

INSTITUT FRANCAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE
POUR LE DEVELOPPEMENT EN COOPERATION

O.R.S.T.O.M.

RAPPORT DE MISSION EN PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE
du 23 août 1985 au 6 Septembre 1985

PILLON Patrick
ORSTOM NOUMEA

RAPPORT DE MISSION EN PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE

du 23 Août 1985 au 6 Septembre 1985

I - LA PAPOUASIE NOUVELLE-GUINEE : PRESENTATION D'ENSEMBLE

I.1 - Les données économiques

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est de loin, par sa superficie comme par sa démographie, le pays le plus important de l'aire mélanésienne. Avec une population supérieure à 3.100.000 habitants pour une superficie de 462.200 km², la Papouasie-Nouvelle-Guinée représente à elle seule plus de 70 % de la population totale de la zone, et 85 % de ses terres immergées. Réinsérée dans le contexte plus large du Pacifique Sud qui englobe l'ensemble de la Mélanésie, de la Polynésie et de la Micronésie, elle continue à compter pour plus de 80 % des surfaces terrestres et plus de 60 % de la population totale de la zone (Connell, 1985 a : 1).

Superficies et populations des différents pays constitutifs de la zone mélanésienne (à l'exclusion de l'Irian Java)
(Fairbairn, 1985 : 2).

Pays	Superficies (en km ²)	Populations
FIDJI	18 200	658 000
NOUVELLE-CALEDONIE	19 100	145 000
PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE	462 200	3 126 600
SALOMONS	28 500	243 000
VANUATU	11 800	125 600

En 1979 le Produit Intérieur Brut du pays s'élève à 2 257 273 000 dollars australiens, soit environ deux fois le PIB des pays qui arrivent immédiatement après (Nouvelle-Calédonie : 931 103 000 ; Fidji : 922 903 000) (1). Outre ses possibilités en matières agricoles, forestières, et maritimes (thonidés), la Papouasie-Nouvelle-Guinée est remarquée pour l'importance de ses gisements minéraux (cuivre, or, notamment) dont certains sont parmi les plus riches actuellement connus et qui lui confèrent un avantage en ce domaine sur tous les pays de la zone. En 1981, la structure des exportations du pays s'établit comme suit (Fairbairn, 1985 : 41) :

Poissons	4,8 %
Café, cacao, thé, kava, épices	26,8 %
Coprah, huile de coco, etc	6,4 %
Huile de palme	2,0 %
Minéraux (cuivre, phosphate)	42,8 %
Bois et produits dérivés	7,5 %

Les exportations proviennent donc essentiellement du secteur primaire et l'agriculture en représente à elle seule plus du tiers, essentiellement sous forme de produits non transformés (2). La structure des exportations reste cependant dominée par le secteur minier dont la part devrait se maintenir, sinon s'accroître dans le futur. En 1981, le montant total des exportations est de 934 100 000 dollars australiens, soit trois fois celui de la Nouvelle-Calédonie,

(1) Commission du Pacifique Sud, 1982 : 7. Le chiffre relatif à la Nouvelle-Calédonie représente le PIB de 1979, celui relatif à Fidji, le PIB de 1980.

(2) Seuls le thé et le café sont transformés sur place (Connell, 1985 a : 12).

trois fois et demi celui de Fidji, et 59 % du montant des exportations de l'ensemble des pays mélanésiens (Fairbairn, 1985 : 41).

En dix ans, l'évolution dans la production des six principaux produits agricoles mesurés aux exportations, s'est effectuée de la façon suivante (Goldthorpe, 1985 : 20) :

Volume des exportations entre 1974 et 1984 (en tonnes)

	1974-75	1979	1984
Caoutchouc	5 445	4 025	2 800
Huile de palme	18 438	34 527	131 700
Noix de coco	122 020	121 702	134 200
Cacao	35 498	27 994	34 100
Thé	4 489	6 978	7 300
Café	35 874	48 364	49 000

Sur l'ensemble de la période,..."la production des palmiers à huile a grandement progressé et pourrait remplacer le café en tant que principale culture d'exportation, la caféiculture a connu une croissance marquée, production de noix de coco et de thé se sont maintenues, tandis que celles de cacao et de caoutchouc ont décliné" (Goldthorpe, 1985 : 19).

