonté de la population de Saïpan et que toute décision concernant une union avec Guam serait prématurée dans les circonstances actuelles. Ils se sont également déclarés en faveur de l'intégration avec les Etats-Unis, mais seulement après l'accession du Territoire tout entier à l'autonomie.

287. Dans une large mesure, l'argument justifiant l'intégration avec Guam était fondé sur une interprétation erronée de l'alinéa b de l'Ar-

ticle 73 et de l'Article 76 de la Charte des Nations Unies; la Mission a souligné que ces articles visaient des degrés variables de développement dans l'ensemble des territoires sous tutelle, et non des degrés variables de développement à l'intérieur d'un territoire donné. Le droit de libre détermination a aussi donné lieu à beaucoup de malentendus; la Mission a rappelé, lors des réunions tenues dans le Territoire, que la Charte et la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale traitent du droit de libre détermination d'un peuple tout entier, et ne reconnaissent en aucune façon ce qui équivaldrait, en fait, à un droit de sécession ou au droit de partager un territoire. La Mission a répété, comme l'avait fait la mission précédente, que, si la population de Saïpan s'estime prête pour l'autodétermination, elle fait partie d'un ensemble plus vaste et doit exercer ses droits dans le cadre de celui-ci. Tout compromis sur ce point aboutirait au morcellement progressif du Territoire; les habitants de l'île polynésienne de Nukuoro, dans le district de Ponapé, par exemple, ont déclaré à la Mission que, si Saïpan était autorisée à faire sécession, ils souhaiteraient pour leur part être rattachés à un groupement polynésien. Plutôt que de poursuivre un espoir de sécession illusoire, Saïpan a maintenant les moyens pratiques de réaliser l'essentiel de ses aspirations en agissant par l'intermédiaire du futur congrès de la Micronésie.

288. L'Autorité administrante n'a pas montré moins de fermeté à rejeter les pressions exercées par Saïpan en faveur d'une sécession. Durant les entretiens qui ont eu lieu à Washington, la Mission a été informée que les Etats-Unis avaient suivi résolument leur politique fondamentale, qui est de développer le Territoire en tant qu'unité, et qu'ils n'avaient absolument rien à voir avec le mouvement séparatiste. Le Secrétaire adjoint à l'intérieur a été formel: « Nous ne sommes pas en faveur de la fragmentation du Territoire sous tutelle. C'est ce que nous avons fait ressortir en 1961 après le premier référendum organisé à Saïpan, et notre politique reste la même. Lorsque le moment sera venu pour les Micronésiens d'exercer leur droit à l'autodétermination, nous proposerons que des observateurs des Nations Unies assistent à tout référendum ou plébiscite organisés à cette occasion, et nous insisterons pour que l'indépendance soit l'une des solutions offertes. »

289. Dans ces conditions, rien ne justifie une interprétation quelconque selon laquelle une sécession est possible dans le cadre de l'Accord de tutelle. Le Conseil de tutelle et l'Autorité administrante l'ont tous les deux précisé nettement à la population de Saïpan, et la question peut être considérée comme réglée sans ambiguïté. Mais la Mission reconnaît que, s'il ne faut rien faire pour encourager le mouvement séparatiste, il ne faut pas non plus le réprimer. Il correspond à une façon d'envisager l'avenir du Territoire, et, si l'on ne peut accepter ses objectifs, il convient de les combattre franchement et par la persuasion. En

¹³ On trouvera à l'annexe VII la liste complète des questions posées et les résultats de la consultation.

fait, la Mission incline à croire que les arguments invoqués contre ce mouvement sont en train de prendre plus de poids. La situation plus dynamique qui existe dans le Territoire et le fait que la population prend de plus en plus conscience de l'impossibilité d'une sécession commencent à produire un certain effet. Tout en gardant de la force, le mouvement en faveur de l'union avec Guam a commencé à faiblir, si l'on en juge d'après les résultats du dernier plébiscite officieux.

290. Le mouvement d'intégration ne semble pas avoir son origine dans le fait que les habitants de Guam et ceux des Mariannes sont des Chamorros ayant des liens historiques et parlant le même langage. A Saïpan, les éléments en faveur de l'union avec Guam aspirent essentiellement à acquérir la citoyenneté américaine au même titre que les habitants de Guam et à partager les avantages qu'elle confère. Le mouvement a pris naissance à Guam (une mission s'est rendue à Saïpan en 1959 pour faire valoir les avantages politiques et économiques de l'intégration) et semble avoir été motivé par des considérations économiques: de nombreux hommes d'affaires de Guam espéraient que l'union avec Saïpan améliorerait l'économie civile de leur île et les rendrait moins tributaires des installations militaires sur l'activité desquelles le désarmement ou même un simple changement dans les types d'armements utilisés peut avoir de graves répercussions. Il n'est pas difficile de comprendre les attrait que cette solution présentait à l'époque pour Saïpan. Guam avait sa propre législation; le Territoire sous tutelle n'en avait pas. Guam avait une économie en pleine prospérité, offrant des possibilités grandissantes dans le domaine des affaires et de la main-d'œuvre; des prêts étaient accordés aux agriculteurs, et il existait un fonds de protection sociale destiné à aider les familles dans le besoin; enfin, il était possible de développer avec les Mariannes un commerce profitable grâce aux produits de l'agriculture et de la pêche. Rien de tout cela n'existait à Saïpan, qui n'était pas encore relevée des dévastations de la guerre. Dans ces conditions, l'intégration devait sembler la seule solution à un district résolu à échapper au paternalisme de la marine des Etats-Unis et à relever son économie débilitee.

291. Mais la situation évolue. Un congrès de la Micronésie est sur le point d'être institué, qui exprimera sur le plan politique l'opinion des habitants du Territoire. L'Autorité administrante a abandonné sa politique de maintien du *statu quo* en faveur d'une politique active de développement. Le budget du Territoire a triplé et les dépenses au titre de la construction et d'autres programmes ont amorcé une expansion de l'économie; l'accroissement de la production de récoltes commerciales et de la production de la pêche pourrait contribuer à accentuer davantage cette expansion. La Micronésie a commencé à rattraper le retard accumulé. Loin d'être entravée par l'inertie d'un territoire apathique, Saïpan se voit

maintenir offrir la possibilité de jouer un rôle dans l'édification d'une nation. Les raisons qui justifiaient autrefois le séparatisme deviennent moins valables. Il se peut que, étant donné son économie en plein développement, le niveau élevé des dépenses publiques et la responsabilité croissante donnée à la population en matière de gestion des affaires du Territoire, la Micronésie devienne la force d'attraction la plus grande. Autant qu'on puisse en juger par le fait qu'ils exigent un pouvoir législatif fort, de nombreux habitants de Saïpan commencent à se rendre compte des possibilités que leur ouvrira l'existence du congrès de la Micronésie. D'autres se demandent s'ils ne risquent pas d'être écartés par des entreprises de Guam mieux organisées et plus importantes, surtout maintenant que les possibilités offertes dans le Territoire se développent (il y a déjà eu des protestations contre l'installation d'entreprises de Guam à Saïpan et contre l'octroi de contrats dans le Territoire à des entreprises de construction ayant leur siège à Guam). Aussi la Mission soupçonne-t-elle que le séparatisme de Saïpan est né dans une certaine mesure de conditions actuellement en voie de disparition, et il est possible qu'avec la formation d'une Micronésie forte et unifiée le problème disparaisse purement et simplement.

DIFFÉRENTES SOLUTIONS POSSIBLES

292. On pourrait évidemment choisir entre les différentes opinions exprimées par les populations des diverses parties du Territoire, le district des îles Mariannes non excepté, concernant leur avenir et citer, chacun selon ses préférences, des témoignages en faveur d'une solution particulière présentée comme l'objectif recherché par la population. On pourrait aller plus loin et, en se fondant sur les observations formulées devant la Mission et considérées en quelque sorte comme un sondage d'opinion, déterminer par des méthodes statistiques la solution préférée par la majorité de la population — et qui en l'occurrence serait sans aucun doute l'intégration avec les Etats-Unis sous une forme ou sous une autre. La Mission n'entend suivre aucune de ces méthodes. Elle a rendu compte fidèlement des vues qui ont été exprimées devant elle, et la conclusion principale à laquelle elle est parvenue est que les opinions concernant l'avenir du Territoire n'ont pas encore eu le temps de mûrir suffisamment.

293. La discussion des différentes formes d'auto-détermination possible a à peine commencé¹⁴. Dans deux districts, cette question a amené la formation de partis politiques; c'est d'ailleurs,

¹⁴ A Saïpan, la Mission a lu avec intérêt des exemplaires de la *Free Press* de Micronésie, journal miméographié présentant son point de vue de façon extrêmement indépendante. Desservant tout le Territoire, il pourrait apporter une contribution d'un prix inestimable au développement de la Micronésie.

probablement la seule question qui pourra en dernier ressort susciter la naissance de partis politiques à l'échelle du Territoire. Mais les partis créés s'affrontent sur un choix essentiellement limité. A Saïpan, les différences d'opinions portent dans une large mesure sur la date de l'intégration. Aux Palaos, district dont l'administrateur a été en poste à Porto Rico, le Progressive Party est pour une solution qui ferait de la Micronésie un « commonwealth », cependant que le Liberal Party demande une autonomie interne plus grande dans le cadre des institutions en vigueur, en attendant qu'il soit possible de régler définitivement l'avenir du Territoire. Dans aucun autre district la question de l'avenir du Territoire n'a encore suscité le moindre intérêt sur le plan politique. Sauf à Saïpan, cette question n'a pas beaucoup retenu l'attention dans les réunions publiques, et elle n'a même pas été évoquée du tout dans les îles Marshall. Dans bien des cas, les intéressés semblaient incertains et remplis d'appréhension devant les perspectives qui s'ouvraient devant eux et ils se sont bornés durant la discussion à demander l'avis de la Mission (cette dernière dut souligner le sens du mot « autodétermination » et faire ressortir que ni l'Autorité administrante ni l'Organisation des Nations Unies ne pourraient forcer le peuple de la Micronésie à choisir une solution dont il ne voudrait pas). Le Territoire en est encore au stade de l'édification. Son unité reste précaire; et, pour la plupart, les habitants envisagent encore le monde et l'avenir sous l'angle de leur propre district et non du point de vue d'une Micronésie unifiée. Tant qu'une Micronésie vraiment unifiée n'existera pas et qu'un organe législatif à l'échelon du Territoire n'aura pas été créé pour représenter et exprimer la volonté nationale, cette volonté elle-même ne pourra pas exister. Les réunions publiques n'ont pas permis de dégager un consensus concernant l'avenir du Territoire parce que rien jusqu'ici ne permet la formation d'un tel consensus.

294. Les habitants du Territoire n'ont pas commencé à réfléchir profondément aux diverses solutions qui s'offrent à eux. Presque tous ceux qui ont pris la parole portaient de l'hypothèse qu'il n'y avait que deux voies possibles: l'indépendance totale ou l'intégration, sous une forme ou une autre, avec les Etats-Unis. Dans leur idée, une Micronésie indépendante aurait à compter uniquement sur ses propres moyens et l'aide des Etats-Unis cesserait immédiatement. Comme la Micronésie ne peut de toute évidence se suffire économiquement, la plupart des personnes ayant exprimé une opinion ont conclu que la seule solution était l'intégration avec les Etats-Unis, soit par rattachement à Hawaii, soit par rattachement au Territoire de Guam.

295. L'étude des incidences de chacune de ces deux solutions ainsi que des possibilités qu'elles offrent n'a même pas commencé. Si par indépendance il faut entendre la possibilité de se suffire économiquement, le Territoire ne semble certai-

nement pas en mesure d'y accéder dans un avenir prévisible. La Mission ne rendrait pas service au Territoire en passant sous silence la réalité économique et les répercussions qu'elle aura sur la situation future du Territoire. Etant donné le manque de ressources, la complication et les dépenses énormes résultant de la dispersion des îles — complication dont il faut avoir fait l'expérience soi-même pour la comprendre véritablement — et les normes de développement social élevées fixées à l'heure actuelle par l'Autorité administrante, le jour est encore éloigné où la Micronésie se suffira économiquement. En fait, ce but s'éloigne davantage à l'heure actuelle. Le Territoire ne peut se maintenir au niveau actuel que grâce à une assistance importante; non seulement il n'est pas en mesure de mobiliser les fonds nécessaires aux dépenses d'investissement, mais encore il est loin de pouvoir faire face aux dépenses renouvelables. Mais l'Autorité administrante a lancé un programme énergique destiné à améliorer les services sociaux dans le Territoire et à les élever en qualité aux meilleurs services existant à l'heure actuelle dans ce domaine. Les dépenses qui en résultent sont certes justifiées par les améliorations qu'elles permettent, mais elles contribuent en même temps à accroître l'écart entre les résultats obtenus dans le Territoire sous tutelle et le potentiel économique de celui-ci. Cet état de choses serait moins grave si la Micronésie avait de plus vastes possibilités économiques qui permettent en fin de compte au Territoire de faire face lui-même aux dépenses entraînées par son niveau de développement plus élevé. Mais les possibilités économiques du Territoire semblent réduites, du moins si l'on en juge d'après les normes présentes. Aussi la transformation qui s'effectue à l'heure actuelle a-t-elle d'importantes conséquences d'ordre politique, car, autant que l'on puisse prévoir l'avenir, la Micronésie aura plus que jamais besoin d'une aide très importante de l'extérieur.

