

L'organisation administrative et le statut politique de la Nouvelle-Calédonie peuvent être comparés, dans la région du Pacifique méridional, à ceux d'autres territoires insulaires tels que les Hawaï, les Samoa américaines, les îles Cook, Niue et Tokelau. Partie intégrante de la France, le Territoire dispose néanmoins d'un particularisme administratif imposé par les conditions géographiques qui déterminent ses relations avec une Métropole très éloignée. La relative exiguïté d'un territoire fragmenté en un archipel associant à la Grande Terre les îles périphériques , une population déséquilibrée dans sa localisation par le poids excessif de Nouméa et de sa banlieue, expliquent pour leur part certains traits originaux de l'organisation administrative. La Nouvelle-Calédonie possède aujourd'hui un personnel administratif diversifié et qualifié dont la tâche difficile s'applique à des zones inégalement peuplées, développées et actives. Etre présente tout en étant mobile compte tenu de l'émiettement des populations et des coûts d'une organisation moderne, c'est à quoi tend avant tout l'administration du Territoire.

En l'absence de tout ouvrage étudiant globalement la vie administrative et politique calédonienne, quelques études plus spécialisées permettent de retracer son évolution. L'ouvrage de GASCHER (1975) rend compte de la mise en place de l'administration coloniale jusqu'à la fin du siècle dernier. L'index analytique publié par ETIENNE (1903) rassemble les décrets et lois organisant la vie territoriale jusqu'en 1900. Les épisodes récents de la vie politique locale ont été analysés par MEUNIER (1969). Les données quantitatives du recensement administratif de 1979 ont permis de produire les cartons « encadrement administratif » et « répartition des fonctionnaires » de la planche éclairés par la notice.

La présentation graphique vise d'une part à montrer l'évolution du découpage administratif – c'est le but des deux cartons de la partie supérieure –, d'autre part à rendre compte du détail et des particularités de l'encadrement administratif actuel, ce que font les cartons de la partie inférieure de la planche.

I. - LES INSTITUTIONS DU TERRITOIRE

L'organisation administrative actuelle du Territoire a été définie par une loi du 28 décembre 1976 qui l'a doté d'un statut largement décentralisé.

Avant d'en décrire les traits essentiels et pour en mieux saisir les mécanismes et la portée, il faut d'abord la situer dans le contexte historique qui lui a donné naissance, et la replacer dans l'ensemble constitutionnel français.

A. - Le contexte historique

Après la Seconde Guerre mondiale, en raison notamment du rôle joué par les peuples d'Outre-Mer dans la libération du Territoire national, la France a été amenée à reconsidérer ses relations avec ses possessions d'Outre-Mer.

Ce fut d'abord l'œuvre de la constitution de 1946, avec la création de l'Union Française englobant, d'une part les Départements et Territoires d'Outre-Mer faisant partie intégrante du Territoire de la République, d'autre part les Etats associés unis à la France par des liens de caractère international.

Les Départements d'Outre-Mer, constitués par les plus anciennes colonies, reçurent une organisation administrative calquée sur celle d'un département métropolitain.

Les autres colonies prirent alors – et c'est le cas de la Nouvelle-Calédonie – l'appellation de Territoire d'Outre-Mer.

La seconde étape importante est sanctionnée par la loi du 23 juin 1956, dite loi Deferre, qui – pour tenir compte de l'évolution des Territoires d'Outre-Mer – permettait la mise en place d'un statut largement décentralisé ouvrant la possibilité d'une accession ultérieure au statut d'Etat souverain.

Comme les territoires d'Afrique et les autres territoires d'Outre-Mer, la Nouvelle-Calédonie bénéficie alors de ce statut qu'elle décide de conserver lors du référendum de 1958 et qui marque encore aujourd'hui profondément la trame de son organisation politique et administrative.

B. - La place et l'originalité du statut de Territoire d'Outre-Mer dans l'ensemble constitutionnel français

La constitution souligne le caractère spécifique de l'organisation des Territoires d'Outre-Mer.

Aux termes de son article 74, « Les Territoires d'Outre-Mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée ».

Ces principes se sont traduits dans les faits par la mise en place d'une structure décentralisée très poussée qui n'a pas d'équivalent au niveau des collectivités locales de Métropole. Semblable organisation pose deux séries de problèmes ayant trait à :

- la séparation des compétences entre l'Etat et les autorités locales,
- l'organisation des autorités locales et la place conférée aux organes élus dont l'importance constitue la marque du degré de décentralisation et de la liberté de gestion offerte à la collectivité intéressée.