Fournisseuse de produits primaires, l'économie de la Papouasie-Nouvelle-Guinée est sensible aux fluctuations des cours du marché mondial et à l'instabilité des revenus qui en découle. Ainsi en 1984, dans un contexte de dépression des prix des matières premières minérales, l'accroissement de la production, et la hausse des cours des produits agricoles et forestiers, permettent malgré tout aux exportations du pays d'atteindre leur niveau record (Goldthorpe, 1985 : 19).

Etat indépendant depuis 1975 et membre du Commonwealth, la Papouasie-Nouvelle-Guinée reste étroitement associée à son ancienne métropole australienne. Cette relation se manifeste sous forme d'aide financière bilatérale et d'envois de nationaux australiens travaillant en expatriation. Ceux-ci sont détenteurs d'emplois qualifiés ou hautement qualifiés des secteurs publics (administration, enseignement...) et privés. En 1977, 11 % de la force de travail du secteur industriel est composée d'expatriés, recevant 50 % de la masse salariale du secteur (Connell, 1985 a : 22). En 1980, 32 000 non-nationaux auraient résidé en Papouasie-Nouvelle-Guinée dont 12 000 australiens (Connell, 1985 a : 57). En 1982, l'aide bi-latérale fournie par l'Australie s'élève à 268,6 millions de dollars australiens, soit 95 % des aides bi-latérales. Le total des aides (bilatérales et multilatérales), perçues par la Papouasie-Nouvelle-Guinée est de 316,7 millions de dollars australiens. La part de l'aide extérieure dans le budget étatique s'élève à 32 % (Fairbairn, 1985 : 67-60). Outre l'Australie, différents pays sont en relation avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée, soit sous forme d'implantations de firmes transnationales, soit sous forme d'achats de matières premières minérales (cuivre, or...), végétales (bois), animales (poissons). C'est notamment le cas de capitaux américains et allemands ("O.K. Tedy Mining" et exploitation des gisements de cuivre et d'or), de firmes japonaises (bois, pêche, minéraux), et de l'Etat chinois (cuivre).

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est incluse dans la liste des pays associés à la Communauté Economique Européenne dans le cadre des pays Afrique-Caraïbes-Pacifique et des accords de Lomé II.

I.2 - L'organisation de la production agricole

Le secteur agricole tient une place importante dans l'économie et dans la vie sociale du pays. Représentant environ un tiers du PIB et près de 40 % des exportations (Goldthorpe, 1985 : 19), il occupe - en incluant les secteurs de la pêche et de l'exploitation forestière, dans l'ensemble faiblement consommateurs de main d'oeuvre (Connell, 1985 a : 5) -, près de 80 % de la population active. Le caractère "rural" de la formation sociale néo-guinéenne est accentué, son taux d'urbanisation (13 %) étant un des plus faibles du Pacifique Sud (Connell, 1985 a : 8 ; 1985 b : II - A-4). Au regard de la force de travail employée, l'essentiel de la production est le fait d'un secteur mixte d'auto-subsistance et de production marchande, issu de la pénétration des rapports marchands au sein des systèmes sociaux et des communautés non marchandes précoloniales. Les rapports à la terre, au travail et à l'accès aux produits du travail y sont massivement orientés par les relations précoloniales, dans le cadre d'un système foncier relevant à 97 % de la tenure foncière traditionnelle (1). Dans le contexte d'anciennes sociétés horticoles d'auto-subsistance où la productivité du travail s'accommodait de faibles surfaces cultivées (Barrau, 1958), la part des cultures commerciales par producteur reste faible (2). Malgré la perpétuation résiduelle d'une économie entièrement non marchande d'ue

(1) 97 % des terres sont en tenure traditionnelle, 1 % appartiennent à des expatriés, 2 % à l'état (BIRD, 1976).

(2) La surface moyenne dédiée à la caféiculture dans le cadre de la petite production marchande serait de 0.19 hectares (Anderson, 1977 : 24).

À des inégalités de développement régional accusées (Connell, 1985 a : 2), la production dans le secteur économique orienté par les rapports sociaux précoloniaux relève essentiellement d'un système mixte, non marchand/petit producteur marchand ("Smallholder" : paysan parcellaire en anglais).