296. Un grand nombre de Micronésiens se rendent parfaitement compte de cette situation et sont arrivés à la conclusion que l'intégration avec les Etats-Unis est la seule façon pour le Territoire de s'assurer qu'il disposera des crédits et de l'assistance dont il continuera à avoir besoin à l'avenir. Mais la Mission n'a relevé aucune indication prouvant que toutes les conséquences de cette intégration avaient été envisagées. Il ne semble être venu à l'idée de personne par exemple que l'intégration ne peut pas être décidée simplement en fonction des aspirations des Micronésiens, et que les Etats-Unis ont également leur mot à dire en la matière. La forme sous laquelle se ferait cette intégration n'a pas non plus été étudiée sérieusement: s'agirait-il par exemple d'une union avec l'Etat de Hawaii (le Territoire ne pouvant probablement pas devenir un Etat séparé du fait de ses faibles dimensions) ou d'une union avec le territoire de Guam, qui est lui-même une dépendance? Rien n'indique que ceux qui préconisent l'intégration ont envisagé, et à plus forte raison

accepté, la rapide américanisation qui résulterait de celle-ci et les répercussions qu'elle aurait sur les coutumes et le mode de vie micronésiens. On considère comme entendu que les Micronésiens pourront garder les droits exclusifs dont ils jouissent à l'heure actuelle en matière de propriété foncière. Mais rien n'est certain à cet égard: il n'est guère probable que la Constitution des Etats-Unis autorise l'adoption de dispositions de caractère discriminatoire favorisant les Micronésiens dans le domaine foncier. L'intégration entraînerait sûrement pour les citoyens américains en Micronésie la possibilité de jouir des mêmes droits que ceux qui seraient reconnus aux Micronésiens sur le continent américain, notamment le droit d'acheter des terres et de fonder des entreprises. Rien de ce qui précède n'exclut l'intégration, sous réserve de l'acceptation des Etats-Unis, de la liste des solutions susceptibles d'être légitimement choisies, le moment venu, par les habitants du Territoire. Il se peut fort bien même qu'après avoir réfléchi à la question les Micronésiens décident que tous ces inconvénients sont compensés par les avantages offerts par cette solution, mais ce qui importe à l'heure actuelle, c'est qu'ils n'ont pas réfléchi à la question.

297. Et l'on n'a jusqu'ici considéré que cette simple alternative, à l'exclusion des autres possibilités. La Mission a constaté que la population du Territoire envisageait le choix comme limité à deux solutions: indépendance complète ou intégration. Mais jamais l'Assemblée générale ni personne d'autre n'a réduit de la sorte l'exercice de l'autodétermination. A condition que l'Autorité administrante, ou quelque autre Etat, accepte de coopérer, il existe d'autres possibilités de résoudre le dilemme où se trouvent de nombreux habitants du Territoire du fait de l'incompatibilité qu'ils voient entre l'autonomie et l'indépendance économique; ces possibilités peuvent se résumer par l'expression « libre association ». Cette solution vaut la peine d'être examinée en même temps que les autres, ne serait-ce que parce qu'elle offre à la population de la Micronésie un moyen lui permettant de coexister avec un Etat plus important sans être absorbée par celui-ci. En tant qu'Etat librement associé, la Micronésie pourrait gérer sans entraves ses propres affaires et notamment prendre toutes les mesures de protection nécessaires aussi bien en matière de propriété foncière que pour sauvegarder ses coutumes, tout en ayant la certitude de recevoir l'assistance extérieure sans laquelle elle ne pourrait exister. Et elle garderait bien entendu le droit d'opter en faveur d'un autre statut au cas où elle le désirerait.

298. Etant donné que la gamme des solutions envisagées n'est pas complète et qu'elle n'a pas été étudiée de façon approfondie, il convient de reconnaître que les conditions ne sont pas encore réunies pour permettre aux Micronésiens d'exercer leur droit à l'autodétermination. Les Nations Unies se préoccupent, comme il se doit, de les mettre à même de le faire le plus tôt possible,

aussitôt qu'ils seront en mesure d'exercer un choix véritable, sans lequel l'autodétermination perdrait tout son objet. Le régime de tutelle a plus spécialement pour but de garantir que le choix se fait de façon réfléchie et qu'il ne pourra pas par la suite être contesté par les populations parce que hâtif ou inadéquat. A l'heure actuelle, l'autodétermination viendrait au moment où le Territoire dépend au maximum de l'aide des Etats-Unis. La population se prononcerait presque certainement pour l'intégration, soit avec les Etats-Unis eux-mêmes, soit avec Guam. Etant donné le stade de développement atteint actuellement par le Territoire, il ne pourrait s'agir d'une intégration véritable, et l'on aboutirait en pratique à perpétuer le régime de tutelle, mais sous la forme d'un régime de tutelle sans contrôle international.

299. Le développement intensif du Territoire ne fait que commencer. Lorsqu'il sera vraiment bien lancé, les Micronésiens acquerront inévitablement des conceptions plus larges. A mesure que leur éducation s'améliorera et qu'ils développeront leur confiance en eux-mêmes, les habitants du Territoire deviendront plus libres et plus hardis dans leur choix. La principale condition préalable à l'autodétermination est le développement de la maturité politique, et ceci est vrai quelle que soit la solution qui sera choisie en dernier ressort. La Mission a eu constamment pour objet dans le présent rapport de découvrir tous les moyens pouvant hâter ce processus. L'avenir du Territoire n'a pas encore été envisagé de façon sérieuse, et il ne pourra l'être effectivement tant que n'aura pas été créé un congrès dont les débats et les décisions pourront commencer à façonner l'avenir. Jusqu'ici, le présent et l'avenir ont été dissociés en Micronésie, l'avenir restant une abstraction nébuleuse et plutôt effrayante. Grâce aux progrès politiques, ces deux phases pourront être liées l'une à l'autre, ce qui permettra un développement ordonné grâce auquel la population de la Micronésie pourra progresser en confiance vers une situation correspondant véritablement à ses aspirations.

300. En aidant le Territoire dans ce domaine, l'Autorité administrante se chargera d'une lourde responsabilité. Son rôle, tout en préparant les habitants du Territoire à l'autodétermination, est de les tenir avertis de toutes les possibilités qui s'offrent à eux. Elle devra s'efforcer sciemment de n'exclure dans la pratique aucune des solutions offertes sur le plan théorique. Ainsi, lors de la mise en œuvre de sa politique de formation et d'éducation, l'Administration est tenue dans une certaine mesure de ne pas orienter exclusivement les populations vers les Etats-Unis et de ne pas perdre de vue la solidarité et la coopération qui doivent exister entre le Territoire et les autres pays du Pacifique. En encourageant la préservation de l'héritage micronésien, l'Autorité administrante doit aider les populations intéressées à prendre en quelque sorte conscience du rôle de la Micronésie en tant que pays appartenant à la région du Pacifique. Mais ce qui permettra vrai-

ment de juger des intentions de l'Autorité administrante, ce sera la largeur de vues dont elle fera preuve en développant la responsabilité politique des Micronésiens. Si elle n'est pas disposée à leur accorder l'autonomie sur le plan budgétaire, elle les réduit en fait à choisir l'intégration. Si elle est prête à accorder sans réserves au congrès de la Micronésie le pouvoir de voter des crédits, elle offre au Territoire la possibilité d'évoluer vers l'indépendance ou vers une libre association fondée sur l'autonomie complète de la Micronésie. Si l'Autorité administrante réussit à faire preuve à la fois d'imagination et de générosité en déclarant que l'indépendance ou l'autonomie politique complète n'entraînera pas forcément la fin de toute assistance et si elle dit à la Micronésie qu'elle est libre d'opter pour le statut de son choix, quel qu'il soit, et que les Etats-Unis continueront à l'appuyer et lui garderont leur amitié, le congrès de la Micronésie sera en mesure d'aborder l'examen de toute une série de possibilités nouvelles. Demander à l'Autorité administrante de faire tout cela revient à lui demander de prendre une mesure hardie, et d'ailleurs pas sans précédent. Mais, si, à l'heure actuelle, au début du débat sur l'avenir du Territoire, l'Autorité administrante annonçait qu'elle va suivre cette politique, les bases de la discussion se trouveraient modifiées. Et cette décision, comme tant d'autres gestes marqués au coin de l'imagination et de la générosité, ne pourra qu'augmenter l'estime et la gratitude du peuple de la Micronésie à l'égard de ses tuteurs, que ce soit avant ou après l'autodétermination.

301. Il sera alors possible de choisir entre une série complète de solutions. Seul le peuple micronésien peut faire ce choix, dont la nature sera déterminée par le type de peuple que les Micronésiens désirent devenir. Malgré les changements profonds qui se produisent à l'heure actuelle, la Mission a relevé peu d'indications montrant que la population s'interroge sur le type de Micronésie qu'elle veut édifier, sur les valeurs culturelles et les objectifs qu'elle entend adopter ou sur le type de société qu'elle entend établir. Les progrès sont devenus rapides, mais il ne semble guère que l'on ait réfléchi de façon sérieuse à la question fondamentale de l'orientation à leur donner; on ne s'est

pas demandé par exemple si les Micronésiens préfèrent être américanisés complètement ou s'il existe une personnalité micronésienne distincte valant la peine qu'on encourage son développement. C'est une question que les représentants micronésiens devront se poser bientôt, car c'est de la réponse qu'elle recevra que dépendent non seulement la politique du Territoire dans le domaine de l'éducation, mais encore le type de développement économique à adopter et, en dernier ressort, le choix du statut futur du Territoire. Le problème se ramène à déterminer si la population du Territoire est fière d'elle-même en tant qu'entité distincte, s'il existe véritablement une conscience micronésienne ou si la Micronésie représente simplement une expression géographique. Si ce sentiment de fierté existe, le Territoire optera pour une forme d'existence indépendante; dans le cas contraire — si les habitants du Territoire ne pensent pas que le concept de Micronésie vaut la peine d'être préservé —, les avantages économiques d'une union avec un autre Etat l'emportent.

302. Les recommandations de la Mission vont toutes dans le sens d'une unification de la Micronésie et visent à renforcer la fierté nationale chez les habitants du Territoire. En prenant ainsi position, la Mission a indiqué sa conviction que la Micronésie possède une identité unique qu'il y a lieu de conserver, et peut-être estimera-t-on que ses propositions sont orientées vers l'indépendance ou la libre association. Mais la Mission ne recommande aucune solution particulière. Au cas où la population micronésienne choisirait l'intégration, les propositions que la Mission a faites dans le présent rapport restent d'ailleurs valables; elles visent en effet à augmenter les sentiments de fierté, d'indépendance et d'amour-propre chez les habitants du Territoire sous tutelle, et il est de beaucoup préférable, s'ils choisissent l'intégration, qu'ils le fassent en toute confiance, et non parce qu'ils sont dans une position de dépendance et qu'ils ont l'impression qu'aucune autre possibilité ne leur est offerte. Ce qui compte surtout, ce n'est pas la solution particulière qui sera choisie. Il faut que le peuple de la Micronésie soit en mesure de choisir parmi des solutions véritables et en ayant une parfaite connaissance de lui-même.

ANNEXES

ANNEXE I

Communications écrites reçues par la Mission de visite lors de son passage dans le Territoire sous tutelle

NOTE. — Conformément au paragraphe 2 de l'article 84 du règlement intérieur du Conseil de tutelle, la Mission de visite a décidé que les communications suivantes lui étaient envoyées à titre d'information.

I. — Communications émanant de la troisième session ordinaire de la législature du district des îles Mariannes, présentées à la Mission lors de son entrevue avec les membres de la législature, à Saïpan, le 12 mars 1964.

A

**LÉGISLATURE DU DISTRICT DES ÎLES MARIANNES — 1964
TROISIÈME SESSION ORDINAIRE**

Résolution n° 2-1964, présentée par M. Juan Ch. Reyes, de Saïpan

Résolution n° 2-1964, visant à prier respectueusement la Mission de visite de l'Organisation des Nations Unies de rechercher des mesures permettant de hâter la réparation des dommages de guerre subis par la population du district des îles Mariannes (Territoire sous tutelle des Îles du Pacifique).

Attendu que la seconde guerre mondiale a provoqué des souffrances, des destructions et des pertes de biens et de vies humaines dans le district des îles Mariannes (Territoire sous tutelle des Îles du Pacifique),

Attendu que la population du district des îles Mariannes n'a ni voulu ni provoqué la seconde guerre mondiale,

Attendu que près de 20 années se sont écoulées depuis la fin de cette guerre et que la présente requête est la quatrième à être présentée par un corps ou un organe dûment constitué sans qu'il ait été statué sur la demande d'indemnisation, et

Attendu que la population du district des îles Mariannes estime que les autorités intéressées n'ont pas prêté à cette demande l'attention qu'elle mérite et n'ont pas fait les efforts nécessaires pour y satisfaire,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de demander respectueusement à la Mission de visite des Nations Unies pour 1964 de rechercher les mesures qui permettront de hâter le règlement des dommages de guerre subis par la population du district des îles Mariannes (Territoire sous tutelle des Îles du Pacifique).