Depuis 1956, jusqu'au nouveau statut issu de la loi du 28 décembre 1976, les solutions apportées par les textes relatifs à l'organisation du Territoire ont reflété la difficulté de concilier les intérêts supérieurs de la Nation et les intérêts propres du Territoire tels que les reconnaît la constitution.

Le pouvoir central conserve les compétences indispensables pour assurer l'unité politique, administrative et économique de l'ensemble national dont fait partie le Territoire : la défense, la monnaie, la sécurité intérieure, les relations avec l'étranger, la justice, le droit civil et, de façon générale, tout ce qui touche à la définition et au maintien des libertés fondamentales des citoyens. Ces matières sont réglées par le pouvoir central, en particulier par les lois votées par le Parlement où le Territoire est représenté par deux députés et un sénateur. Mais, sauf sur des points particuliers dont le plus important couvre la législation civile applicable à l'état et à la capacité des personnes, les lois et règlements s'exerçant dans les matières de la compétence de l'Etat ne sont pas automatiquement applicables au Territoire. Il faut qu'ils y soient étendus par une disposition expresse. Ce principe de la « spécialisation de législation » permet de prendre en considération les particularités du Territoire en n'y rendant applicables que les textes adaptés à sa situation propre.

Après cette mise au point sur les conditions dans lesquelles s'exercent les compétences de l'Etat, on peut s'interroger sur le contenu de celles-ci et sur les problèmes soulevés par leur délimitation vis-à-vis des attributions dévolues aux autorités locales.

Comme il a été indiqué ci-dessus, les principes sont clairs, les difficultés d'un équilibre sont tout aussi évidentes.

C'est dans les domaines financier et économique qu'elles ressortent avec le plus de netteté.

- Dans le domaine financier, la prise en charge par l'Etat de l'enseignement secondaire illustre un premier obstacle : celui des moyens de la décentralisation ou, en d'autres termes, de la disproportion entre les ressources et les pouvoirs.

Le Territoire ne compte que 140 000 habitants dont une partie, les Mélanésiens vivant en tribus, n'est pas encore suffisamment intégrée aux circuits économiques.

L'effort considérable qu'exigeait le développement de l'enseignement secondaire ne pouvait, dans ces conditions, être supporté par le budget local. Il était donc naturel que l'Etat prenne en charge cette attribution, mais la nécessité et l'efficacité de cette aide de la nation ont laissé cependant aux élus l'amertume d'une attribution supprimée. Ceci leur a fait craindre une lente dépossession par l'Etat, abolissant les prérogatives locales et débouchant sur la départementalisation.

On retrouvera le même débat avec la proposition d'application au Territoire de la loi Debré sur l'aide à l'enseignement privé (planche 48).

- Quant aux lois Billotte, votées en 1969 contre l'avis de l'Assemblée territoriale, elles montrent un autre écueil de la décentralisation qui réside dans la difficulté à concilier l'intérêt national et les intérêts locaux, en particulier dans le domaine économique.

Deux de ces trois lois ont trait, en effet, d'une part à la réglementation minière en matière d'exploitation du minerai de nickel, d'autre part au régime fiscal de certains investissements.

La première, toujours en vigueur, visait à donner à l'Etat le contrôle de l'exploitation du minerai de nickel. Les autorisations personnelles nécessaires à la recherche et à l'exploitation du nickel, l'octroi des concessions de permis d'exploitation, les autorisations de cession de titres relèvent en vertu de cette loi non des autorités locales, mais de la compétence ministérielle.

La seconde loi, maintenant abrogée, tendait à soustraire à la compétence de l'Assemblée territoriale l'octroi d'avantages fiscaux portant sur les impôts locaux au bénéfice d'entreprises réalisant dans le Territoire des investissements au moins égaux à 30 millions de francs métropolitains.