Le second type de rapport social dans lequel s'effectue la production agricole est celui de l'économie de plantation. Région de colonisation tardive (1884), la colonisation de la Papouasie-Nouvelle-Guinée est le fruit des objectifs mercantiles de la Prusse, concrétisés par la création d'une économie coloniale de plantation, originellement coiffée par une Compagnie de commerce. La création de cocoteraies et la production d'huile de coco dont les possibilités d'expansion s'accroissent avec la production du coprah, est le ressort de l'économie de plantation. Celle-ci restera dominante jusqu'à la seconde guerre mondiale, et entamera un processus de déclin absolu à la fin des années soixante (Connell, 1985 a : 12). A la veille de la guerre, la participation de l'économie domestique mélanésienne aux cultures d'exportation est minimale ; elle ne représente que 4 % du total en 1935 (Connell, 1985 a : 11). L'après-guerre est marquée par des efforts de diversification (1) et par la constitution d'un secteur de petite production marchande en milieu mélanésien, basé sur la caféiculture et la culture du cacaotier. Ce secteur qui représente en 1975,

(1) La diversification des productions agricoles d'exportation distingue la Papouasie-Nouvelle-Guinée de la plupart des pays de la région (Fairbairn, 1985).

46 % des productions d'exportation, souligne à contrario la place de l'économie de plantation contemporaine. Bien que sujette à débats, du point de vue de son passé colonial et de celui de la fixation à la terre des agriculteurs, elle reste considérée comme un élément essentiel du dispositif productif.

Un troisième type de rapport de production a été développé après l'indépendance, avec la création du National Plantation Management Agency (NPMA), en 1977. La nécessité de cet organisme s'est faite sentir des difficultés de l'expansion des productions commerciales en secteur de petite production marchande, comme au travers des transferts de plantations aux nationaux (Plantation Redistribution Scheme). Le système repose sur l'intervention de l'état et sur le contrôle de la production par une société de gestion (dans la plupart des cas, le NPMA, société nationale), qui vient coiffer au niveau de la gestion, du contrôle de la production et de son écoulement, une ancienne plantation européenne, un regroupement de petits producteurs marchands villageois, ou la constitution de "blocks" de développement, les uns et les autres exploités en sociétés.

La présentation des types de production prévalant en milieu rural ne serait pas complète sans la mention que la force de travail salariée relative à ce secteur était évaluée en 1975, à 47 000 individus, pour le seul secteur de plantation. Tous types de salariat compris (petite production marchande et travail temporaire inclus), ces chiffres pourraient s'élever à 60 000 individus, soit 30 % de la force de travail salariée (Connell, 1985 a : 38). Le déclin de l'économie de plantation peut y avoir réduit l'importance de la force de travail par deux depuis 1975 (Connell, 1985 a : 38).

II - POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT EN PAPOUASIE- NOUVELLE-GUINEE :

L'ELEVAGE

II.2 - La petite production marchande individuelle

Durant l'ensemble de la période coloniale, l'élevage repose sur la grande propriété européenne, de type australien. Lorsqu'il devient apparent que le pays accèdera à l'indépendance, son faible niveau de développement rend nécessaire l'accomplissement d'un effort volontariste pour lui donner une viabilité économique et rendre compte du mandat détenu de l'ONU sur la Nouvelle-Guinée (1). Il est fait appel à la Banque Mondiale qui identifie l'élevage en tant que secteur susceptible de développement. La politique retenue consiste à susciter une petite production individuelle mélanésienne, appuyée sur la grande exploitation européenne. La propriété européenne est conçue comme pouvant fournir l'expertise, la formation, et les reproducteurs nécessaires aux exploitants mélanésiens. Les premiers prêts de la BIRD sont dirigés vers les exploitations européennes et ce n'est qu'en 1970, - 5 ans avant l'indépendance - que la seconde tranche de prêts est affectée au secteur de petite production marchande mélanésienne. L'objectif est la création d'élevages comprenant de 13 à 15 reproducteurs.

La période qui précède l'indépendance, est caractérisée au

(1) La Nouvelle-Guinée fut jusqu'à la première guerre mondiale une colonie allemande, qui passe ensuite sous mandat de la SDN, puis de l'ONU.

niveau des transferts de connaissances, par un comportement substitutif des services ruraux ("extension officers"), vis à vis des villageois, qui n'aurait pas réussi à combler les manques de formation. Entre 1973 et 1977, l'autonomie interne, puis l'accession à l'indépendance, rendent nécessaires les transferts de responsabilités aux nationaux. Avec la promotion de subordonnés aux positions de commandement, se constitue une administration inexpérimentée aux divers niveaux de la hiérarchie. Lorsque les transferts de responsabilités se mettent en place, le bétail n'existe que depuis trois ou quatre ans en milieu mélanésien, et de l'administration aux villageois, l'expérience en ce domaine est faible. Au niveau de la vulgarisation, l'approche substitutiste cesse d'elle-même, sans être pour autant remplacée par une approche plus appropriée. Sur le terrain, la relation des agents techniques mélanésiens aux villageois, diffère de celle des expatriés. Les agents nationaux ne possèdent pas les connaissances des expatriés, et ne peuvent se prévaloir d'un statut qui puisse les poser face aux villageois. Il y a rupture de la relation agent de développement/villageois. C'est dans ce contexte que se met en place l'élevage mélanésien.