Résolution adoptée le 4 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président

(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire

(Signé) Herman Q. GUERRERO

B

*Résolution n° 22-1964, présentée
par M. Vicente N. Santos, de Saïpan
et M. Santiago B. Magofna, de Saïpan*

Résolution n° 22-1964, visant à prier respectueusement le Conseil de tutelle des Nations Unies d'examiner de nouveau la pétition présentée dans la résolution n° 7 de la législature de Saïpan, tendant à la réunification des îles Mariannes conformément aux principes des droits de l'homme et au but poursuivi par les Nations Unies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Attendu que, comme l'ont prouvé le plébiscite organisé à Saïpan en 1961 et 1963 et le plébiscite organisé dans les autres îles du groupe des Mariannes, la population des îles Mariannes était et continue d'être désireuse de retrouver son ancien statut, celui d'un peuple unifié formé par les habitants des îles Mariannes,

Attendu que leur décision ne doit pas être interprétée comme impliquant, ni directement ni indirectement, une discrimination raciale envers la population des autres îles du Territoire sous tutelle,

Attendu que le cours de l'histoire, la force des affinités sociales, politiques et économiques et la poursuite naturelle du bonheur vent que les habitants du groupe des îles Mariannes, qui sont appelés des Chamorros et sont les descendants d'habitants de l'île de Guam, où la culture, la langue et les coutumes sont absolument semblables, tirent un parti favorable de l'union projetée,

Attendu que, si des races mélangées et absolument dissemblables devaient former un seul peuple et un seul pays, les Chamorros, du fait qu'ils sont une minorité, seraient certainement exposés aux difficultés découlant d'un mélange de races nettement différentes sur le plan culturel, politique et social,

Attendu que le monde entier sait comment cette grande organisation mondiale qu'est l'organisation des Nations Unies a manifesté à maintes reprises son profond respect pour les objectifs poursuivis par les populations, qu'elle a également pour principe fondamental d'être toujours prête à appuyer et à défendre les droits des peuples, et que la reconnaissance de nos droits fondamentaux fait donc partie intégrante des objectifs qu'elle poursuit, et

Attendu que la position générale que nous adoptons

ne doit être appliquée qu'aux buts poursuivis par la présente résolution et ne doit en aucun cas être interprétée comme un effort pour obtenir directement la seule citoyenneté américaine,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de transmettre la présente pétition au Conseil de tutelle des Nations Unies, pour qu'il l'étudie à la lumière des objectifs poursuivis par les Nations Unies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et à la lumière du droit à la libre détermination, et pour qu'il considère attentivement les demandes des Chamorro, qui ont longtemps été les victimes d'erreurs internationales dont le retard de la population et des conditions de vie dans les autres îles du groupe des Mariannes témoignent amplement, bien qu'ils ne soient pas responsables de la grave erreur commise, et aussi pour que le Conseil décide d'examiner de nouveau les objectifs de la résolution n° 7 à la lumière des vues exprimées ci-dessus.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

C

Résolution n° 30-1964, présentée par M. Juan Ch. Reyes, de Saïpan

Résolution n° 30-1964, visant à prier respectueusement le Conseil de tutelle des Nations Unies d'encourager le Gouvernement des Etats-Unis, qui administre le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique, à instituer le système de jugement par jury dans les tribunaux du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique.

Attendu que les progrès soutenus réalisés dans le Territoire sous tutelle, dans les domaines politique, social, économique et de l'instruction, rendent nécessaire l'adaptation d'un certain système à tout le Territoire,

Attendu que, dans l'intérêt de conceptions modernes et d'un système moderne pour la meilleure administration possible de la justice, il n'est qu'opportun et judicieux d'adopter dans nos tribunaux un système de jury analogue à celui qui existe dans les tribunaux des Etats-Unis,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes, au nom des habitants du district des îles Mariannes, de demander respectueusement au Conseil de tutelle des Nations Unies d'encourager le Gouvernement des Etats-Unis à instituer le système du jury dans les tribunaux du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique;

Il est décidé en outre que le Président certifiera et que le Secrétaire législatif attestera l'adoption de la présente résolution et que le texte en sera ensuite communiqué au Président du Conseil de tutelle des Nations Unies, à la Mission de visite de 1964 des Nations Unies dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique, à M. E. P. Furber, *Chief Justice* du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique, à Monsieur le Haut Commissaire du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique et au Secrétaire à l'intérieur du Gouvernement des Etats-Unis.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire
(Signé) Herman Q. GUERRERO

D

Résolution n° 32-1964, présentée par M. Vicente N. Santos, de Saïpan

Résolution n° 32-1964, priant la Mission de visite des Nations Unies d'user de ses bons offices pour chercher à obtenir le relèvement du salaire minimum dans le district des îles Mariannes.

Attendu que le problème posé au district des îles Mariannes par le faible taux des salaires n'a toujours pas été résolu,

Attendu que l'économie du district des îles Mariannes est surtout caractérisée par l'emploi à un faible taux de rémunération,

Attendu que le coût de la vie, qui continue d'être élevé, rend nécessaire une révision immédiate du salaire minimum, notamment dans le district des îles Mariannes,

Attendu que l'accroissement du salaire minimum de 0,50 dollar de l'heure, demandé par la résolution n° 11-1964 adressée au Haut Commissaire par la législature du district des îles Mariannes, aiderait, tout au moins, à améliorer les conditions de vie actuelles de la population du district,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de prier la Mission de visite des Nations Unies d'examiner sérieusement la question d'un relèvement du salaire minimum dans le district des îles Mariannes.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

E

Résolution n° 34-1964, présentée par M. Benjamin T. Manglona, de Rota

Résolution n° 34-1964, visant à prier respectueusement le conseil de tutelle des Nations Unies de faire en sorte que les Nations Unies attribuent un plus grand nombre de bourses d'études et de perfectionnement à des Micronésiens faisant des études supérieures et techniques.

Attendu que le but premier de l'Autorité administrante du Territoire sous tutelle est de préparer les habitants à accéder à l'indépendance ou à l'autonomie, en favorisant le progrès politique, social, économique et de l'instruction,

Attendu que le paragraphe 4 de l'article 6 de l'accord de tutelle déclare que « l'Autorité chargée de l'administration devra favoriser le développement de l'instruction des habitants et, à cette fin, prendre des mesures tendant à instituer un système général d'enseignement primaire, faciliter le progrès professionnel et culturel de la population, encourager les sujets qualifiés à faire des études supérieures en y comprenant la formation professionnelle »,

Attendu qu'il est essentiel, pour hâter la réalisation des buts des Nations Unies en ce qui concerne la population de la Micronésie, que les Nations Unies lui attribuent plus de bourses d'études et de perfectionnement, et

Attendu que l'enseignement est un des éléments importants dont dépend la réalisation de ces objectifs,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de prier respectueusement la Mission de visite de 1964 des Nations Unies de faire attribuer par les Nations Unies plus de bourses d'études et de perfectionnement à des Micronésiens faisant des études supérieures et techniques.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA
Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

F

Résolution n° 35-1964, présentée par le Comité plénier

Résolution n° 35-1964, priant la mission de visite de 1964 du conseil de Tutelle d'examiner la question de la suppression ou de l'assouplissement des mesures de sécurité pour ouvrir le district des îles Mariannes aux Touristes.

Attendu qu'aux termes de l'Accord de tutelle, dont les dispositions ont été approuvées par le Conseil de sécurité et les Etats-Unis d'Amérique, l'Autorité administrante a le pouvoir discrétionnaire de déclarer le Territoire sous tutelle des îles du Pacifique ou partie de ce territoire zone stratégique et interdite d'accès,

Attendu que le tourisme pourrait représenter une source de revenus si les étrangers n'avaient tout d'abord à obtenir une autorisation d'entrée, ce qui nuit au développement du tourisme, et

Attendu qu'il y a dans le Territoire sous tutelle de nombreux sites historiques présentant un intérêt pour les touristes étrangers,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de prier le Conseil de tutelle des Nations Unies de veiller à la suppression ou à l'assouplissement des mesures de sécurité pour permettre le libre accès des touristes, quelle que soit leur nationalité, dans le Territoire sous tutelle des îles du Pacifique.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA
Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

G

Résolution n° 36-1964, présentée par le Comité plénier

Résolution 36-1964, priant respectueusement le Conseil de tutelle des Nations Unies de lever certaines restrictions de sécurité et d'ouvrir les ports du district des îles Mariannes aux navires commerciaux non communistes d'Okinawa et du Japon, afin de développer le commerce.

Attendu que les échanges commerciaux jouent un rôle important dans le développement économique,

Attendu que le développement économique est indispensable pour améliorer le niveau de vie et les aspects éducatifs, politiques et sociaux de la vie,

Attendu que la population du district des îles Mariannes consomme, en fait, une quantité considérable de marchandises importées du Japon,

Attendu que les échanges commerciaux peuvent constituer un stimulant pour l'exportation des produits agricoles et du poisson,

Attendu que la proximité des îles Mariannes avec le Japon et l'île d'Okinawa favoriserait le commerce,

Attendu que la population du district des îles Mariannes connaît déjà un grand nombre de produits et d'articles manufacturés au Japon, et

Attendu que le Japon a besoin d'un certain nombre d'articles produits dans le district des îles Mariannes,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de prier respectueusement le Conseil de tutelle des Nations Unies de lever certaines restrictions de sécurité et d'ouvrir les ports du district des îles Mariannes aux navires commerciaux non communistes du Japon et d'Okinawa, afin de promouvoir le commerce.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA
Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

H

Résolution n° 37-1964, présentée par M. Juan Ch. Reyes, de Saïpan

Résolution n° 37-1964, priant respectueusement le Conseil de tutelle des Nations Unies d'user de ses bons offices pour aider à assouplir les lois d'immigration régissant les conditions d'entrée des ressortissants du territoire sous tutelle aux Etats-Unis d'Amérique ou dans les territoires américains.

Attendu que, par une loi adoptée en 1962, le Congrès des Etats-Unis d'Amérique a approuvé la suppression des visas et des passeports qui étaient nécessaires pour se rendre aux Etats-Unis d'Amérique ou dans les territoires américains,

Attendu que la demande de passeports et d'autres documents de voyage officiels a provoqué des retards et des difficultés pour les intéressés, et

Attendu que l'opinion générale est que l'assouplissement des restrictions sévères actuellement appliquées à l'immigration ferait progresser dans une certaine mesure les conditions économiques, politiques, sociales et de l'instruction des habitants des îles du Territoire sous tutelle,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de prier respectueusement le Conseil de tutelle des Nations Unies d'user de ses bons offices pour aider à assouplir les lois d'immigration régissant l'entrée des ressortissants du Territoire sous tutelle aux Etats-Unis d'Amérique ou dans les territoires américains, et

Il est décidé en outre que le Président certifiera et que le Secrétaire législatif attestera l'adoption de la présente résolution et que le texte en sera ensuite communiqué au Président du Conseil de tutelle des Nations Unies, au Président du Sénat et au Speaker de la Chambre des représentants des Etats-Unis, au Département de l'inté-

rieur des Etats-Unis et au Haut Commissaire du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire
(Signé) Herman Q. GUERRERO

I

*Résolution 38-1964, présentée
par M. Benusto R. Kaipat,
de Saïpan*

Résolution n° 38-1964, demandant respectueusement à la Mission de visite des Nations Unies de charger le Comité scientifique des Nations Unies d'effectuer des recherches scientifiques sur les doses d'irradiation due à la contamination de l'atmosphère dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique et dans la zone du Pacifique, ainsi que sur les effets de cette contamination et les solutions possibles.

Attendu que les quatre puissances nucléaires — Etats-Unis d'Amérique, Union des Républiques socialistes soviétiques, Royaume-Uni et France — ont procédé par le passé et récemment encore à des essais nucléaires en divers points du monde,

Attendu que le Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des radiations ionisantes a signalé que toute dose d'irradiation pouvait provoquer des dommages génétiques et a mis en garde contre le danger d'une augmentation des doses d'irradiation,

Attendu que l'explosion des bombes a des effets immédiats mais que 10% seulement des décès sont provoqués par les rayonnements alors que 90% sont imputables à l'effet ultérieur des retombées radio-actives,

Attendu que la dose létale est définie comme DL 50-30 (45r) et qu'il est prouvé que des doses supérieures provoquent des lésions du système nerveux central, des syndromes gastro-intestinaux, la dépression de la moelle osseuse et des globules du sang, la chute des poils et des cheveux, des cataractes, l'atrophie des ganglions lymphatiques et la mort, et

Attendu que la majorité de la population du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique fait un usage journalier de l'eau de pluie, malgré la présence connue de certaines substances radio-actives (strontium 90, etc.) dans l'atmosphère (ionosphère et stratosphère) pendant des mois et des années après l'explosion de bombes nucléaires,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de demander respectueusement à la Mission de visite des Nations Unies que le Comité scientifique des Nations Unies effectue des recherches scientifiques sur les doses de contamination radio-active de l'atmosphère dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique et dans la zone du Pacifique, ainsi que sur les effets de cette contamination et les solutions possibles.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

J

*Résolution n° 39-1964, présentée par M. Benusto R. Kaipat,
de Saïpan*

Résolution n° 39-1964, priant respectueusement le Conseil de tutelle des Nations Unies d'aider à hâter la transformation, d'ici 1965, du conseil actuel de la Micronésie en un véritable conseil législatif du Territoire et le transfert à ce conseil de tous pouvoirs législatifs.

Attendu que les organes délibérants, à l'échelon municipal et à l'échelon des districts, ont obtenu une certaine autonomie politique, qui témoigne des progrès et de l'évolution politique de la Micronésie,

Attendu qu'il est conforme aux idées politiques admises de considérer qu'un organe législatif supérieur de la Micronésie tout entière est essentiel pour l'exercice par la Micronésie d'une plus grande autonomie politique,

Attendu que la transformation du Conseil actuel de la Micronésie en un véritable organe législatif doté des pouvoirs qui conviennent est inévitable à plus ou moins brève échéance,

Attendu que, conformément à l'alinéa b de l'Article 76 du Chapitre XII de la Charte, le régime international de tutelle vise à :

« Favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle, ainsi que le développement de leur instruction ; favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle », et

Attendu que les pouvoirs législatifs des congrès de district et des municipalités sont limités et que la création envisagée, pour l'ensemble du Territoire, d'un conseil législatif pleinement compétent favoriserait et hâterait l'accession à l'autonomie dans un avenir proche,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de prier respectueusement le Conseil de tutelle d'assurer la transformation, d'ici 1965, du Conseil actuel de la Micronésie en un conseil législatif pleinement compétent pour l'ensemble du Territoire et de lui faire transférer tous pouvoirs législatifs.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

K

*Résolution n° 40-1964, présentée par M. Benusto R. Kaipat,
de Saïpan*

Résolution n° 40-1964, priant respectueusement le Conseil de tutelle de hâter la diffusion, dans l'ensemble du territoire, de renseignements relatifs à l'Organisation des Nations Unies et au régime international de tutelle ainsi que des comptes rendus des séances du Conseil de tutelle.