En fait, les deux lois prenaient en considération l'intérêt que représentent, à l'échelon national, les ressources en minerai de nickel du Territoire qui sont les secondes du monde occidental. Il est certain que face aux pressions et aux convoitises auxquelles ces ressources exposent le Territoire, la présence de l'Etat est le garant indispensable de la sauvegarde de l'intérêt national. Mais ceux qui, au nom de la défense des prérogatives locales, se sont opposés à ces mesures, ont fait ressortir qu'il pouvait y avoir contradiction en ce domaine entre les intérêts propres du Territoire et l'intérêt national, et qu'en ôtant au Territoire la liberté d'exploiter ses ressources propres, l'on sacrifierait sa prospérité à l'intérêt national et suprimait les conditions financières de toute décentralisation véritable. Nous nous trouvons là au cœur d'un débat qui continue à sensibiliser les élus et l'opinion dans le Territoire, et qui reste ouvert puisque le nouveau statut maintient la réglementation minière dans les compétences de l'Etat.

La seconde loi portant sur le régime fiscal de certains investissements a cependant été abrogée en 1975 et l'Assemblée territoriale a retrouvé, en ce domaine, une compétence souveraine. Mais cette « valse hésitation » des retraits et des restitutions de compétence fait mesurer combien il est difficile de définir un équilibre satisfaisant entre la nécessaire sauvegarde de l'intérêt national et les aspirations locales à la maîtrise économique des ressources, dans le contexte d'une décentralisation poussée.

L'objectif de la troisième loi Billotte était différent puisqu'elle avait pour but de mettre en place dans le Territoire des institutions communales semblables à celles de la Métropole. Les communes de droit local, créées en 1961, restaient en effet étroitement subordonnées, notamment en ce qui concerne leurs ressources, à l'Assemblée territoriale, et cette situation était préjudiciable au développement de la vie communale, principalement dans l'intérieur où l'isolement des populations la rendait particulièrement nécessaire. La loi du 3 janvier 1969 a doté les communes de ressources propres constituées par un prélèvement obligatoire au moins égal à 15 % sur le produit des impôts alimentant le budget de la Nouvelle-Calédonie.

Complétée tout récemment par l'extension au Territoire de certaines parties du Code des Communes, cette réforme peut être considérée comme ayant atteint la plupart de ses objectifs et il en est résulté un indéniable développement de la vie communale.

L'organisation des autorités locales, leurs attributions dans le cadre des institutions en vigueur, résultent de la recherche d'un équilibre qui a fait alterner libéralisation et reprise en main par l'Etat.

C. - Le fonctionnement des organes territoriaux actuels

Le statut actuel, tel qu'il résulte de la loi du 28 décembre 1976, peut être caractérisé par deux traits essentiels :

- une clarification de la définition des compétences respectives de l'Etat et du Territoire,
- un renforcement des prérogatives de l'exécutif local et un meilleur équilibre des attributions de l'organe exécutif et de l'organe délibérant.

1. - Une clarification des compétences respectives de l'Etat et du Territoire

Si, sur le fond, par rapport aux institutions nées de la loi-cadre, la répartition des compétences entre l'Etat et le Territoire ne subit pas de modifications majeures, leur formulation nouvelle obéit à un esprit différent illustrant une volonté de décentralisation indéniable. Alors que, dans l'ancien statut, les compétences locales se trouvaient minutieusement énumérées, dans le nouveau statut, ce sont les compétences de l'Etat qui se trouvent limitativement définies. L'Etat a conservé la compétence sur les matières assurant la solidarité nationale et nécessaires à l'unité et à la sécurité du Territoire : la monnaie, les changes, les relations extérieures, la défense, la justice, le droit civil, l'enseignement secondaire et supérieur.

Toutes les matières n'entrant pas dans cette définition sont dévolues aux autorités locales qui sont ainsi chargées d'élaborer les règles de droit commun régissant les affaires du Territoire. Le procédé choisi, que l'on pourrait qualifier de type fédéraliste puisque les attributions du pouvoir central sont limitativement définies, donne ainsi la marque d'une décentralisation effective.

2. - Les organes locaux et leurs attributions

La constitution des organes locaux reste, dans ses grandes lignes, celle héritée des institutions nées de la loi-cadre de 1956.

Le Haut-Commissaire, représentant de l'Etat, est aussi chef de l'Administration territoriale et Président de l'exécutif local : le Conseil de Gouvernement.

L'organe délibérant, l'Assemblée territoriale composée de 36 membres, a – en ce qui concerne les affaires de compétence locale – des prérogatives de Parlement.

L'Assemblée vote le budget du Territoire et établit souverainement la fiscalité qui l'alimente. Dans les affaires locales qui, on l'a vu plus haut, sont toutes celles qui n'entrent pas dans les compétences limitativement définies de l'Etat, c'est l'Assemblée qui édicte toutes les réglementations, y compris dans des domaines qui, aux termes de l'article 34 de la constitution, relèveraient de la loi.

