

Contribution pour le Séminaire préparatoire
au Sommet Mondial pour le Développement Social
(Copenhague, mars 1995)

LE DÉVELOPPEMENT PEUT-IL ÊTRE SOCIAL ?

*Pauvreté, chômage, exclusion
dans les pays du Sud.*

Royaumont, 9-11 janvier 1995

**"MIGRATION, SOLIDARITÉ ET SOCIÉTÉ
DANS LE PACIFIQUE SUD"**

Jean-Louis/RALLU

ORSTOM

MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Fonds Documentaire IRD



010024446

MIGRATION, SOLIDARITÉ ET SOCIÉTÉ DANS LE PACIFIQUE SUD

Jean Louis Rallu

ORSTOM-INED

Les mécanismes sociaux visant à palier les difficultés économiques ou même plus largement le sous développement reposent sur diverses formes de solidarités, de systèmes D socio-économiques dont les résultats sont parfois remarquables mais dont l'efficacité réelle à combattre le sous développement est moins évidente. Il y a peu d'exemples, au niveau d'un pays entier, où ces mécanismes puissent être observés et évalués quant à leur possibilité de créer le développement économique. Les pays insulaires du Pacifique offre un tel exemple, avec une économie basée principalement sur la solidarité migrants-non migrants par les envois d'argent des premiers aux familles restées dans les îles. Nous essaierons de voir dans cette communication quel a été le succès et les limites de cette pratique dans le développement économique des pays insulaires, en relation aux structures familiales, sociales et politiques.

I - La construction du système

Historique de la migration

Dans les années 1960 et 1970, les anglo-saxons donnèrent l'indépendance à leur colonies dans le Pacifique pensant que ces pays deviendraient aussi indépendants économiquement. En fait les années qui suivirent l'indépendance virent une recrudescence de la migration vers la Nelle Zélande au départ de Samoa occidentale, plus encore au départ des Cook, Niue et Tokelau qui conservaient la nationalité néo-zélandaise. Tonga aussi connut une émigration importante mais plus tardivement. Ces pays se caractérisent aujourd'hui par une proportion très importante de leur population vivant à l'étranger, près de la moitié pour les Tongiens, sensiblement plus pour les Samoans et 70% ou plus pour les Maoris des Iles Cook, les Tokelauans et les Niuéens. L'accroissement de ces populations a été fortement réduit par la migration avec des taux négatifs pour les trois dernières populations nommées et des taux inférieurs à 1% à Samoa et Tonga depuis le début ou le milieu des années 1970¹. Dans la seconde moitié des années 1980 les taux d'accroissement ont sans doute été négatifs à Tonga et Samoa.

Les proportions d'émigrés sont encore plus élevées aux âges adultes que dans la population totale, ce qui montre l'importance du bouleversement démographique causé par la migration et la ponction effectuée sur la population active. L'expression n'est alors pas très juste, car il est évident que les économies insulaires ne sont pas capables de fournir des emplois à toute la population d'âge actif et les migrants migrent d'abord pour chercher du travail. Les âges à la migration au départ des Iles Cook sont très jeunes, avec un mode avant 20 ans, montrant qu'à la fin des études, il n'est d'autre solution que de migrer si on veut un emploi. Ainsi la migration est d'abord une réponse au sous emploi.

Economie et développement humain

La migration est aussi une réponse au sous développement en ce qu'elle s'est accompagnée d'envoi d'argent aux familles pour permettre à ceux restés d'améliorer leur

¹ de l'ordre de 0,5% à Samoa depuis le début des années 1970 et de 1% entre 1976 et 1986 à Tonga.

Fonds Documentaire IRD
Cote : B* 24446 Ex : unique

condition de vie, dans le cadre d'une solidarité familiale au niveau de la famille étendue. Les succès "individuels" ou "familiaux" de ce système sont évidents. Des familles qui, autrement, n'auraient jamais eu accès au mode de vie moderne, ont pu construire de bonnes maisons, avoir du matériel électro ménager, la radio, la télévision, des motos et même des voitures. A la fin des années 1970 les îles du Pacifique n'avaient pas l'aspect des pays en développement à l'époque. On y voyait des habitations de bel aspect, les conditions de vie et d'hygiène étaient bien en avance sur celles de l'Afrique ou du sud-est asiatique et les maladies de civilisation commençaient d'y apparaître en raison d'une sur consommation de nourriture importée et d'un déséquilibre des régimes alimentaires - cependant, avant que les soins primaires ne soient totalement répandus.