Les projets d'élevage en milieu villageois visent à assurer à un éleveur un prêt bancaire lui permettant de développer un petit cheptel sur des terres encloses. Ce prêt est assuré par une banque d'état (1) et le contrôle de son remboursement extrêmement rigoureux. Par l'intermédiaire des services ruraux, de la banque d'état et des

(1) La Papua New Guinea Development Bank créée en 1967 (Connell, 1985 a : 30).

abattoirs, l'état contrôle l'ensemble du processus de commercialisation, et s'assure du remboursement prioritaire des prêts, au détriment du revenu de production. Les agents des services ruraux décident des abattages, et de la part monétaire qui échoit aux remboursements. Cette autre forme de substitution est telle, que des revenus extrêmement faibles reviennent aux producteurs après déduction des remboursements. Le manque d'expérience en matière d'élevage se double de la faiblesse des rentrées monétaires de l'exploitant et des villageois qui, en dehors de toute reconnaissance officielle, sont associés au projet. En effet, contrairement à la conception de l'exploitation individuelle sur laquelle repose le projet, les candidats à l'élevage n'accèdent au foncier et à la main d'oeuvre, que dans le cadre des relations sociales en place. Désirant de la terre pour leur projet, (terre alors enclose et soustraite à la gestion clanique), ils doivent assurer en retour des rentrées monétaires. Celles-ci firent rapidement défaut par manque de capital initial et du fait des taux de remboursement. Si dans un premier temps les villageois apportèrent leur aide, lorsque les rentrées monétaires n'atteignirent pas les niveaux escomptés, le support de la force de travail vint à manquer. Des phénomènes de surpâturage, et de bétail qui, défonçant les barrières, ravagèrent les cultures vivrières voisines, s'installèrent. Le bétail devenu sauvage dut être abattu.

A la fin des années 70, sur 3 400 projets financés selon ce système, seuls 850 projets ont réussi à s'imposer ; les autres n'ont pas repayé leurs dettes et ont disparu. Le taux d'échec est de 75 %.

II.2 - Les sociétés d'élevage sur station

Ces projets traduisent une innovation par rapport à la politique antérieure. D'une part, ils marquent l'abandon d'un développement basé sur le petit producteur marchand et sur un cheptel de dimensions modestes, d'autre part ils sont caractérisés par l'utilisation de services de gestion extérieurs aux producteurs. L'objectif est d'impulser une production mélanésienne semblable à la grande exploitation européenne et pouvant concerner 4 à 5000 têtes sur 10 000 hectares . La première étape est celle de l'identification par les services de l'agriculture, des terres, des villages et des clans susceptibles de se constituer en société d'élevage. Des difficultés peuvent alors surgir dans la négociation des terres nécessaires au projet, auprès des clans concernés (allant parfois jusqu'à 5 ou 6), et dans leur clôture. Comme les droits d'accès au foncier sont claniques, et parfois villageois, et que la clôture des terres s'effectue au détriment d'activités de culture ou de chasse valorisées, cet espace est retiré à la jouissance d'individus dont les intérêts ne s'identifient pas toujours à ceux de la société d'élevage. Une fois la question foncière réglée, et après étude de faisabilité, les propriétaires terriens se constituent en société d'élevage. Celle-ci comprend la "Development Bank", détentrice d'une action de contrôle lui servant de garantie pour le remboursement des prêts. La banque s'assure le concours d'un "manager" qui gère la compagnie comme une entreprise. La force de travail devrait tant que faire se peut, provenir des villages propriétaires, et le travail être réparti entre les clans. Au remboursement des emprunts, le rapport entre la banque d'état et les propriétaires fonciers

s'inverse : ceux-ci deviennent détenteurs de l'action de contrôle et peuvent conserver ou non le système de gestion en place.