Attendu que, pour atteindre les objectifs fixés par le régime de tutelle, il est indispensable de diffuser, dans

l'ensemble du Territoire et de façon continue, des renseignements sur les activités des Nations Unies et sur le régime de tutelle, ainsi que les comptes rendus des séances du Conseil de tutelle,

Attendu que ces renseignements sont un stimulant pour l'imagination, le jugement et la réflexion, qu'ils ont une valeur éducative et nous permettent de prendre conscience de nos propres problèmes et des activités du monde entier,

Attendu que la diffusion de ces renseignements dans tout le Territoire favorisera la compréhension, la conscience de l'unité territoriale et les progrès sociaux, économiques, politiques et de l'instruction dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de prier respectueusement le Conseil de tutelle des Nations Unies de faire en sorte que des renseignements relatifs à l'Organisation des Nations Unies et au régime international de tutelle, ainsi que les comptes rendus des séances du Conseil de tutelle, soient diffusés plus rapidement dans l'ensemble du Territoire.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

L

*Résolution n° 41-1964, présentée
par M. Roman M. Manglona, de Rota*

Résolution n° 41-1964, visant à prier respectueusement le Conseil de tutelle des Nations Unies d'inviter l'Autorité administrante à limiter la durée des fonctions de tout le personnel clef américain dans le Territoire sous tutelle.

Attendu que, conformément à l'alinéa b de l'article 76 du Chapitre XII de la Charte, le régime international de tutelle vise à « favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction ; favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance »,

Attendu qu'un grand nombre des fonctionnaires clefs du Gouvernement du Territoire sous tutelle, qui ne sont pas des citoyens ou des habitants de ce territoire, ont servi dans des postes déterminés pendant de nombreuses années,

Attendu que nous croyons et pensons qu'il serait dans l'intérêt et à l'avantage des habitants de la Micronésie que la durée des fonctions de ce personnel dans le Territoire sous tutelle soit limitée à quatre (4) ans, car ces fonctions seraient ensuite assumées par certains membres du personnel micronésien qui est bien préparé, instruit et qualifié, ce qui est conforme aux principes et aux buts de l'Accord de tutelle, et

Attendu que ces recommandations ne devront pas être interprétées comme signifiant que les fonctionnaires susmentionnés ne sont pas des fonctionnaires de carrière dévoués au service du Territoire sous tutelle,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de prier respectueusement le Conseil de tutelle des Nations Unies d'inviter l'Autorité administrante à

limiter la durée des fonctions des fonctionnaires clefs américains servant dans le Territoire sous tutelle.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

M

*Résolution n° 42-1964, présentée
par M. Melchor S. Mendiola, de Rota*

Résolution n° 42-1964, priant respectueusement le Conseil de tutelle de faire en sorte que les conclusions et recommandations touchant toutes les mesures proposées à la mission de visite des Nations Unies dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique soient transmises aux organes législatif de district.

Attendu que les recommandations du Conseil de tutelle relatives aux mesures mentionnées dans le titre de la présente résolution présentent un grand intérêt et constituent le meilleur moyen d'aider les législateurs du Territoire sous tutelle à prendre pleinement conscience des problèmes de chaque district et de leurs solutions,

Attendu que les congrès de district et les municipalités du Territoire s'efforcent tous d'améliorer les conditions sociales, économiques, politiques et de l'instruction et de hâter la réalisation des buts indiqués à l'alinéa b de l'Article 76 du Chapitre XII de la Charte, qui a trait aux accords de tutelle,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes de demander respectueusement au Conseil de tutelle de faire en sorte que les conclusions relatives aux mesures proposées à la Mission de visite des Nations Unies soient transmises à chaque organe législatif de district.

Résolution adoptée le 10 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

N

*Résolution n° 46-1964, présentée par M. Olympio T. Borja,
de Saïpan*

Résolution n° 46-1964, visant à faire connaître officiellement l'appui donné par la législature du district des îles Mariannes au principe d'une chambre unique pour le futur corps législatif territorial.

Attendu qu'il est généralement reconnu qu'un corps législatif doit être conçu de façon réaliste et pratique pour pouvoir fonctionner avec rapidité et efficacité,

Attendu que la majorité des membres du Conseil de la Micronésie s'est prononcée par deux fois en faveur du bicamérisme pour le futur congrès de la Micronésie,

Attendu que les délégations du district des îles Mariannes et du district de Truk ont souligné à juste titre aux deux sessions du Conseil de la Micronésie, qu'un corps législatif à chambre unique est celui qui conviendra le mieux à la Micronésie,

Attendu que la population du district des îles Mariannes est convaincue que, pour le choix du système législatif et de la composition du corps législatif de la Micronésie, le désir de maintenir le système tribal traditionnel des chefs et l'attachement sentimental envers la classe des nobles doivent passer après le souci de créer un organe législatif micronésien objectif, efficace et expéditif qui n'aurait pas pour seule tâche de conseiller la noblesse des autres districts du Territoire,

Attendu qu'il ne faut nullement considérer l'opinion de la législature et de la population du district des îles Mariannes comme une manifestation de discrimination ou de répugnance envers d'autres groupes ethniques ou culturels du Territoire sous tutelle,

Attendu que le bicamérisme est accepté dans de nombreuses parties du monde pour des raisons de tradition et parce qu'il représente un compromis réalisé entre la noblesse et les masses, mais que ce système est impossible à concevoir en Micronésie,

Attendu que les membres de la législature du district des îles Mariannes sont fermement convaincus qu'un corps législatif à chambre unique est le meilleur système possible pour la Micronésie, parce que réaliste et pratique, et pouvant fonctionner avec efficacité et rapidité,

Il est décidé par la législature du district des îles Mariannes d'appuyer officiellement, dans l'intérêt des habitants du Territoire, la proposition tendant à créer un corps législatif territorial à chambre unique.

Résolution adoptée le 12 février 1964 par la législature du district des îles Mariannes.

Le Président,
(Signé) Olympio T. BORJA

Le secrétaire,
(Signé) Herman Q. GUERRERO

II. — Communication, en date du 10 février, adressée par M. José C. Tenorio, président de la Chambre de commerce du district de Saïpan, et par neuf autres habitants de Saïpan.

A la Mission de visite des Nations Unies

Messieurs,

Les soussignés, citoyens et résidents du Territoire sous tutelle des îles du Pacifique, vous adressent la présente pétition pour obtenir qu'il soit satisfait à leurs doléances, conformément à la section I (Déclaration des droits) du Code du Territoire sous tutelle.

Nous sommes persuadés qu'il est dans l'intention des Nations Unies, de l'Accord de tutelle et du Congrès des Etats-Unis d'Amérique de protéger les citoyens du Territoire sous tutelle et de les aider à progresser non seulement vers l'autonomie politique mais aussi vers l'autonomie économique.

A cette fin, des restrictions ont été apportées non seulement à l'immigration des étrangers et à leurs droits de posséder et occuper des terres, mais aussi à la gestion et au contrôle, par des étrangers, d'entreprises situées dans le Territoire sous tutelle.

Nous estimons que l'esprit, sinon la lettre, de ces mesures interdit d'agir par des voies détournées et s'oppose à l'infiltration économique indirecte. Il nous semble que ces mesures visent, en particulier, à éviter que des non-ressortissants pourvus de moyens financiers très supérieurs et possédant souvent une formation et une expérience commerciale beaucoup plus poussées ne

s'assurent la domination économique du Territoire et ne monopolisent certains commerces, notamment les commerces de détail et la distribution des produits essentiels.

Nous croyons contraire à l'intention des Nations Unies qu'un groupe, composé soit des gens du pays, soit de non-ressortissants, puisse s'assurer la domination économique du Territoire ou d'une partie du Territoire par des pressions économiques, par la monopolisation des ressources du Territoire et en évinçant la concurrence locale.

Nous pensons qu'une situation de ce genre existe à Saïpan et qu'elle aboutira rapidement, s'il n'y est pas mis bon ordre, à l'établissement d'un monopole du commerce de détail aussi bien que du commerce de gros. Nous craignons également, si l'on n'y remédie, qu'elle ne s'étende aussi à d'autres régions du Territoire sous tutelle.

Nous estimons que la création et la gestion de l'entreprise commerciale de Saïpan connue sous le nom de *Town House* non seulement sont contraires à ces principes essentiels, mais encore résultent d'une entorse faite à la loi et de divers subterfuges.

Il nous semble que cette entreprise est non seulement contrôlée par une société qui est soit une filiale, soit une succursale des *J and G Enterprises*, mais encore appartient en fait à cette société, que le directeur et celui qui se prétend son associé ne gèrent pas leur entreprise conformément à nos lois, que, sous couvert du fait que l'entreprise appartient à l'épouse de l'un d'entre eux, cette affaire est gérée de façon illégale par une société étrangère, et que les prétendus propriétaires ne sont que des employés.

Nous estimons que les prix pratiqués par cette entreprise — certaines de ses marchandises étant vendues au détail, à Saïpan, au prix que les commerçants locaux payent pour l'achat en gros de ces mêmes marchandises à Guam, avant règlement des frais de transport et des droits de port — prouvent qu'une tentative est faite pour constituer un monopole et évincer les commerçants locaux.

Nous estimons que ces pratiques tendront à évincer du marché tous les autres grossistes, non seulement à Guam, mais dans tout le Territoire.

Nous pensons que cette entreprise n'a pas obtenu du Haut Commissaire l'autorisation requise et qu'elle est donc illégale.

Si aucune mesure n'est prise, nous craignons qu'il n'en résulte une sujétion totale de l'économie de Saïpan et, finalement, de l'ensemble du Territoire sous tutelle.

Nous attirons l'attention sur le fait que les *J and G Enterprises* et leurs filiales contrôlent non seulement un grand magasin à Guam, mais aussi une entreprise de construction, un magasin de meubles, un magasin de produits alimentaires qui vend en gros et en détail, une agence de vente d'automobiles et une compagnie de transports maritimes.

Nous demandons qu'il soit procédé à une enquête sur la nature de cette entreprise, sur ceux qui en ont la possession et le contrôle réels, ainsi que sur la question de savoir si elle contrevient au Code du Territoire sous tutelle et s'il s'agit ou non d'un monopole en puissance visant à évincer et à supprimer toute concurrence. Nous demandons votre aide, conformément aux intentions et aux buts du régime de tutelle, pour qu'il soit procédé à une enquête exhaustive et que les mesures correctives appropriées soient prises.

Chalan Kanoa, Saïpan, le 10 février 1964.

Communication respectueusement présentée par :

(Signé)

José C. TENORIO,
*Président de la Chambre de
commerce du district de
Saïpan*

Juan S. N. PANGELINAN,
*Commerçant et membre de la
Chambre de commerce*

Juan S. VILLAGOMEZ,
*Commerçant et membre de
la Chambre de commerce*

Maria S. TENORIO,
*Commerçante et membre de
la Chambre de commerce*

Pedro P. TENORIO,
*Président de la Compagnie
de transports maritimes
de Saïpan*

(Signé)

Manuel S. VILLAGOMEZ,
*Commerçant et membre de
la Chambre de com-
merce*

Herman R. GUERRERO,
*Commerçant et membre de la
Chambre de commerce*

Carmen L. G. BORJA,
*Commerçante et membre de
la Chambre de commerce*

José R. CRUZ,
*Directeur propriétaire de la
Saïpan Free Press*

José A. TENORIO,
*Public defender du district
et membre de la Chambre
de commerce*

**III. — Communication remise au Président de la Mission de
visite par M. José C. Tenorio, importateur-exportateur,
et par sept autres personnes, lors de la réunion publique
tenue à Saïpan, le 11 février 1964.**

Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique
Saïpan (Iles Mariannes)

Au Président et aux membres de la Mission de visite
des Nations Unies

Messieurs,

Nous saisissons cette occasion pour attirer l'attention
des membres de votre auguste mission sur certaines
questions qui sont de votre compétence, si ce n'est en
tant que délégués à l'Organisation des Nations Unies,
du moins en tant que représentants de vos pays respectifs.

Nous sommes conscients du respect dû aux contrats
et du principe selon lequel le gouvernement ne doit pas
s'immiscer dans les pratiques commerciales admises par
la loi, mais il nous semble que, pour être sincères, nos
protecteurs des Nations Unies ne doivent pas s'en tenir
à de bonnes paroles.

Si les membres de votre honorable mission ne désirent
pas nous aider à obtenir justice pour les griefs que nous
exposons ci-après, tout ne sera que confusion verbale
et paroles en l'air. Nous n'aimons pas que les concession-
naires sans scrupules de Guam nous considèrent comme
une source facile de profits. Nous voudrions demander aux
membres de la mission de nous aider à faire supprimer le
système des concessions, notamment en ce qui concerne
la Nouvelle-Zélande et l'Australie, qui sont nos plus
proches fournisseurs, pour nous permettre de traiter
directement avec les fournisseurs.

Vous n'ignorez pas qu'une partie considérable de nos
denrées alimentaires est importée de l'étranger et que,

dans l'ensemble, les salaires micronésiens sont bas. Pour
ces deux raisons, nous sommes inquiets et découragés de
voir les commerçants de Guam détenir la concession de
la fourniture de presque tous les produits essentiels à
notre subsistance. Nous ne voyons pas de raison pour que
les commerçants de Guam contrôlent ou commandent
les mouvements de marchandises à l'intérieur du Territoire
sous tutelle des Iles du Pacifique. Politiquement, le
Territoire constitue une entité distincte; économiquement,
son niveau est très inférieur à celui de Guam. La dispa-
rition des profits de 3 à 4% réalisés par les commerçants
de Guam grâce aux commissions qui leur sont payées par
leurs clients de Saïpan permettrait de faire baisser le
coût de la vie en Micronésie.