Au cours des années 1980, l'importance économique des envois d'argent représentait 28% du PIB à Tonga et 34% à Samoa, ou 55% à 70% de la balance commerciale.

Le développement humain de ces pays présente un bilan assez positif, prenant en compte l'espérance de vie, de l'ordre de 65 ans, les taux d'alphabétisation voisins de 100%, le PIB par tête de l'ordre de 700 à 800 dollars US à Samoa et Tonga.

Le succès du système migration - envois d'argent apparaissait donc comme certain à la fin des années 1970.

II - Les faiblesses du système

Pourtant beaucoup s'interrogeaient sur la possibilité de la pérennité d'un tel système. Il s'était créé une économie de consommation basée sur l'argent de l'extérieur. L'économie restait cruellement sous développée. Les migrants allaient chercher à l'extérieur les emplois secondaires qui n'avaient pas été créés dans les îles. Le secteur primaire restait principalement une agriculture de subsistance avec de très faibles exportations. Le tertiaire comprenait la grande majorité des emplois locaux, financés sur l'aide internationale et les taxes, principalement sur les importations. Ce système global fut dénommé MIRAB (Migration, Remittances, Aid, Bureaucraty) par Bertram et Waters (1985). Nous continuerons de nous intéresser ici principalement à l'aspect migration - envois d'argent.

Le facteur accroissement de la population, moteur d'accroissement de la productivité n'avait pas été présent du fait de la migration. Les plus qualifiés avaient migré. Les investissements avaient été très faibles. Certes il est difficile de faire entrer dans le jeu économique mondial des pays aux ressources très limitées et éloignés des marchés. Mais il ne s'était même guère créé d'économie locale, outre la bureaucratie. L'afflux d'argent facile n'avait pas fait sentir le besoin d'investissements et les importations couvraient même des besoins qui auraient pu l'être localement. Le secteur public, haut lieu de la corruption, dominait toute l'économie jusqu'au système bancaire, la compagnie aérienne et la brasserie nationale (symboles de l'indépendance).

L'éducation

L'éducation dans les îles du Pacifique, au sortir de la seconde guerre mondiale, apparaissait également très en avance sur les pays africains et asiatiques. Les taux d'alphabétisation étaient élevés en raison de la pénétration au XIXème et XXème siècle des écoles missionnaires. Cependant, l'éducation était limitée à la lecture - principalement enseignée dans la bible -, l'écriture et à des bases d'arithmétique. Cela suffisait aux migrants qui allaient prendre dans les pays de la ceinture pacifique des emplois de travailleurs non qualifiés. Des progrès n'apparaissaient pas vraiment nécessaires et, dans ces conditions, ils furent évidemment lents et faibles. Les églises, qui assurent une partie importante de l'enseignement par les écoles privées, utilisèrent et utilisent encore une partie importante des envois d'argent sous forme de

dons pour la construction de nouvelles églises, plus nombreuses à Samoa que la construction de nouvelles écoles. Elles continuent encore dans le primaire de commencer la journée par une heure ou plus de prière et d'enseignement religieux. L'enseignement de l'anglais et des mathématiques en souffre beaucoup, intervenant après que les enfants aient utilisé une partie de leur concentration. Les buts de ce type d'éducation sont autant et même plus sociaux que religieux et visent à maintenir la hiérarchie sociale en place. Le vernis religieux est tellement superficiel qu'on entend dire: s'il n'y a pas de dieu chrétien, alors ce sont nos coutumes et on se tuera et se mangera.

Le niveau de salaire des professeurs n'incite pas non plus les meilleurs à rester et les départs de l'enseignement public atteignent, par exemple à Samoa, des taux élevés de l'ordre de 8% annuellement. La situation à Tonga et Fiji n'est guère différente.

Le retard pris dans le primaire s'accumule dans le secondaire et les étudiants qui obtiennent des bourses ont de grandes difficultés à suivre des études supérieures dans les pays développés et aussi à l'Université du Pacifique Sud à Fiji.