Ce type d'approche est trop récent pour que des conclusions puissent en être tirées. Cependant, selon un responsable de service, les difficultés auxquelles il pourrait être confronté, seraient les suivantes :

a) en termes de motivation du milieu de réception, rien n'aurait changé dans l'approche des services techniques par rapport à la période antérieure.

b) l'élevage est une spéculation dont la rentabilité ne se fait qu'à long terme (remboursement des emprunts sur 12 - 14 ans). Les revenus (dividendes) devant se faire attendre et la participation villageoise pouvant être faible, (surtout si la main-d'oeuvre provient de l'extérieur), le soutien villageois pourrait ne pas résister à l'épreuve du temps, ou aux difficultés internes (d'ordre foncier) qui pourraient apparaître.

c) les coûts de gestion sont élevés, et retardent d'autant le remboursement des prêts, tout comme serait élevé au niveau national et en matière d'allocations de ressources et de choix économiques. l'établissement de telles exploitations, pour des créations d'emplois qui restent modestes.

d) difficultés dans les transferts de connaissances pour remplacer à terme les managers expatriés, et incertitudes sur l'évolution des sociétés après les remboursements, ou à expiration des baux fonciers établis pour vingt cinq ans.

II.3 - Les réorientations envisagées : les exploitations intermédiaires et le petit bétail

Autant pour répondre aux difficultés auxquelles pourrait être confrontée la grande exploitation mélanésienne, que pour faciliter la création d'emplois en secteur rural, il est envisagé le développement de projets plus modestes. Ceux-ci n'impliqueraient que de un à trois clans. Cet élevage intermédiaire serait basé sur sa complémentarité aux grandes stations d'élevage européennes ou gouvernementales, dans un système d'embouche. La gestion externe du système précédent ne serait plus nécessaire, les prêts initiaux moins importants, et les remboursements plus rapides. Ce type d'approche ne devrait toutefois pas connaître une grande extension.

Pour satisfaire aux transformations en matière de consommation (réduction de la consommation de viande bovine), et devant les difficultés d'obtentions de terres pour les projets de développement, dûes à la tenure foncière en place, des réorientations seraient en cours en direction du petit bétail (porcs, chèvres...) et de la volaille.

III - POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT EN PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE :

LA CAFEICULTURE

III.1 - Les choix

La caféiculture est à l'origine une culture de plantation coloniale, protégée par l'interdiction faite aux mélanésiens de s'y livrer. Elle ne se développe en milieu mélanésien qu'au début des années cinquante, avec l'intégration de la région des "Highlands"

Jusque là inexplorée, et dépourvue de tout contrôle administratif. La caféiculture des petits producteurs, comme la caféiculture de plantation, sont essentiellement localisées aux trois provinces des Highlands de l'Est, de Simbu et des Highlands de l'Ouest. L'expansion caféicole va donc de paire avec l'intégration de nouvelles régions, qui aujourd'hui encore, comprennent le tiers de la population du pays.

L'accès à l'indépendance débouche sur une politique de rachats et de redistribution des plantations européennes aux propriétaires fonciers traditionnels, ou à des regroupements de gros paysans (Plantation Redistribution Scheme). Pour accompagner cette politique, il est créé en 1976 un organisme public, le "National Plantation Management Agency" (NPMA) dont la fonction est d'assurer la continuité de gestion des plantations redistribuées. Mais de manière plus générale, cet organisme se voit attribuer les objectifs suivants :

- a) assurer la gestion et la régénération des plantations.
- b) former des nationaux aux postes de direction.
- c) assurer le transfert des bénéfices aux nouveaux propriétaires (à la fois propriétaires fonciers et actionnaires), que sont devenus les propriétaires traditionnels.

Dans le cadre du "Plantation Redistribution Scheme", le rachat des terres est fréquemment le fait des propriétaires traditionnels, aidés en cela par des prêts remboursables émis sur fonds d'état (Alienated Land Redistribution Trust Fund), sur banque d'état, ou sur fonds privés. En règle générale, les organismes prêteurs imposent la présence d'un organisme de gestion, jusqu'à remboursement des emprunts. La relation entre NPMA et propriétaires fonciers est donc jusqu'à cette échéance une relation contrainte.

Outre la gestion d'anciennes plantations européennes, le NPMA intervient dans deux autres directions :

a) en effectuant des opérations de régénération de cultures (petite production parcellaire villageoise).

b) en ouvrant de nouvelles caféières (avec très peu d'ombrage), ce qui semble être le choix principal fait en matière d'extension de la caféiculture ("20 hectare development blocks").