A titre d'illustration, nous citerons les faits suivants :

1. Le riz d'Australie, principal produit importé par le
Territoire et qui est actuellement le moins cher sur le
marché mondial, ne peut pas être acheté directement sur
place, parce qu'un intermédiaire de Guam est conces-
sionnaire.

2. La viande d'Australie et de Nouvelle-Zélande, qui
est indispensable pour la population des îles Mariannes
du Nord, ne peut pas non plus être achetée directement
par des Micronésiens, parce qu'un commerçant de Guam
en détient la concession.

3. Il en va de même pour le sucre d'Australie.

4. Le lait, aliment tout aussi important pour la santé
et la croissance de nos jeunes, ne peut être obtenu que
moyennant le versement d'une commission aux com-
merçants de Guam.

5. La situation est identique pour le savon de ménage.

Compte tenu de ce qui précède, nous vous demandons
de nous soutenir pour faire abolir les pratiques injustes
dont nous faisons l'objet. En quelques mots, ces pratiques
sont injustes pour les raisons suivantes :

1. Les salaires et le pouvoir d'achat moyen d'un
citoyen de Guam et d'un citoyen du Territoire sous
tutelle sont très inégaux.

2. Les deux territoires ont des statuts politiques
différents.

3. Le fait que le territoire le moins peuplé (Guam)
impose au Territoire le plus peuplé (le Territoire sous
tutelle) un système de concessions souligne encore cette
inégalité.

Nous espérons que vous vous prononcerez sans tarder
et trouverez une solution satisfaisante à ce problème,
l'un des nombreux problèmes sérieux qui se posent à
nous.

(Signé)

José C. TENORIO,
Importateur-exportateur
Maria S. TENORIO,
Détaillante
Juan S. N. PANGELINAN,
Détaillant
Herman R. GUERRERO,
Commerçant détaillant

(Signé)

Manuel S. VILLAGOMEZ,
Importateur-exportateur
Carmen L. G. BORJA,
Détaillante
Juan S. VILLAGOMEZ,
Détaillant
Torcuato B. TUDELA,
Commerçant détaillant

Réclamations pour dommages de guerre : lettre, en date du 26 mars 1964, adressée au Président de la Mission de visite par le Représentant des Etats-Unis au Conseil de tutelle

Monsieur l'Ambassadeur,

J'espère que votre visite dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique a été couronnée de succès et je serais heureux d'entendre, dans un proche avenir, vos impressions.

Je me permets de rappeler qu'au cours des discussions qui ont eu lieu le 31 janvier entre la Mission de visite et l'Autorité administrante à Washington, la Mission de visite a attiré l'attention de l'Autorité administrante sur un passage d'une enquête privée sur l'économie d'après guerre de la Micronésie, qui a été effectuée en 1946, avant l'entrée en vigueur de l'Accord de tutelle. (Le passage reproduit dans le rapport de la Mission de visite de 1961, T/1582, p. 39 et 40, était, d'après la note de bas de page, tiré de l'ouvrage intitulé *Planning Micronesia's Future*, publié par Douglas L. Oliver, Harvard, 1951 ; il a en fait été publié pour la première fois aux pages 64 et 65 de l'ouvrage intitulé *Summary of Findings and Recommendations*, vol. 1, *Economic Survey of Micronesia, U. S. Commercial Company*, Honolulu, 1946.) Les réclamations de la Micronésie pour dommages de guerre y étaient classées comme suit :

a) Droits sur le Japon « pour dommages subis à la suite d'actions commises en violation du mandat de la Société des Nations ».

b) Droits sur les Etats-Unis « pour dommages de guerre subis à la suite d'actions commises par les Etats-Unis en violation des lois de la guerre ».

c) Droits sur les Etats-Unis « pour dommages subis à la suite d'actions commises par les Etats-Unis après avoir occupé les zones considérées ».

L'autorité administrante tient à signaler que cette classification est inexacte et trompeuse. De l'avis du Gouvernement des Etats-Unis, il n'existe pas de réclamations fondées relevant de la catégorie b.

En ce qui concerne la catégorie a, les droits sur le Japon pour dommages subis en violation du mandat de la Société des Nations Unies font l'objet de négociations avec le Japon. Les Etats-Unis estiment que toutes les réclamations fondées qui ont été formulées par des ressortissants du Territoire de tutelle en vue de la réparation de dommages occasionnés par les opérations militaires au cours de la seconde guerre mondiale relèvent de la catégorie a.

La catégorie c vise les terres saisies par les Etats-Unis. Les Etats-Unis ont toujours reconnu leur obligation d'indemniser les Micronésiens pour les terres dont ils ont été dépossédés. Des crédits ont été ouverts à cet effet en 1951 et, depuis lors, environ 1 800 000 dollars ont été versés aux Micronésiens. Les Etats-Unis ont informé la Mission de visite, le 31 janvier, qu'ils projetaient de régler dans un proche avenir la dernière réclamation importante relative aux terres, à savoir les revendications relatives à Kwajalein. Ce règlement est intervenu le 12 février.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) Sidney R. YATES

ANNEXE III

Recommandation adoptée par le Conseil de la Micronésie, à sa session extraordinaire de mars 1963

Recommandation 3-1963

Le Conseil de la Micronésie recommande au Haut Commissaire que le corps législatif envisagé soit établi selon les principes suivants :

1. — Nom — Congrès de la Micronésie

a) La région est connue sous le nom de Micronésie. A l'origine, le terme « Micronésie » était employé en anthropologie, mais il a pris depuis un sens politique.

b) Le terme « Micronésie » est appelé à durer, alors que les termes « Territoires sous tutelle » ou « Territoire » risquent de ne plus être employés par suite d'un changement du statut politique de la région. Quels que soient les changements que l'on pourra apporter, la région sera toujours la Micronésie.

c) Congrès, de préférence à Corps législatif. — On prévoit que les congrès de district porteront par la suite le nom de « corps législatif de district » et que l'organe territorial pourra ainsi être appelé « Congrès » ; cette terminologie serait conforme à celle qui est employée

dans une fédération comme les Etats-Unis d'Amérique, où il existe un Congrès fédéral et, dans les Etats, des corps législatifs.

d) L'expression « Congrès » est d'autant plus appropriée qu'il y aura deux chambres.

2. — Type — Bicaméral

a) Les intérêts des districts seront mieux protégés s'il existe deux chambres ; la procédure législative en sera ralentie, de sorte que les lois seront examinées d'une manière plus approfondie.

b) Les aspects positifs des cultures micronésiennes seront mieux protégés.

c) On pense que le bicaméralisme devrait créer, dès cette première phase, une atmosphère favorable à une croissance et à un développement continus, et faciliter le passage au type d'organe politique qui est considéré comme supérieur par les spécialistes modernes des sciences politiques.

3. — Le Congrès de la Micronésie comprendra deux chambres : la Chambres des députés, où chaque district

aura deux représentants, et l'Assemblée, où la représentation sera proportionnelle au chiffre de la population.

4. — Composition du Congrès et répartition des membres

	Assemblée	Chambre des députés
Iles Marshall	3	2
Iles Mariannes	2	2
Ponapé	3	2
Truk	4	2
Yap	2	2
Palaos	2	2
	16	12

5. — Durée du mandat

a) Chambre des députés. — La durée du mandat sera de quatre ans. 1) Un mandat de quatre ans permettra au député de se familiariser avec ses responsabilités. 2) Il lui donnera un sentiment de sécurité et lui permettra de mieux s'acquitter de ses fonctions.

b) Assemblée. — La durée du mandat sera de deux ans. 1) Un mandat de deux ans permettra une plus large participation. 2) Il aura aussi pour effet de rendre le représentant toujours conscient de ses responsabilités, d'autant qu'il saura que sa réélection dépend dans une large mesure de la façon dont il se sera acquitté de ses fonctions.

c) En fixant le mandat à deux ans, durée relativement courte, et en le faisant dépendre des habitants, on a voulu écarter les candidatures indésirables et ne laisser se présenter que des personnes sincères et dévouées, témoignant un intérêt authentique pour le bien-être de la population.

d) Choix des candidats. — Il sera institué un régime électoral assez souple pour s'adapter aux besoins de chaque district.

6. — Redistribution des sièges

Il sera procédé à une redistribution des sièges de l'Assemblée en 1970, puis tous les 10 ans. Quel que soit le mouvement de la population, aucun district n'aura moins de deux sièges.

7. — Conditions d'éligibilité.

a) A la Chambre des députés : être âgé de 30 ans révolus ; être ressortissant du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique depuis sept ans au moins et être résident authentique de son district depuis un an au moins, avant les élections.

b) A l'Assemblée : être âgé de 25 ans révolus ; être ressortissant du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique depuis cinq ans au moins, et être résident authentique de son district, à l'époque des élections.

8. — Cumul des fonctions

Quiconque exerce des fonctions auprès de l'Autorité administrante, à l'échelon du Territoire ou du district, ou fait partie de l'organisation judiciaire, ne peut être élu au Congrès.

9. — Vacance de siège

Les sièges vacants sont pourvus par l'administrateur du district.

10. — Mise en accusation pour crime d'Etat

Prérogative du Congrès.

11. — Communications

Le Haut Commissaire peut adresser des messages et des communications au Congrès.

12. — Sessions

Il y aura deux sessions par an :

a) Une session ordinaire, qui se tiendra au siège du Gouvernement du Territoire sous tutelle. Elle s'ouvrira le premier mardi de février.

b) Une session itinérante, à l'intention des habitants des districts. Elle s'ouvrira le premier mardi d'août et se déplacera selon l'itinéraire suivant : Iles Marshall, Ponapé, Truk, Yap, Palaos, Iles Mariannes.

13. — Session extraordinaire

Le Haut Commissaire peut convoquer des sessions extraordinaires.

14. — Prestation de serment

Elle sera exigée.

15. — Règlement intérieur

Chaque chambre adoptera son règlement intérieur.

16. — Quorum

Dans chaque chambre, le quorum sera constitué par les trois quarts des membres élus.

17. — Formule de promulgation

..... décrète... »

18. — Titre des mesures

Propositions et projets de loi et résolutions.

19. — Adoption des lois

Les projets de loi seront soumis au Haut Commissaire pour approbation. Il peut les désapprouver dans les 20 jours (y compris les dimanches et jours fériés) de leur réception ; sinon, le projet de loi devient loi. S'il désapprouve le projet de loi, il doit le renvoyer avec ses objections, et les deux chambres peuvent décider à la majorité des deux tiers de lui soumettre à nouveau. S'il ne l'approuve toujours pas, il doit en saisir le Secrétaire de l'intérieur dans les 15 jours. Celui-ci doit se prononcer dans les 90 jours, sinon, le projet de loi devient loi.

20. — Journal des débats

Le Congrès publiera un Journal des débats.

21. — Immunité des membres du Congrès

L'immunité est nécessaire. Elle doit permettre aux membres du Congrès de discuter des questions sans qu'ils soient menacés d'être poursuivis en justice à raison des déclarations qu'ils auront faites en séance, et de ne pas courir le risque d'être arrêtés lorsqu'ils se rendent à des séances ou qu'ils en reviennent.

22. — Droit de lever l'impôt

Le Congrès a le droit de lever des impôts en vertu de la loi.

23. — Pouvoir d'ouvrir des crédits

Le Congrès aura le droit d'ouvrir des crédits.

24. — Amendements

Si le Congrès est créé en vertu d'une charte, celle-ci pourra être modifiée par le Secrétaire à l'intérieur de son propre chef ou par un vote à la majorité des deux tiers de chaque chambre du Congrès avec l'approbation du Haut Commissaire.

25. — Pouvoir de mener des enquêtes, d'organiser des auditions et de citer des témoins

Prérogatives traditionnelles du pouvoir législatif, essentielles à son fonctionnement.

26. — Sessions

Elles seront publiques.

27. — Pouvoirs des membres

Le Congrès vérifiera les pouvoirs de ses membres.

28. — *Indemnité parlementaire*

L'indemnité parlementaire sera fixée par la loi.

29. — *Budget*

Le Haut Commissaire soumettra le budget du Territoire sous tutelle au Congrès pour examen et recommandations. Le Haut Commissaire considérera l'avis du Congrès comme important ; cette procédure familiarisera le Congrès avec les questions fiscales.

30. — *Droit de veto applicable à un seul article à la fois.*

Il serait établi pour empêcher que le droit de veto ne s'applique au texte intégral d'une loi à cause d'un ou deux articles inacceptables. Le Haut Commissaire disposera du droit de veto applicable à un seul article à la fois pour les ouvertures de crédits.

31. — *Bureau*

- a) Chambre des députés
Président,
Vice-Président.

b) Assemblée

Speaker (Président),
Vice-Speaker (Vice-Président).

32 — *Personnel*

Un personnel de secrétariat à plein temps sera nécessaire.

33. — *Langue officielle*

L'anglais aura la préférence.

34. — *Lois*

Les lois adoptées par le Congrès feront partie du Code du Territoire sous tutelle. Le Congrès aura le pouvoir de modifier ou d'annuler des dispositions du Code du Territoire sous tutelle.

35. — A la fin de sa première année d'existence et, au besoin, à chacune des sessions ordinaires, l'Assemblée examinera si le Congrès doit garder son caractère bicaméral ou devenir unicaméral ; sur sa recommandation et avec l'approbation du Haut Commissaire, le Congrès pourra, le cas échéant, être transformé en un organe unicaméral.