Le temps des difficultés

Le système connut un dur coup dans les années 1980 quand les économies des pays développés se restructurèrent, ce de manière particulièrement importante en Nouvelle Zélande. Les emplois non qualifiés furent remplacés par la robotisation. Les taux de chômage grimpèrent à des niveaux élevés pour les migrants Océaniens, souvent au dessus de 20%. Les envois d'argent s'en trouvent réduits et nécessitent l'envoi de plus de migrants ou de migrants plus qualifiés, moins sujets au chômage et ayant de meilleurs salaires. Ces solutions conduisent, d'une part à freiner ou inverser la baisse de la fécondité - solution de long terme -, sans assurance que la migration restera ouverte lorsque ces enfants auront l'âge de travailler et, d'autre part - solution de court terme - à accroître la fuite de personnel qualifié qui fait déjà défaut dans les îles.

Les essais tardifs de développement d'une petite industrie et d'une agriculture d'exportation ont créé peu d'emplois, souvent principalement féminins, et tendent à s'effondrer dans les difficultés. Il apparaît qu'il sera difficile de maintenir le niveau de vie acquis, aussi bien au niveau individuel qu'au niveau collectif, soins de santé et sécurité, ce dernier point connaissant des développements défavorables à Fiji. Alors qu'il faudrait améliorer l'éducation, la situation économique actuelle fait plutôt redouter une dégradation. Certes le développement de l'enseignement à distance par les technologies nouvelles facilitera les progrès dans l'éducation au niveau supérieur, mais le problème réside plutôt dans le retard pris aux niveaux antérieurs ce qui ne permettra pas une utilisation optimale des nouvelles possibilités.

La croissance du PIB par tête dans les Îles du Pacifique a été estimée à 0,1% par an au cours des années 1980, contre 2,4% dans l'Océan Indien et 3,7% dans la Caraïbe qui bénéficient pourtant d'une aide par tête bien inférieure. Il faut cependant tenir compte de ce que l'importante émigration en 1985-1990 a sans doute causé une baisse de la population à Tonga et Samoa. Cela n'apparaît pas dans les recensements en raison du sous-dénombrement au recensement de 1986 à Samoa et des recensements les millésimes 6 à Tonga. Des estimations corrigées donneraient une légère croissance économique de l'ordre de 0,5% par an ou un peu plus, ce qui est encore très insuffisant.

III - Les causes de l'échec

Les structures sociales

Les causes de l'échec du développement par la solidarité migrants-non migrants sont nombreuses. Un développement durable ne peut se bâtir que sur une économie saine, or le principe des envois d'argent était principalement orienté vers la consommation, non vers les investissements. L'économie souffrait et souffre encore d'une sorte de Dutch disease. Les structures familiales et sociales traditionnelles et le partage qu'elles impliquent - dans le but de donner accès à tous les membres de la famille à un certain niveau de consommation - ne permettent pas l'accumulation individuelle, par la capitalisation et l'épargne, base de l'entreprise et du succès économique. Les Indiens de Fiji et les asiatiques qui ont des structures familiales différentes réussissent bien et possèdent la plupart des petits et grands commerces et des entreprises.

Les essais de création d'entreprises par les Océaniens connaissent des taux d'échec élevés. Ils sont dus à de multiples raisons, l'éloignement, le manque de main d'oeuvre qualifiée, de connaissance de la gestion et de la comptabilité, le coût de la vie dans les îles - une conséquence des envois d'argent -, et peut-être plus fondamentalement les tracasseries administratives et la nécessité de partager les premiers bénéfices avec la parenté, ne serait-ce que sous forme de crédit à durée indéterminée. Ces deux derniers points représentent les contraintes sociales, politiques et familiales. Les expériences de migrants de retour sont parfois plus dramatiques: cas d'un menuisier tongien qui effectua un gros travail pour un ministre sans jamais être payé et dut fermer son entreprise, d'un Samoan que deux petits commerces firent entrer en conflit avec les matai et qui fut assassiné. Il existe certes des exemples de petites entreprises qui réussissent; elles sont même assez fréquentes aux Iles Cook, où l'égalité des chances est plutôt mieux respectée et la société un peu plus démocratique.