Elle peut enfin mettre en cause la responsabilité collective de l'exécutif local, le Conseil de Gouvernement, par le vote d'une motion de censure.

L'Assemblée territoriale constitue donc, du fait de l'étendue de ses prérogatives, l'organe fondamental des institutions locales.

En face d'elle et compte tenu précisément de l'importance de ses attributions, la mise en place d'un exécutif équilibré, doté des pouvoirs suffisants pour assurer efficacement la gestion quotidienne des affaires administratives, a posé un difficile problème institutionnel. La formule retenue lors de l'application de la loi-cadre a été de confier à chacun des membres du Conseil qui portaient le titre de Ministre la responsabilité directe d'un secteur de l'administration territoriale. L'application de ce système n'a pas paru satisfaisante pour le fonctionnement des services et, en 1963, l'exécutif local fit l'objet d'une réforme. Les conseillers du Gouvernement perdirent leurs responsabilités individuelles sur la gestion des services. Le Conseil de Gouvernement demeura néanmoins l'organe collectif de gestion des affaires locales au niveau de l'exécutif, mais il était simplement consulté par le chef du Territoire auquel appartenait le pouvoir de décision. Dès lors, la critique majeure qui sera faite au système et qui motivera en grande partie la réforme de 1976 portera sur l'existence de cet exécutif local inconsistant où les élus avaient la sensation d'être réduits à un rôle de représentation. Quoiqu'exagérée, puisque dans la pratique les membres du Conseil ont participé avec efficacité à la prise des décisions, cette critique recouvrait une réalité d'autant plus vivement ressentie que la réforme de 1963 avait fait naître un certain sentiment de frustration.

3. - L'accroissement des prérogatives de l'exécutif local

C'est vers la mise en place d'un véritable exécutif local qu'a tendu le nouveau statut issu de la loi du 28 décembre 1976. Le Conseil de Gouvernement est renforcé dans sa composition et compte sept membres au lieu de cinq.

Il est investi d'un pouvoir de décision effectif puisqu'il délibère sur les mesures à prendre sans que le chef du Territoire, qui continue à le présider, prenne part au vote. Ainsi et pour la première fois dans son histoire institutionnelle, le pouvoir exécutif, pour ce qui concerne les affaires locales, se trouve entièrement entre les mains d'élus choisis par l'Assemblée territoriale et responsables devant elle.

Cependant, le nouveau statut n'a pas rendu aux conseillers de Gouvernement leurs compétences de gestion directe sur la marche des services dont le chef du Territoire demeure responsable. Mais il leur confère un pouvoir d'animation et de contrôle sur les divers secteurs de l'administration, qui leur permet de suivre la marche des affaires et de veiller à l'application effective des décisions du Conseil. Enfin, le Conseil de Gouvernement voit ses attributions renforcées dans le domaine de la gestion par le transfert de compétences antérieurement dévolues à l'Assemblée, notamment en matière patrimoniale, de travaux publics, de concessions de service public.

Le maintien à l'Assemblée de ces catégories d'attribution l'entraînait à s'immiscer dans l'exécutif au détriment de son rôle de législateur local, et déséquilibrait ainsi les relations entre l'organe exécutif et l'organe délibérant.

C'est donc vers la recherche d'un meilleur équilibre d'une part entre l'Etat et les autorités locales, d'autre part entre l'exécutif et l'organe délibérant locaux que tend le nouveau statut. La mise en place des mesures propres à la loi de réforme foncière, votée par le Parlement au début de l'année 1981, mais relevant pour son application du Conseil de Gouvernement et de l'Assemblée territoriale, traduit bien ce type de rapports nouveaux entre les pouvoirs territoriaux et l'autorité de l'Etat.

II. - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

A. - Historique

Dès sa création, la colonie embryonnaire fut placée dans la mouvance des établissements français d'Océanie dont le gouverneur exerçait une lointaine tutelle sur Nouméa. Les inconvénients de cette situation apparurent vite et le décret du 14 janvier 1860 devait transformer la Nouvelle-Calédonie en colonie séparée de Tahiti et ayant son chef propre qui fut pris jusqu'en 1884 parmi les officiers de marine. L'arrivée, en 1882, du premier gouverneur allait marquer le début de l'installation d'un système administratif complet. Le 12 décembre 1874, un décret organique définissait avec précision les pouvoirs du gouverneur et la compétence des divers services. C'est à partir de 1884 que la charge de gouverneur fut attribuée à des fonctionnaires civils. En 1885, le Territoire fut doté d'un Conseil général élu au suffrage universel par les citoyens français sur la base d'un découpage territorial. Enfin, la loi du 7 avril 1888 devait mettre en place les cadres administratifs de la vie locale en créant des commissions municipales avec membres et présidents élus. Ces commissions municipales, au nombre de 23, furent dans la plupart des cas la matrice des 32 communes actuelles.