ANNEXE IV

Charte de la Législature du district de Truk

Préambule

Attendu que le Congrès du district de Truk a été constitué en vertu des dispositions de la Charte que le Haut Commissaire du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique a octroyée le 9 août 1957 en vue de doter la population du district de Truk d'un organe législatif représentatif,

Attendu que les représentants élus de la population du district de Truk, réunis en Congrès du district de Truk conformément aux dispositions de ladite Charte, ont demandé le 7 août 1963, par un vote à la majorité des deux tiers, que la Charte actuelle soit remplacée par une charte révisée recommandée par eux,

Nous, M. W. Goding, haut commissaire du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique, abrogeons par les présentes la Charte du 9 août 1957 et octroyons à la population du district de Truk la présente Charte, qui leur confère le droit, conformément à ses dispositions, de participer par l'intermédiaire de la législature du district de Truk au gouvernement de ce district. La législature du district de Truk est à tous égards et à toutes fins, conformément aux dispositions de la présente Charte, le successeur du Congrès du district de Truk.

Article premier

Section 1. — Dans le district de Truk, les pouvoirs législatifs accordés par le Haut Commissaire du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique en vertu de la présente Charte sont conférés à une chambre unique dénommée la Législature du district de Truk.

Section 2. — La Législature du district de Truk — ci-après dénommée « la Législature » — se compose de 27 membres, élus tous les deux ans par les électeurs du district de Truk.

Article II

Section 1. — Il est créé 15 circonscriptions électorales, à savoir : n° 1 : Namonouito (Ulul, Magur, Ono, Onari et

Pisarach) ; n° 2 : Ta et Satawan ; n° 3 : Tol et Fala Beguets ; n° 4 : Lukunor et Oneop ; n° 5 : Namuluk ; n° 6 : Udot, Ramonum et Eot ; n° 7 : Moch, Kuttu et Ettal ; n° 8 : Uman ; n° 9 : Manwunpattiu (Pulap, Tamatam, Puluwat et Pulusuk) ; n° 10 : Lukeisel (Nama, Losap et Pis) ; n° 11 : Fefan, Parem et Tsis ; n° 12 : Polle, Patta et Wonei ; n° 13 : Dublon ; n° 14 : Moen ; n° 15 : Namwin Pafeng (Ruo, Murilo, Fananu et Nomwin). Les sièges sont répartis de la façon suivante : les circonscriptions 1, 2, 4, 5, 7, 9 et 15 élisent chacune un membre ; les circonscriptions 8, 6, 10 et 13 élisent chacune deux membres ; les circonscriptions 3 et 11 élisent chacune trois membres ; la circonscription 14 élit quatre membres.

Section 2. — Une nouvelle répartition des sièges en fonction du chiffre de la population aura lieu tous les 10 ans à partir de 1970. Quels que soient les changements démographiques, chaque circonscription aura droit à un siège au moins.

Section 3. — Est éligible ou peut être nommé membre de la Législature tout ressortissant du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique qui a résidé dans le district de Truk pendant les trois ans précédant immédiatement son élection, a résidé dans sa circonscription électorale pendant une période d'un an au moins avant son élection, est âgé de 23 ans accomplis et n'a jamais été reconnu coupable d'une infraction grave.

Section 4. — Si un membre de la Législature est empêché de remplir ses fonctions en raison d'une incapacité physique ou mentale, décède, démissionne ou est déchu de ses fonctions par décision de la Législature, l'administrateur du district nomme une autre personne pour la durée du mandat restant à courir. Si un membre de la Législature se trouve dans l'incapacité d'assumer ses fonctions, il est procédé, dans sa circonscription électorale, à une élection spéciale en vue de pourvoir le siège en question.

Article III

Section 1. — Nul ne peut siéger à la Législature s'il

exerce, à la suite d'une élection, des fonctions publiques dans l'administration d'une municipalité, s'il exerce des fonctions judiciaires ou s'il est membre du personnel administratif du district.

Section 2. — La Législature fixe seule les conditions d'éligibilité de ses membres. La Législature peut, s'il y a lieu, prononcer, par un vote à la majorité des trois quarts, la déchéance d'un de ses membres.

Section 3. — Est électeur quiconque est âgé de 18 ans accomplis, est ressortissant du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique, a résidé dans le district de Truk pendant un an au moins avant les élections, est inscrit sur la liste électorale de sa circonscription lors des élections, et ne purge pas une peine criminelle au moment des élections.

Article IV

Section 1. — La Législature se réunit en session ordinaire deux fois par an, si possible à partir du troisième mardi de février et du troisième mardi d'août. L'administrateur du district peut convoquer la Législature en session extraordinaire, auquel cas les débats se limitent aux questions spécifiées dans la convocation. La Législature peut être convoquée en session extraordinaire à la demande du tiers de ses membres.

Section 2. — Chaque membre de la Législature présente des pouvoirs sous forme d'une attestation du président du bureau électoral du district de Truk confirmant qu'il a été effectivement élu. La Législature élit chaque année, au début de sa session de février, un Président (Speaker) et un Vice-Président (Vice-Speaker). Chaque membre de la Législature séparément prête serment devant le Président.

Section 3. — Les membres de la Législature, lorsqu'ils siègent, ou se rendent à une session ou en reviennent, ne peuvent être assignés en justice et ne peuvent, sauf en cas d'infraction grave ou d'atteinte à l'ordre public, être arrêtés. Aucun membre de la Législature n'est tenu de répondre de ses discours ou de la part qu'il a prise aux débats de la Législature devant un tribunal autre que la Législature elle-même.

Section 4. — Le droit de procéder à des enquêtes, de tenir des réunions à l'occasion desquelles le public puisse exposer ses vues et de faire prêter serment fait partie des prérogatives de la Législature.

Section 5. — La loi fixe la rémunération des membres de la Législature et de son personnel.

Article V

Section 1. — La législature arrête, à la majorité des deux tiers de ses membres, son règlement intérieur.

Section 2. — Le quorum est constitué par les trois quarts des membres de la Législature. Un texte législatif ne peut être adopté qu'à la majorité des membres de la Législature.

Section 3. — Tout membre de la Législature peut déposer un projet de texte législatif. Tout projet de texte législatif doit faire l'objet d'une double lecture, la seconde ayant lieu un autre jour que la première, avant que la Législature ne procède au vote. Les projets de textes législatifs portent le nom de projets de loi ou de résolutions.

Section 4. — L'Administrateur du district transmet les

communications et les projets de textes législatifs à la Législature, pour examen.

Section 5. — Tout projet de texte législatif adopté par la Législature est signé par le Président.

Section 6. — Tout projet de loi doit contenir la clause de promulgation suivante : « La Législature du district de Truk a adopté la loi dont la teneur suit... » Tout projet de loi adopté par la Législature est dénommé loi adoptée par la Législature du district de Truk.

Section 7. — Toute loi adoptée par la Législature est présentée à l'administrateur du district. L'Administrateur indique sur le texte de la loi s'il l'approuve ou le désapprouve, et le transmet au Haut Commissaire. Toute loi au sujet de laquelle l'Administrateur du district ne s'est pas prononcé dans les 60 jours est considérée comme ayant recueilli son approbation. Si le Haut Commissaire approuve la loi, il la signe. Si le Haut Commissaire ne s'est pas prononcé dans les 30 jours, le texte acquiert force de loi de la même façon que si le Haut Commissaire l'avait signé. L'administrateur du district et le Haut Commissaire ont l'un et l'autre droit de veto en ce qui concerne les articles des lois portant ouverture de crédits. Toute loi approuvée est dénommée loi du district de Truk. La Législature peut abroger les ordonnances de district, à l'exception de celles qui sont désignées, à l'article 29 du Code du Territoire sous tutelle, sous le nom d'ordonnance de district concernant un état d'urgence.

Section 8. — La Législature établit et publie le compte rendu de ses débats.

Article VI

Section 1. — Il est créé quatre commissions permanentes, à savoir : la Commission politique, la Commission sociale, la Commission économique et la Commission budgétaire. Les présidents et les membres des commissions sont nommés par le Président de la Législature. Le Président renvoie à la commission compétente les projets de textes législatifs présentés à la Législature. Les projets de textes législatifs sont numérotés et inscrits à l'ordre du jour dans l'ordre dans lequel les commissions les renvoient à la Législature.

Article VII

Section 1. — La Législature est habilitée à instituer et à recouvrer des impôts ainsi qu'à ouvrir des crédits.

Article VIII

Section 1. — Les projets de révision de la présente Charte doivent être adoptés à la majorité des trois quarts des membres de la Législature et être approuvés par l'Administrateur du district et le Haut Commissaire, ou par le Haut Commissaire agissant de sa propre initiative.

Section 2. — Le Congrès du district de Truk sera automatiquement dissous dès la convocation de la première session de la Législature. Les élections à la Législature auront lieu le 31 décembre 1963 au plus tard.

Signé et scellé de notre main le 25 septembre 1963.

*Le Haut Commissaire
du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique,
(Signé) M. W. GODING.*

ANNEXE V

Postes précédemment détenus par des Américains et maintenant occupés par des Micronésiens, par district

(1^{er} janvier 1964)

Postes	Iles Mariannes	Iles Mar- shall	Palaos	Ponapé	Truk	Yap	Siège
Directeur des services médicaux pour le dis- trict	1	1	1	1	1	1	
Directeur adjoint des ser- vices médicaux	1	1	1	1	1	1	
Administrateur d'hôpital	1	1	1	1	1	0	
Directeur des services dentaires	1	1	1	1	1	1	
Infirmière-chef	1	1	1	1	1	1	
Infirmière monitrice....	0	0	0	0	0	0	1 (Ecole d'infir- mières)
Directeur des services d'assainissement	0	0	0	0	0	0	1
Agent sanitaire de dis- trict	1	1	1	1	1	1	
Administrateur des ser- vices d'enseignement pour le district	0	1	1	0	0	0	
Spécialiste de l'enseigne- ment	0	0	1	0	0	0	
Professeur	1	0	0	0	0	0	2 (Ecole centrale des Iles du Pacifique)
Agronome	1	0	1	0	0	0	
Fonctionnaire de district chargé des communi- cations	0	1	1	1	1	1	
Adjoint au fonctionnaire de district chargé des communications	0	1	1	1	1	0	
Fonctionnaire de district chargé des questions financières	1	1	1	1	1	1	
Fonctionnaire de district chargé des questions foncières.....	1	0	0	1	1	0	
Adjoint au fonctionnaire de district chargé des approvisionnements .	0	1	1	1	0	1	
Secrétaire de l'adminis- trateur de district ...	0	0	1	0	0	0	
Adjoint administratif...	0	1	0	0	0	0	
Trésorier	0	0	0	0	0	0	1
Contrôleur de l'établis- sement des feuilles de paie.....	0	0	0	0	0	0	1
Opérateur de machines comptables	0	0	0	0	0	0	1
	10	12	14	11	10	8	7
TOTAL GÉNÉRAL	72						

ANNEXE VI

Traitements correspondant aux postes précédemment détenus par des Américains et maintenant occupés par des Micronésiens

(10 mars 1964)

Postes	Eventail des salaires (par an)	
	Dollars	Dollars
Directeur des services médicaux pour le district	4 480,00	— 6 480,00
Directeur adjoint des services médicaux	3 740,00	— 5 340,00
Administrateur d'hôpital	1 456,00	— 2 204,80
Directeur des services dentaires	3 240,00	— 4 720,00
Infirmière-chef	1 268,80	1 830,40
Infirmière monitrice	1 352,00	— 2 100,80
Directeur des services d'assainissement	3 240,00	— 4 720,00
Agent sanitaire de district	1 456,00	— 2 204,80
Administrateur des services d'enseignement pour le district	3 740,00	— 5 340,00
Spécialiste de l'enseignement	2 800,00	— 3 960,00
Professeur	2 800,00	— 3 960,00
Agronome	2 800,00	— 3 960,00
Fonctionnaire de district chargé des communications	2 800,00	— 3 960,00
Adjoint au fonctionnaire de district chargé des communi- cations	1 352,00	— 2 100,80
Fonctionnaire de district chargé des questions financières	2 800,00	— 3 960,00
Fonctionnaires de district chargé des questions foncières .	2 800,00	— 3 960,00
Adjoint au fonctionnaire de district chargé des approvi- sionnements	1 352,00	— 2 100,80
Secrétaire de l'administrateur de district	2 800,00	— 3 960,00
Adjoint administratif	2 800,00	— 3 960,00
Trésorier	1 019,20	— 1 518,40
Contrôleur de l'établissement des feuilles de paie	1 456,00	— 2 204,80
Opérateur de machines comptables	1 019,20	— 1 518,40

ANNEXE VII

Plébiscite officiel concernant Saipan

(Octobre 1963)

Questions	Nombre de voix
1. Désirez-vous devenir citoyen américain dans le cadre politique du Gouvernement de Guam ?	1 231
2. Désirez-vous l'indépendance ?	9
3. Désirez-vous devenir citoyen américain dans un territoire distinct relevant des Etats-Unis ?	32
4. Quelle autre forme de gouvernement souhaitez-vous ?....	0
Votes nuls	14
Nombre total des voix exprimées	1 286
Nombre total d'électeurs remplissant les conditions requisies	3 015