Dans les trois cas (ex-plantations européennes, régénération de parcelles villageois, "20 hectare development blocks"), l'intervention du NPMA est la même : elle peut être illustrée sur ce dernier exemple.

La création de mini-plantations sur des terres de régime foncier traditionnel, est un choix lancé en 1979, et jusqu'ici essentiellement appliqué à la caféiculture. Un effort plus modeste a été fait pour la culture du cacao. En général les surfaces retenues sont de 20 hectares, bien que certaines puissent descendre à 5 ou aller jusqu'à 50 hectares. Le financement s'effectue au travers de la Papua New Guinea Development Bank, gérant en cela des prêts internationaux ou bilatéraux. Les conditions de prêts stipulent le recours à des services de gestion professionnels (en général le NPMA). Les propriétaires terriens doivent apporter leur contribution en force de travail. Sur ces bases, les terres et leurs ayant-droits sont identifiés, et les propriétaires terriens se forment en société. Le NPMA assure la gestion et l'encadrement sur place, par la formation d'individus préférentiellement originaires de la région. Huit années devraient suffire au remboursement de caféières nouvellement créées, moins pour les opérations de régénération. Dans

tous les cas, la propriété des terres est identifiée (1), celles-ci sont encloses et les individus regroupés en sociétés.

III.2 - Les développements et incertitudes

Le système est conçu au départ comme un moyen terme entre la petite production parcellaire et la plantation, pour pallier aux difficultés reconnues du développement en milieu rural mélanésien. Il est également conçu comme devant profiter aux villageois propriétaires fonciers (développement communautaire encadré). Il débouche cependant assez fréquemment sur la mise au travail d'individus extérieurs aux villages concernés. Les normes quotidiennes de travail, dans le cadre de la gestion par le NPMA, sont de huit heures par jour. La main d'oeuvre est le plus souvent salariée. Lorsque main d'oeuvre et propriétaires terriens coïncident, les travaux peuvent être effectués en déduction des frais d'entreprise. Cette situation ne semble toutefois pas la plus répandue, et il existe là un glissement par rapport au projet initial. Plus important sans doute, l'avenir dira quels seront les choix effectués par les propriétaires fonciers en matière de gestion, de travail, et d'avenir du système, une fois les emprunts remboursés et les obligations de recours à des agences professionnelles caduques.

(1) Ces identifications donnent lieu à des rédactions de contrats avec engagement des droits fonciers. En cas de litiges ultérieurs, ceux-ci sont portés devant les tribunaux.

IV - PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE ET NOUVELLE-CALEDONIE

L'histoire contemporaine de la Mélanésie est marquée par la décolonisation et les indépendances, qui restent des phénomènes récents. Fidji est le premier pays mélanésien à accéder à l'indépendance (1970), suivi de la Papouasie-Nouvelle-Guinée (1975), des Salomons (1978), et du Vanuatu (ex Nouvelles-Hébrides, 1980). La Nouvelle-Calédonie pour sa part reste rattachée à la France.

Replacés dans un contexte international, les spécificités de la Mélanésie semblent nombreuses : faibles étendues des terres immergées et modicité des démographies, éloignement des grands centres du marché international, colonisation et décolonisation tardives, faible développement économique jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. La fragmentation des unités politiques précoloniales constitue un autre trait remarquable.

Au plan politique, l'accession aux indépendances et la formation des états (1970-1980) sont contemporains :

- de l'accent mis par les instances internationales sur les politiques de développement (2ème et 3ème décennies du développement)
- du surgissement sous leurs formes contemporaines des mouvements sociaux basés sur l'identité régionale, culturelle, ethnique. Cette dernière caractéristique a contribué pour sa part en Mélanésie, à la genèse des nationalismes, de l'état et de ses institutions, des discours politiques et sociaux (1), dans un contexte longtemps

(1) La référence à la société précoloniale est explicite dans le discours politique qui prévaut dans plusieurs états indépendants : Pacific Way (Fidji), Eight Point Plan (Papouasie-Nouvelle-Guinée), Socialisme mélanésien (Vanuatu).

caractérisé par l'absence de différenciations sociales significatives. Aussi, les quatre pays mélanésiens indépendants ont-ils constitué leur régime foncier sur le modèle de la tenure foncière précoloniale, la propriété des terres revenant aux groupes de parenté traditionnels.