Démocratie

Le contexte socio-politique apparaît donc défavorable. Tonga est une monarchie et le pays est dirigé par des nobles; la corruption y est très importante. Samoa occidentale n'a connu d'élection en générale qu'en 1991 et les matai dominent la vie politique. Les églises sont derrière les grandes familles, maintenant la hiérarchie sociale. La corruption est répandue et il faudrait pouvoir chiffrer son coût économique; il est sans doute élevé vu l'importance du secteur public.

La volonté des classes dirigeantes de contrôler toute l'économie et les sources d'argent a créé un secteur public hypertrophique, non rentable et financé par l'aide extérieure, qui a paralysé l'économie et enrayé tout développement. Les recommandations des Nations Unies à privatiser ne sont pas suivies. Fiji, dans des conditions politiques particulières, a été le premier à suivre ces recommandations mais dans des secteurs limités (industrie du vêtement) et fragiles. La petite industrie à Tonga est en grande difficulté et beaucoup d'entreprises ont déjà fermé.

Les nouvelles technologies pourraient représenter une chance pour les pays du Pacifique, comme pour les pays en développement en général, mais elles représentent aussi un danger. Des secteurs industriels qui ont quitté les pays développés pourraient y revenir, comme le vêtement. Les nouvelles technologies nécessiteront une main d'oeuvre plus qualifiée dans les pays en développement, ce qui fera défaut au Pacifique qui devra se limiter à des niches, difficiles à trouver et sujettes à une forte concurrence.

L'éducation

Une cause d'échec parmi les plus importantes pourrait être à nouveau l'enseignement. Les grandes familles dirigeantes ont organisé un système où leurs enfants doivent profiter au maximum de l'éducation, y compris bien sûr des aides extérieures à l'éducation. Le coût d'un élève dans le supérieur est démesuré par rapport à celui d'un élève dans le primaire ou le secondaire¹. La sélection des élèves boursiers se fait souvent sur des critères autres que les résultats scolaires; grandes familles et personnel local des ambassades font inscrire le nom de leurs enfants parmi les bénéficiaires de bourses dans les pays développés. Il n'est pas rare d'entendre les étudiants de l'Université du Pacifique Sud dire que l'emploi qu'ils auront dépend plus de qui ils connaissent que de ce qu'ils savent (depends of whom you know, not of what you know). Les étudiants sont peu intéressés à la recherche; ce sont principalement des boursiers des gouvernements insulaires qui cherchent à obtenir le diplôme qui justifiera leur position dans la haute administration. Le système des examens à l'USP semble même être orienté dans ce sens avec principalement des questions de définitions et pas de problèmes à résoudre, ce qui permet aux plus faibles de réussir.

Les traditions politiques, dans le Pacifique central particulièrement, étaient loin d'être démocratiques et cela pèse sur le développement social et économique et l'éducation.

IV - L'avenir

Il faut trouver le moyen de sortir les paradis du Pacifique de cette situation.

Il faut partir de nouvelles bases et ce sera long et difficile. Il est toujours long de changer les structures familiales et la société qui en découle, surtout lorsque les intéressés tiennent à leur spécificité. Cela pourra se faire par l'éducation, mais elle est plutôt maintenant l'instrument des églises et des régimes politiques. Il faut d'abord améliorer la qualité de l'enseignement, en ayant de meilleurs professeurs, ce qui nécessite de les payer mieux sinon on revient au point de départ avec la fuite des personnes qualifiées de l'enseignement. Cela nécessite de réorienter certains investissements public et privés (des églises). Les sciences et les mathématiques doivent être les priorités de l'enseignement, avant l'éducation religieuse et ses buts politiques. Il faut surtout faire accepter aux familles dirigeantes un minimum d'égalité sociale, au moins au niveau de l'enseignement, que les notes d'un enfant ne soient plus le reflet des dons de la famille à l'école ou à l'église, que les boursiers, notamment d'études supérieures à l'étranger, soient sélectionnés sur leurs résultats et non sur leur appartenance familiale ou ethnique, en un mot que l'éducation ne vise pas à maintenir le statut quo social. Cet aspect doit inclure l'absence de préjugés raciaux, à Fiji entre Fijiens et Indiens ou Lauans, entre Mélanésiens et Polynésiens, voire entre personnes de différentes îles.

Il faut bien sûr développer le secteur privé, sans donner de privilèges aux entreprises des nobles comme cela se fait actuellement à Tonga par les quotas pour la production de squash (James 1993). Réduire le secteur public ne suffit pas à éliminer la corruption. Il faut admettre l'égalité des chances au niveau économique comme au niveau de l'éducation.