ANNEXE VIII

Itinéraire de la Mission

<i>Dates 1964</i>	<i>Lieux</i>	<i>Remarques</i>	<i>Distances parcourues (milles)</i>
4 février	San Francisco	Arrivée de New York.	2 720
5 février	Honolulu	Arrivée de San Francisco. Réunion avec des étudiants micronésiens au Centre est-ouest.	2 150
6 février	Honolulu	Visite du musée Bernice P. Bishop et entretien avec le conservateur. Visite de l'Ecole technique d'Honolulu. Entretiens avec des fonctionnaires du Centre est-ouest et des étudiants micronésiens.	
7 février	Honolulu	Visite de courtoisie au Président de l'Université d'Hawaii. Entretiens avec des membres du personnel de l'Université et du centre est-ouest. Visite du <i>Church College</i> d'Hawaii et du Centre culturel polynésien de Laie.	
8 février	Honolulu	Réunion privée de la Mission et entretiens complémentaires avec le personnel du Centre est-ouest.	
9 février	Honolulu	Départ par avion pour Guam. Franchissement de la ligne de changement de date.	3 750
10 février	Guam	Visite du Collège de Guam et du Centre des produits micronésiens. Réunion avec le Comité de conférences de Guam de la Fédération des associations féminines d'Asie. Départ par avion pour Saïpan.	120
11 février	Saïpan	Conférences avec le Haut Commissaire du Territoire sous tutelle et certains de ses collaborateurs. Visite du district de Saïpan et réunion avec l'Administrateur de district et ses collaborateurs. Réunion publique tenue dans la salle de conférences de Chalan Kanoa.	
12 février	Saïpan	Entretiens avec les membres de la municipalité de Saïpan et du corps législatif du district des îles Mariannes. Visite des écoles moyenne et primaire.	
13 février	Saïpan Tinian	Départ par avion pour Tinian. Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Tinian et la population locale. Visite de l'école primaire de Tinian et de villages.	15
	Rota	Arrivée par avion de Tinian Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Rota et la population locale. Visite de la station agricole et des écoles.	56
	Saïpan	Retour par avion de Rota. La Mission assiste à un dîner offert par le corps législatif du district des îles Mariannes.	71

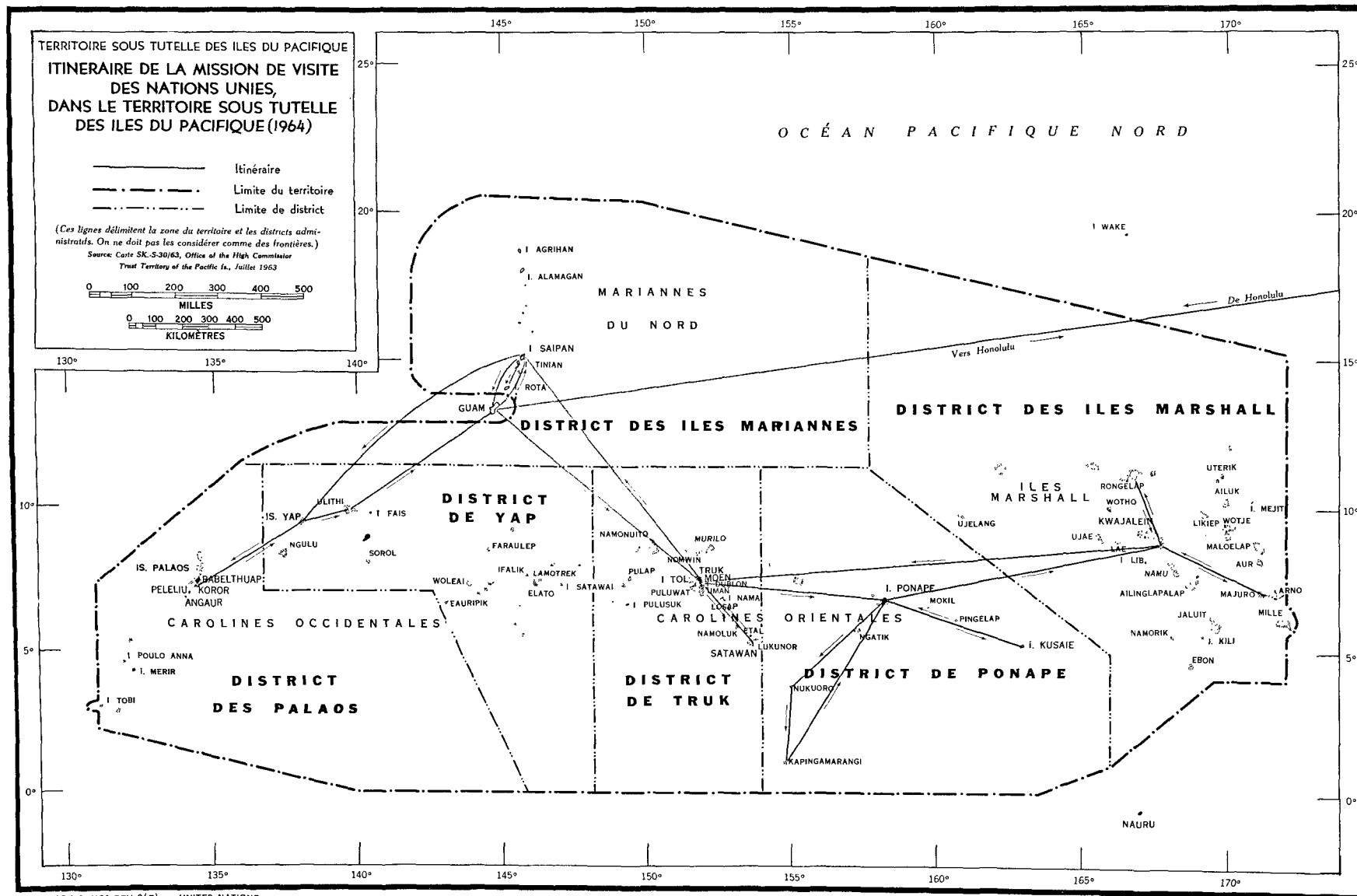
<i>Dates 1964</i>	<i>Lieux</i>	<i>Remarques</i>	<i>Distances parcourues (milles)</i>
14 février	Koror (Palaos)	Arrivée par avion de Saïpan.	820
15 février	Koror	Entretien avec l'Administrateur de district et ses collaborateurs. Visite de la station agricole, de l'hôpital et des écoles moyenne et primaire des Palaos. Voyage par bateau à l'île de Babelthuap ; visite de l'aérodrome et des locaux scolaires d'Airai.	
16 février	Koror	Visite du musée des Palaos.	
17 février	Koror	Conférences avec le corps législatif, les chefs et les magistrats du district des Palaos. Visite de la scierie, des ateliers ateliers artisanaux et de la centrale électrique. La Mission assiste à une réception et à des danses folkloriques données en son honneur par la population des Palaos.	
18 février	Koror	Voyage en bateau à la municipalité de Melekeiok dans l'île de Babelthuap. Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Melekeiok. Visite de l'école primaire publique de Melekeiok et du projet de mise en valeur des pêcheries de l'île de Malakal.	
19 février	Colonia (Yap)	Arrivée par avion des Palaos. Visite de l'école moyenne, de l'hôpital, de la station de radiodiffusion, des ouvrages publics et de la Money Bank de Yap. Les couleurs sont hissées en présence de la Mission, au cours d'une cérémonie sous la conduite du Président de la Mission. Entretien avec l'Administrateur de district et ses collaborateurs.	253
20 février	Colonia	Entretiens avec le corps législatif du district de Yap et le Conseil de Yap. Visite de la station agricole et de l'Ecole Gaanelay. La Mission assiste à des danses yap traditionnelles exécutées en son honneur à la <i>Rul Men's House</i> .	
21 février	Ulithi (Yap)	Arrivée par avion de Colonia. Entretiens avec les membres du Conseil d'Ulithi et les chefs. Visite des écoles publiques dans les atolls d'Asor et de Falalop.	100
	Guam	Arrivée par avion d'Ulithi.	
22 février	Moen (Truk)	Arrivée par avion de Guam. Entretien avec l'Administrateur de district et ses collaborateurs.	558
23 février	Truk	Conférence avec des fonctionnaires micronésiens.	
24 février	Truk	La Mission assiste à la séance d'ouverture du corps législatif du district de Truk. Visite de la station agricole, des ouvrages publics et de la Xavier High School. Réunion publique.	

<i>Dates 1964</i>	<i>Lieux</i>	<i>Remarques</i>	<i>Distances parcourues (milles)</i>
25 février	Uman (Truk)	Départ par bateau pour Uman. Réunion avec les membres du Conseil municipal d'Uman et la population locale.	
	Ile de Moen (Truk)	Retour par bateau d'Uman. Conférence avec les membres du Conseil municipal de Moen. La Mission assiste à une réception offerte par le corps législatif du district de Truk et la population de Truk.	
26 février	Lukunor (Truk)	Départ par avion pour Lukunor. Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Lukunor et la population locale. Retour par avion de Lukunor.	330
27 février	Ponapé	Arrivée par avion de Truk. Entretiens avec l'Administrateur de district par intérim et ses collaborateurs.	378
28 février	Ponapé	Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Net et la population locale. Visite des écoles moyenne et primaire. Conférence avec le corps législatif du district de Ponapé. Entretiens avec le maire et les conseillers municipaux de Kolonia et la population locale. La Mission assiste à une réception offerte en son honneur par la municipalité de Kolonia au village de Kapingamarangi.	
29 février	Metalanim (Ponapé)	Départ par bateau pour Metalanim. Visite de la plantation de Metalanim, de l'Institut agricole du Territoire sous tutelle et des coopératives de logement. Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Metalanim et la population locale. Visite des ruines de Nan Madol. Retour par bateau à Ponapé.	
1 ^{er} mars	Ponapé	Conférence avec des fonctionnaires micronésiens. Visite de l'Ecole centrale des Iles du Pacifique. Entretien avec les étudiants dans la salle de conférences. La Mission assiste à un dîner et à des danses organisés par l'Association féminine de Ponapé.	
2 mars	Kusaie (Ponapé)	Départ par avion pour Kusaie. Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Kusaie et la population locale. Visite de l'école moyenne de Kusaie. Entretien avec les étudiants dans la salle de conférences. Retour par avion à Ponapé.	612
3 mars	Nukuoro (Ponapé)	Départ par avion pour l'atoll de Nukuoro. Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Nukuoro et la population locale. Visite de Nukuoro.	270
	Kapingamarangi	Départ par avion pour l'atoll de Kapingamarangi. Visite de Kapingamarangi. Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Kapingamarangi et la population locale.	170
		Retour par avion à Ponapé. Réception offerte par la Mission de visite.	409

<i>Dates 1964</i>	<i>Lieux</i>	<i>Remarques</i>	<i>Distances parcourues (milles)</i>
4 mars	Kwajalein	Arrivée par avion de Ponapé. Visite d'Ebeye par bateau. Entretiens avec les membres du Conseil d'Ebeye et la population locale.	580
5 mars	Rongelap	Départ par avion pour Rongelap. Entretiens avec les membres du Conseil de Rongelap et la population locale. Retour par avion à Kwajalein.	304
	Majuro	Arrivée par avion de Kwajalein.	238
6 mars	Majuro	Visite des écoles moyenne et primaire, de la station agricole, des ouvrages publics, de l'école dentaire et de l' <i>Armer Ishoda Memorial Hospital</i> . Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Majuro et la population locale. Conférence avec le Comité du Congrès des îles Marshall pour les questions ajournées.	
7 mars	Laura (Majuro)	Départ en automobile pour Laura. Entretiens avec les membres du Conseil municipal de Laura et la population locale. Retour à Majuro en automobile. Visite de l'école de la mission catholique et des sociétés de commerce. La Mission assiste à une représentation folklorique donnée en son honneur par population des îles Marshall.	
8 mars	Truk	Départ par avion pour Truk (via Kwajalein).	1 188
9 mars	Saipan	Arrivée par avion de Truk.	585
10 mars	Saipan	Réunion privée de la Mission. Conférence avec le Haut Commissaire et certains de ses collaborateurs. Réception offerte par la Mission.	
11 mars	Saipan	Réunion privée de la Mission. Dernière conférence avec le Haut Commissaire.	
12 mars	Guam	Arrivée par avion de Saipan.	120
13 mars	Guam	Visite du <i>College of Guam</i> et du dortoir des étudiants micronésiens. Entretien avec des étudiants micronésiens. La Mission assiste à un dîner offert par le gouverneur Manuel Guerrero au <i>Government House</i> . Départ par avion pour Honolulu.	
13 mars	Honolulu	Arrivée par avion de Guam. Franchissement de la ligne de changement de date.	3 800
15 mars	San Francisco	Arrivée par avion d'Honolulu.	2 460
16 mars	New York	Arrivée par avion de San Francisco.	2 269
TOTAL			24 687

ANNEXE IX

Carte du Territoire



RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LE CONSEIL DE TUTELLE

2141 (XXXI). Rapport de la Mission de visite des Nations Unies dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique (1964)

Le Conseil de tutelle,

Ayant examiné à sa trente et unième session le rapport de la Mission de visite des Nations Unies dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique (1964) ¹⁵,

Ayant entendu les observations faites oralement par les représentants des Etats-Unis d'Amérique au sujet dudit rapport,

1. *Prend acte* du rapport de la Mission de visite et des observations de l'Autorité administrante à son sujet;

2. *Exprime sa satisfaction* du travail accompli par la Mission de visite en son nom;

3. *Appelle l'attention* sur le fait qu'à sa trente et unième session il a tenu compte, pour formuler ses propres conclusions et recommandations sur la situation dans le Territoire sous tutelle considéré, des recommandations et observations de la Mission de visite, ainsi que des observations présentées par l'Autorité administrante à leur sujet;

4. *Décide* de continuer à tenir compte de ces recommandations, conclusions et observations lorsqu'il examinera à nouveau les questions relatives au Territoire sous tutelle intéressé;

5. *Invite* l'Autorité administrante intéressée à tenir compte des recommandations et conclusions de la Mission de visite, aussi bien que des observations faites à ce sujet par les membres du Conseil;

6. *Décide*, conformément à l'article 98 de son règlement intérieur, de faire imprimer le rapport de la Mission de visite et le texte de la présente résolution.

*1241^e séance,
22 juin 1964.*

¹⁵ T/1620.