Avec le lent étoffement de la population du Territoire, le désir se fit jour de regrouper en « régions » ces commissions municipales, afin de créer entre de très petites agglomérations, longtemps isolées, un minimum de solidarité et de cohésion.

Un premier découpage territorial, réalisé par un décret de 1879, créa cinq arrondissements qui découpaient l'île en tronçons inégaux dans le sens de la largeur. En 1898, ce découpage initial peu commode du fait des difficultés de liaison entre les côtes Est et Ouest fut remanié et un nouveau décret créa trois territoires administratifs. Le premier comprenait tout le sud jusqu'à hauteur de la baie de Saint-Vincent/Thio et les îles Loyauté. Le reste de la colonie comprenait le deuxième territoire qui occupait toute la côte Est actuelle jusqu'au Diahot au nord avec comme limite les crêtes de la Chaîne centrale et le troisième territoire qui occupait la côte Ouest jusqu'à son extrémité nord et englobait les îles Belep. Ce découpage pré-ludait à celui en vigueur aujourd'hui. Après l'essai de création en 1947 de sept commissions régionales, la loi du 3 janvier 1969 devait mettre en place des communes ayant un statut analogue à celui des communes métropolitaines. La création des subdivisions administratives allait compléter l'organisation communale de 1969 suivant le système actuel qui comprend quatre subdivisions : Sud, Côte Ouest, Côte Est, îles Loyauté. Une exception est faite pour la commune de Nouméa dont la tutelle administrative est exercée non pas par le chef de la subdivision Sud, mais par le Secrétaire Général du Territoire (Tableau I).

Subdivision	Sud	Ouest	Est	Loyauté	Nouméa	Total
Superficie (km²)	6 883	6 251	3 933	1 970	42	19 079
Population	31 351	16 977	14 309	14 518	56 078	133 233 *

* estimée au 1^{er} janvier 1980 à 139 600 habitants.

Tableau I. - Les subdivisions administratives de la Nouvelle-Calédonie en 1976.