Si les études appliquées identifient le plus souvent un certain nombre de difficultés des populations mélanésiennes face à l'insertion dans l'économie du marché (faiblesse des capitaux, manque de formation, difficultés de gestion, accent mis sur la consommation plutôt que sur l'investissement ...), la façon dont se présentent les questions de développement en Mélanésie - et en l'état actuel des relations sociales - marque, en deçà des analyses macro-économiques du développement/sous-développement, la place des configurations socio-culturelles. En Papouasie-Nouvelle-Guinée par exemple, la constitution de la tenure foncière semble avoir un impact spécifique au niveau des projets d'interventions économiques. Il ne fait pas de doute non plus, qu'en l'état actuel des configurations socio-économiques des pays concernés, et dans le cadre de populations maîtrisant leur accès foncier, le rapport au travail de production dans les sociétés mélanésiennes, comme les incitations qu'elles réalisent, constituent une des dimensions des questions de développement - lesquelles renvoient en dernière analyse à l'accroissement de la production et à sa répartition.

Au regard des transformations des sociétés précoloniales et de la constitution de formations et de catégories sociales orientées par les rapports capitalistes et marchands, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et la Nouvelle-Calédonie diffèrent sur un certain nombre de points :

1) L'indépendance politique de la Papouasie-Nouvelle-Guinée a entraîné la constitution d'un état et des catégories sociales nécessaires à sa gestion. Une différenciation sociale a pu se mettre en place, basée sur le gonflement du secteur administratif, et sur l'accès à des emplois ou à des positions sociales libérées par une politique de "localisation" (remplacement d'expatriés par des nationaux). En Nouvelle-Calédonie par contre, l'existence d'une forte colonisation de peuplement européenne, s'est traduite par un accaparement foncier en milieu rural, et par une main-mise sur les emplois les plus qualifiés et les plus rémunérateurs pour les autres secteurs. Moins de 2 % des terres ont été aliénés durant la colonisation en Papouasie-Nouvelle-Guinée, mais jusqu'à 40 % dans certaines zones. En Nouvelle-Calédonie, la part des terres de réserves (îles et Grande-Terre) ramenée à la superficie du Territoire, était en 1903 de 17 %, les îles comptant pour 63 % de cette superficie (Doumenge, 1981). Lorsque les réserves sont mises en place, le transfert foncier concerne donc 83 % des terres sur l'ensemble du Territoire, et une proportion encore supérieure sur la Grande-Terre uniquement.

2) En Papouasie-Nouvelle-Guinée comme en Nouvelle-Calédonie, la période de développement proprement colonial n'a eu qu'un impact circonscrit, au niveau de l'émergence de nouvelles catégories sociales. Celles-ci se constituent au travers des églises, de l'enseignement, et de la production d'auxiliaires administratifs. Au contraire, l'après-guerre entraîne une accélération des différenciations sociales. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'ouverture des Highlands à l'administration, l'extension et la diversification des cultures commerciales au delà des plantations de cocoteraies, ont

permis la constitution de différenciations sociales en milieu rural, par le commerce du café, l'accès inégalitaire à la force de travail, au foncier, aux aides, subventions et connaissances techniques, dispensées par l'état en direction du milieu rural, comme par les avantages retirés des fonctions électives aux assemblées provinciales. Les analyses sur la formation sociale néo-guinéenne s'accordent à noter l'émergence et la consolidation d'une grosse paysannerie, l'existence d'un salariat agricole et l'apparition de ruraux dépourvus de terres (Connell, 1985 a : 30). La Nouvelle-Calédonie par contre, connaît jusqu'à présent une absence quasi-totale de différenciations à partir du secteur rural (situation de réserve, pression foncière, absence de réelle politique de développement rural dirigée vers le milieu mélanésien, concurrence des colons).

3) Les conditions de différenciation du milieu rural en Papouasie-Nouvelle-Guinée au regard de la situation néo-calédonienne, reposeraient alors sur plusieurs données. En premier lieu, la situation géographique de la Papouasie-Nouvelle-Guinée rend possible la culture d'une large gamme de plantes tropicales, avec pour certaines, des avantages comparatifs sur le marché mondial. La diversification de la production freine la vulnérabilité aux fluctuations des cours mondiaux, tout comme les niveaux de productions atteints offrent une base élargie pour la constitution d'une paysannerie et la formation de différenciations sociales. Mais un des facteurs essentiels semble résider en l'état actuel de la situation des deux pays, dans l'étendue des disponibilités foncières et de main d'oeuvre, dont peut se prévaloir la Papouasie-Nouvelle-Guinée - (31 % des terres y sont favorables à