ADRESSES OÙ LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES ET DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE SONT EN VENTE

AFRIQUE

AFRIQUE DU SUD: VAN SCHAICK'S BOOK STORE (PTY), LTD., Church Street, Box 724, Pretoria.
TECHNICAL BOOKS (PTY), LTD., Faraday House, P. O. Box 2866, 40 St. George's Street, Cape Town.
CAMEROUN: LIBRAIRIE DU PEUPLE AFRICAIN La Gérante, B. P. 1197, Yaoundé.
DIFFUSION INTERNATIONALE CAMEROUNAISE DU LIVRE ET DE LA PRESSE, Sangmelima.
CONGO (Léopoldville): INSTITUT POLITIQUE CONGOLAIS, B. P. 2307, Léopoldville.
ETHIOPIE: INTERNATIONAL PRESS AGENCY P. O. Box 120, Addis-Abeba.
GHANA: UNIVERSITY BOOKSHOP University College of Ghana, Legon, Accra.
KENYA: THE E.S.A. BOOKSHOP, Box 30167, Nairobi.
LIBYE: SUDKI EL JERBI (BOOKSELLERS) P. O. Box 78, Istiklal Street, Benghazi.
MAROC: AUX BELLES IMAGES 281, avenue Mohammed V, Rabat.
NIGÉRIE: UNIVERSITY BOOKSHOP (NIGERIA) LTD. University College, Ibadan.
NYASSALAND: BOOKERS (NYASSALAND) LTD. Lontyre House, P. O. Box 34, Blantyre.
UGANDA: UGANDA BOOKSHOP P. O. Box 145, Kampala.
RÉPUBLIQUE ARABE UNIE: LIBRAIRIE "LA RENAISSANCE D'ÉGYPTÉ" 9 Sh. Adly Pasha, Le Caire.
AL NAHDA EL ARABIA BOOKSHOP 32 Abd-el-Khalek Sarwat, Le Caire.
RHODÉSIE DU NORD: J. BELDING, P. O. Box 750, Mufuilira.
RHODÉSIE DU SUD: THE BOOK CENTRE, First Street, Salisbury.
TANGANYIKA: DAR-ES-SALAAM BOOKSHOP P. O. Box 9030, Dar es-Salam.

AMÉRIQUE DU NORD

CANADA: L'IMPRIMEUR DE LA REINE Ottawa, Ontario.
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE: SALES SECTION, UNITED NATIONS, New York.
Porto Rico: PAN AMERICAN BOOK CO. P. O. Box 3511, San Juan 17.
BOOKSTORE, UNIVERSITY OF PUERTO RICO Rio Piedras.

AMÉRIQUE LATINE

ARGENTINE: EDITORIAL SUDAMERICANA, S. A. Alsina 500, Buenos Aires.
BOLIVIE: LIBRERIA SELECCIONES, Casilla 972, La Paz.
LOS AMIGOS DEL LIBRO Calle Perú esq. España, Casilla 450, Cochabamba.
BRESIL: LIVRARIA AGIR Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, Rio de Janeiro.
LIVRARIA FREITAS BASTOS, S. A., Caixa Postal 899, Rio de Janeiro.
LIVRARIA KOSMOS EDITORA Rua Rosario 135/137, Rio de Janeiro.
CHILI: EDITORIAL DEL PACIFICO, Ahumada 57, Santiago.
LIBRERIA IVENS, Casilla 205, Santiago.
COLOMBIE: LIBRERIA AMERICA, Calle 51 Núm. 49-58, Medellín.
LIBRERIA BUCHHOLZ Av. Jiménez de Quesada 8-40, Bogotá.
COSTA RICA: IMPRENTA Y LIBRERIA TREJOS Apartado 1313, San José.
CUBA: CUBARTIMPEX Apartado Postal 6540, La Habana.
EL SALVADOR: LIBRERIA CULTURAL SALVADOREÑA 2a. Av. Sur, San Salvador.
MANUEL NAVAS Y CIA., 1a. Avenida Sur 37, San Salvador.
ÉQUATEUR: LIBRERIA CIENTIFICA Casilla 362, Guayaquil.
LIBRERIA UNIVERSITARIA Calle Garcia Moreno 739, Quito.
GUATEMALA: LIBRERIA CERVANTES 5a. Av. 9 39, Zona 1, Guatemala.
SOCIEDAD ECONOMICA-FINANCIERA 6a. Av. 14-33, Guatemala.
HAÏTI: LIBRAIRIE "À LA CARAVELLE", Port-au-Prince.
HONDURAS: LIBRERIA PANAMERICANA, Tegucigalpa.
MEXIQUE: EDITORIAL HERMES, S. A. Ignacio Mariscal 41, México, D. F.
PANAMA: JOSE MENENDEZ Agencia Internacional de Publicaciones, Apartado 2052, Av. 8A Sur 21-58, Panamá.

PARAGUAY: AGENCIA DE LIBRERIAS DE SALVADOR NIZZA Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.
PÉROU: LIBRERIA INTERNACIONAL DEL PERU, S. A. Casilla 1417, Lima.
LIBRERIA STUDIUM, S. A., Amargura 939, Apartado 2139, Lima.
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE: LIBRERIA DOMINICANA Mercedes 49, Santo Domingo.
URUGUAY: LIBRERIA RAFAEL BARRETT Ramón Anador 4030, Montevideo.
REPRESENTACION DE EDITORIALES, PROF. H. D'ELIA Plaza Cagancha 1342, 1° piso, Montevideo.
VENEZUELA: LIBRERIA DEL ESTE Av. Miranda, No. 52, Edf. Galipán, Caracas.

ASIE

BIRMANIE: CURATOR, GOVT. BOOK DEPOT, Rangoon.
CAMBODGE: ENTREPRISE KHMERE DE LIBRAIRIE Imprimerie & Papeterie, S. à R. L., Phnom-Penh.
CEYLON: LAKE HOUSE BOOKSHOP Assoc. Newspapers of Ceylon, P. O. Box 244, Colombo.
CHINE: THE WORLD BOOK COMPANY, LTD. 99 Chung King Road, 1st Section, Taipei, Taiwan.
THE COMMERCIAL PRESS, LTD., 211 Honan Road, Shanghai.
CORÉE (RÉPUBLIQUE DE): EUL-YOO PUBLISHING CO., LTD., 5, 2-KA, Chongno, Seoul.
HONG-KONG: THE SWINDON BOOK COMPANY 25 Nathan Road, Kowloon.
INDE: ORIENT LONGMANS Bombay, Calcutta, Hyderabad, Madras et New Delhi.
OXFORD BOOK & STATIONERY COMPANY Calcutta et New Delhi.
INDONÉSIE: PEMBANGUNAN, LTD. Gunung Sahari 84, Djakarta.
JAPON: MARUZEN BOOK COMPANY, LTD. 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.
PAKISTAN: THE PAKISTAN CO-OPERATIVE BOOK SOCIETY Dacca, East Pakistan.
PUBLISHERS UNITED, LTD., Lahore.
THOMAS & THOMAS, Karachi.
PHILIPPINES: PHILIPPINE EDUCATION COMPANY, INC. 1104 Castillejos, P. O. Box 620, Quiapo, Manila.
POPULAR BOOKSTORE, 1573 Doroteo Jose, Manila.
SINGAPOUR: THE CITY BOOK STORE, LTD. Collyer Quay.
THAÏLANDE: PRAMUAN MIT, LTD. 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.
NIBONOH & CO., LTD., New Road, Sikak Phya Sri, Bangkok.
SUKSAPAN PANIT Mansion 9, Rajadamern Avenue, Bangkok.
VIÊT-NAM (RÉPUBLIQUE DU): LIBRAIRIE-PAPETERIE XUÂN THỦ 185, rue Tu-dô, B. P. 283, Saigon.

EUROPE

ALLEMAGNE (RÉP. FÉDÉRALE D'): R. EISENSCHMIDT Schwanthaler Str. 59, Frankfurt/Main.
ELWERT UND MEURER Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.
ALEXANDER HORN, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
W. E. SAARBACH, Gertrudenstrasse 30, Köln (1).
AUTRICHE: GEROLD & COMPANY, Graben 31, Wien, 1.
GEORG FROMME & CO., Spengergasse 39, Wien, V.
BELGIQUE: AGENCE ET MESSAGERIES DE LA PRESSE, S. A., 14-22, rue du Persil, Bruxelles.
BULGARIE: RAZNOŹNOS, 1, Tzar Assen, Sofia.
CHYPRE: PAN PUBLISHING HOUSE 10 Alexander the Great Street, Strovolos.
DANEMARK: EJNAR MUNSKGAARD, LTD. Nørregade 5, København, K.
ESPAGNE: AGUILAR S. A. DE EDICIONES Juan Bravo 38, Madrid 6.
LIBRERIA BOSCHI, Ronda Universidad 11, Barcelona.
LIBRERIA MONDI-PRENSA, Castelló 37, Madrid.
FINLANDE: AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA 2 Keskuskatu, Helsinki.
FRANCE: ÉDITIONS A. PÉDONE 13, rue Soufflot, Paris (V).
GRÈCE: LIBRAIRIE KAUFFMANN 28, rue du Stade, Athènes.
HONGRIE: KULTURA, B. P. 149, Budapest 62.

IRLANDE: STATIONERY OFFICE, Dublin.
ISLANDE: BÓKAVERZLUN SIGFÓSSAR EYMUNDSSONAR H. F., Austurstræti 18, Reykjavík.
ITALIE: LIBRERIA COMMISSIONARIA SANSONI Via Gino Capponi 26, Firenze, et Via Paolo Mercuri 19/B, Roma.
AGENZIA E. I. O. U., Via Meravigli 16, Milano.
LUXEMBOURG: LIBRAIRIE J. TRAUSCHSCHUMMER Place du Théâtre, Luxembourg.
NORVÈGE: JOHAN GRUNDT TANUM Karl Johansgate, 41, Oslo.
PAYS-BAS: N.V. MARTINUS NIJHOFF Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.
POLOGNE: PAN, Pałac Kultury i Nauki, Warszawa.
PORTUGAL: LIVRARIA RODRIGUES & CIA. 186 rua Aurea, Lisboa.
ROUMANIE: CARTIMEX, Str. Aristide Briand 14-18, B. P. 134-135, Bucureşti.
ROYAUME-UNI: H. M. STATIONERY OFFICE P. O. Box 569, London, S.E. 1 (et agences HMSO à Belfast, Birmingham, Bristol, Cardiff, Edinburgh, Manchester).
SUÈDE: C. E. FRITZES KUNGL. HOVBOKHANDEL A-B Fredsgatan 2, Stockholm.
SUISSE: LIBRAIRIE PAYOT, S. A., Lausanne, Genève.
HANS RAUNHARDT, Kirchgasse 17, Zürich 1.
TCHÉCOSLOVAQUIE: ARTIA LTD., 30 ve Smečkách, Praha, 2.
TURQUIE: LIBRAIRIE HACHETTE 469 Istiklal Caddesi, Beyoğlu, Istanbul.
UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES: MEJDOUNARODNATA KNIGA Smolenskaja Plochtchad, Moskva.
YUGOSLAVIE: CANKARJEVA ZALOŽBA, Ljubljana, Slovenie.
DRŽAVNO PREDUZEĆE Jugoslovenska Knjga, Terazije 27/11, Beograd.
PROSVJETA, S. Trg Bratstva i Jedinstva, Zagreb.
PROSVETA PUBLISHING HOUSE, Import-Export Division, B. P. 559, Terazije 16/1, Beograd.

INDES OCCIDENTALES

BERMUDES: BERMUDA BOOK STORES Reid and Burnaby Streets, Hamilton.
CURAÇAO (ANTILLES NÉERLANDAISES): BOEKHANDEL SALAS, B. P. 44.
GUYANE BRITANNIQUE: BOOKERS STORES, LTD. 20-23 Church Street, Georgetown.
JAMAÏQUE: SANGSTERS BOOK ROOM 91 Harbour Street, Kingston.
TRINITÉ ET TOBAGO: CAMPBELL BOOKER LTD., Port of Spain.

MOYEN-ORIENT

IRAQ: MACKENZIE'S BOOKSHOP, Baghdad.
IRAN: MEHR AYIN BOOKSHOP Abbas Abad Avenue, Isfahan.
ISRAËL: BLUMSTEIN'S BOOKSTORES 35 Allenby Rd. et 48 Nachlat Benjamin St., Tel Aviv.
JORDANIE: JOSEPH I. BAHOUS & CO. Dar-ul-Kutub, Box 65, Amman.
LIBAN: KHAYAT'S COLLEGE BOOK COOPERATIVE 92-94, rue Elias, Beyrouth.

OCÉANIE

AUSTRALIE: U. N. ASSOCIATION OF AUSTRALIA McEwan House, 343 Little Collins St., Melbourne C. 1, Vic.
WEA BOOKROOM, University, Adelaide, S. A.
UNIVERSITY BOOKSHOP, St. Lucia, Brisbane, Qld.
THE EDUCATIONAL AND TECHNICAL BOOK AGENCY Parap Shopping Centre, Darwin, N.T.
COLLINS BOOK DEPOT PTY. LTD., Monash University, Wellington Road, Clayton, Vic.
COLLINS BOOK DEPOT PTY. LTD., 363 Swanston Street, Melbourne, Vic.
THE UNIVERSITY BOOKSHOP, Nedlands, W.A.
UNIVERSITY BOOKROOM University of Melbourne, Parkville N.2. Vic.
UNIVERSITY CO-OPERATIVE BOOKSHOP LIMITED Manning Road, University of Sydney, N.S.W.
NOUVELLE-ZÉLANDE: GOVERNMENT PRINTING OFFICE Private Bag, Wellington (et Government Bookshops à Auckland, Christchurch et Dunedin).

[64F1]

Les publications de l'Organisation des Nations Unies peuvent être achetées ou commandées en librairie dans le monde entier et payées en monnaie locale. Pour plus amples renseignements, écrire à la Section des ventes, ONU, New York, N. Y. 10017, ou à la Section des ventes, ONU, Palais des Nations, Genève (Suisse).