Il faut un développement durable et préservant l'environnement. Ces points sont cruciaux dans les îles où la fragilité du succès économique est aussi grande que celle des ressources. Mais expliciter cela nous entrainerait hors du domaine de cette communication.

Dans tous les domaines, il faudra combattre les inerties locales, l'attentisme, le Pacifique Way, qui dicte que le Pacifique doit être différent et couvrir les structures familiales et

¹ particulièrement en Papouasie Nouvelle Guinée et aux Salomons.

sociales existantes. On entend même cela dans la bouche des opposants au système monarchique à Tonga - ils refusent de parler d'opposition à la monarchie.

Le Pacifique va vers des changements politiques. Le premier est apparu à Fiji dans les circonstances particulières et regrettables d'un coup d'état, mais la suprématie des grandes familles a été mise en échec. Le régime fijien inclut quelques bons aspects comme la privatisation de l'économie, mais c'est un régime totalitaire avec une constitution distinguant les droits des personnes selon leur race ; il s'accompagne d'un accroissement de la criminalité. L'opposition à la royauté tongienne se développe, des élections générales ont eu lieu à Samoa. Le chemin vers la démocratie apparaît long et lent. Ira-t-on vers de vraies démocraties ou vers différentes formes de totalitarisme, avec des conflits ethniques et une insécurité croissante? Un ministre australien (Minister for Development Cooperation and Pacific Island Affairs) disait de l'économie dans le Pacifique "Paradise it's not", faudra-t-il le dire un jour de toute la société?

Conclusion

S'il fallait résumer brièvement les acquis de cette étude. Il faudrait d'abord remarquer que le développement social basé sur un type de solidarité migrants-non migrants va bien au delà des recettes de survie et a contribué à créer des sociétés déjà développées par beaucoup d'aspects, sauf celui d'une économie saine. Ce développement était basé sur le partage d'une richesse qui se trouvait dans les pays d'immigration. La disparition progressive du travail non qualifié offert aux migrants a tari cette source de richesse dont aucun produit de remplacement n'avait été préparé dans les îles.

La richesse des îles aurait pu être intellectuelle. Le niveau d'alphabétisation après guerre donnait une avance au Pacifique. Il n'en a pas été profité pour des raisons autant sociales que religieuses. Alors que des technologies nouvelles vont donner de nouvelles chances - et aussi apporter de nouvelles difficultés - aux pays en développement, le Pacifique n'apparaît pas en mesure d'en profiter pleinement faute d'un niveau d'éducation suffisant, et le retard sera long à combler.

Le développement social comme substitut du développement économique ne peut, c'est évident, s'accommoder de structures sociales inégalitaires. Il n'y a pas de développement social possible sur fond de totalitarisme ou de conflits ethniques. Pour reprendre les termes d'un récent rapport "la croissance économique non équitablement répartie ne suffit pas à créer le développement humain" (UNDP 1994).

La raison du succès, le partage, a aussi été celle de l'échec en empêchant la capitalisation individuelle. Cependant le partage était limité à l'intérieur des familles, de certaines strates de la société. Le cloisonnement des différentes strates résultant des structures politiques a empêché le développement égalitaire, et finalement tout développement réel et durable. Il est aussi à l'origine du déséquilibre entre secteur public et privé.

Bibliographie

Ahlburg D., 1991, *Remittances and their Impact, a Study of Tonga and W Samoa*, NCDS, ANU.

Bertram G. and R.F. Watters, 1985, The MIRAB economy in the South Pacific Microstates. *Pacific Viewpoint*, 26 (3).

ESCAP, 1993. *Pacific Island Countries: Economic Performance and Selected Issues in Policy Management and Adjustments*. United Nations, New York.

Hughes H., Ahlburg D. and Sun Hee Lee, 1990, *Human Ressources Development in the Pacific Islands Developing Countries*. High Level Seminar on Population and Development for Government Ministers, SPC, Nouméa.

James K., 1993, Cutting the ground from under them? Commercialization, Cultivation, and Conservation in Tonga. *The Contemporary Pacific*, vol. 5, N°2.

UNDP, 1994, *Pacific Human Development Report*. Suva, Fiji.