l'agriculture contre 2,6 % en Nouvelle-Calédonie) (1). Bien que la part de la production vivrière reste forte en Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'accent mis sur le développement des cultures commerciales, les inégalités de développement régional (types de cultures, possibilités/impossibilités climatiques, typologie du terrain, existence ou non de réseaux routiers), comme les interventions étatiques, ont enclenché des processus de salariat et de clientélisme en milieu rural, et des déplacements importants de population y afférant. Les régions rurales dépourvues de rentrées monétaires fournissent la main d'oeuvre des régions plus favorisées. Le déroulement des politiques de développement des cultures commerciales, jugé prioritaire pour fournir au pays emplois et devises, et leurs écarts aux projets initiaux, soulignent certains des mécanismes de différenciation. La politique des "20 hectare development blocks" au lieu de se traduire par une mise au travail des sociétaires propriétaires fonciers, entraîne assez fréquemment semble-t-il, l'introduction d'une main d'oeuvre salariée, et corrélativement l'émergence d'une rente foncière mélanésienne. Le contrôle de certains individus sur l'utilisation - sinon la propriété - des ressources, l'émergence, si modeste soit-elle, d'un marché de la terre (Connell, 1985 a), l'apparition de pressions foncières, et la constitution d'individus dépourvus de terres, l'existence d'une grosse paysannerie disposant de ses relais politiques au niveau des assemblées provinciales, signalent la Papouasie-Nouvelle-Guinée comme

(1) Latham, 1981.

le pays de Mélanésie et du Pacifique Sud où la transformation des sociétés précoloniales en paysanneries serait la plus avancée (Connell, 1985 a).

PILLON Patrick
ORSTOM Nouméa
Octobre 1985.

REFERENCES

- AMARSHI (Azeem), GOOD (Kenneth), MORTIMER (Rex) - 1979 : Development and dependency. The Political economy of Papua New Guinea. Melbourne. Oxford University Press. 287 p.
- ANDERSON (D) - 1977 : An economic survey of smallholder coffee producers - 1976. Goroka. Department of Primary Industry. 76 p.
- BARRAU (Jacques) - 1958 : Subsistence agriculture in Melanesia. Honolulu. Bernice P. Bishop Museum. bulletin 219. 111 p.
- B.I.R.D. - 1976 : Popondetta Smallholder oil palm development project. Papua New Guinea. Projects Department East Asia and Pacific Region.
- COMMISSION DU PACIFIQUE SUD - 1982 : Les économies du Pacifique Sud en 1980 : Résumé statistique. Nouméa. 36 p.
- CONNELL (John) - 1985 a : Migrations, employment and development in the South Pacific. Country report n° 14. Papua New Guinea. Nouméa. Commission du Pacifique Sud. 152 p.
- 1985 b : "Under pressure : population growth and urbanisation in the Pacific", dans Development and Change, Pacific Islands Conference. Rarotonga, Cook Islands, août 1985. Honolulu, Hawaii. Pacific Islands Development Program. East West Center : II - A. 1 - II - A. 14.

DOUMENGE (Jean Pierre) - 1981 : "L'espace foncier mélanésien". Atlas de la Nouvelle-Calédonie. Planche 33. Paris. ORSTOM.

FAIRBAIRN (Te'o, I.J) - 1985 : Island economies. Studies from the South Pacific. Suva. Institute of Pacific Studies. University of the South Pacific. 442 p.

GOLDTHORPE (C.G.) - 1985 : Plantation agriculture in Papua New Guinea. Port-Moresby. Institute of National Affairs. 92 p.

GROSSMAN (Lawrence, S) - 1983 : "Cattle, rural economic differentiation, and articulation in the Highlands of Papua New Guinea". American Ethnological Society, 59-76.

INSTITUTE OF APPLIED SOCIAL AND ECONOMIC RESEARCH - 1980 : Cattle ranches are about people : social science dimensions of a commercial feasibility study. Michael A.H.B. Walter Editor. Boroko. Papouasie-Nouvelle-Guinée. 202 p.

LATHAM (Marc) - 1981 : Aptitudes culturelles et forestières. Atlas de la Nouvelle-Calédonie. Planche 28. Paris. ORSTOM.

SHAW (Barry) - 1985 : Agriculture in the Papua New Guinea Economy. Port-Moresby. Institute of National Affairs. 92 p.