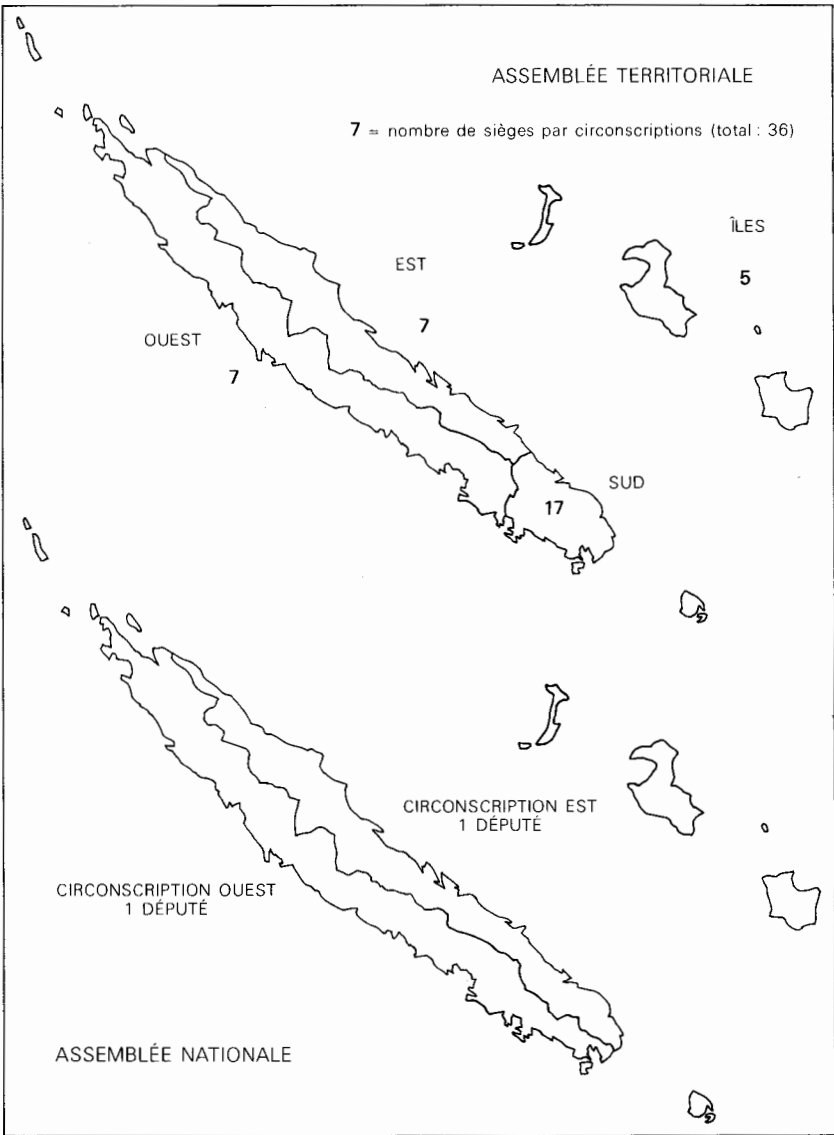


Figure 1 – LE DÉCOUPAGE ÉLECTORAL

A ce découpage administratif se superpose celui des circonscriptions électorales permettant l'expression de la représentation politique aux trois niveaux fondamentaux (fig. 1).

- Celui de la commune, gérée par un Maire et des conseillers municipaux élus tous les six ans ;
- Celui du Territoire, qui pour la désignation tous les cinq ans des 36 membres de l'Assemblée territoriale est découpé en quatre circonscriptions, les conseillers territoriaux étant élus au suffrage universel par l'ensemble des citoyens de la Nouvelle-Calédonie âgés de 18 ans au moins ;
- Celui de la représentation du Territoire à l'Assemblée nationale. Pendant longtemps la Nouvelle-Calédonie a été représentée à l'Assemblée nationale par un député. Depuis mars 1978, un second siège a été créé. Un des députés représente Nouméa et la côte Ouest, l'autre la côte Est et les îles Loyauté. La Nouvelle-Calédonie est également représentée par un sénateur et un conseiller économique et social.

B. - L'organisation autochtone

L'organisation traditionnelle mélanésienne a été reconnue empiriquement par les autorités administratives dès les premiers actes réglementaires, intervenus notamment en 1867-1868, sous la forme de la tribu. Dès l'origine et dans un souci de protection, la législation rendra les terres propriété des tribus sous la dénomination de réserves, inaliénables, insaisissables et incommutables. Le régime sera confirmé en dernier lieu par l'Assemblée territoriale devenue compétente en matière de droit coutumier aux termes du statut du Territoire, par une délibération du 10 mars 1959. Récemment, dans un souci d'adaptation plus poussé à la réalité coutumière, l'Assemblée territoriale a reconnu l'existence de la propriété clanique qui constitue la base la plus authentique de la propriété foncière mélanésienne. Au plan de l'organisation sociale, des chefs étaient reconnus comme représentants de collectivités mélanésiennes. Aujourd'hui, selon le statut du Territoire, la désignation coutumière de ces chefs de tribu doit faire l'objet d'un acte de constatation officiel du représentant de l'Etat.

Enfin, la constitution de la V^e République a confirmé la garantie pour les citoyens français des Territoires d'Outre-Mer, de la conservation et du respect de leur statut personnel. Ceci implique en particulier la reconnaissance des formes coutumières de l'organisation familiale et de la transmission des biens.

C. - L'encadrement administratif

La Nouvelle-Calédonie dispose aujourd'hui d'une armature administrative développée et diversifiée sans équivalent parmi les Etats insulaires du Pacifique du sud. Un recensement des agents et fonctionnaires de tous statuts, effectué par les soins du Service de la Statistique, donnait, au 1^{er} janvier 1979, le chiffre de 9 386 personnes relevant de la fonction publique, ou para-publique. Du fait de la spécificité de son statut, le Territoire dispose en effet de plusieurs catégories de fonctionnaires et agents de l'Etat ou des collectivités publiques (Tableau II). Le groupe le plus nombreux est représenté par les fonctionnaires territoriaux. Ils sont suivis par les fonctionnaires de l'Etat. Le personnel communal, de développement assez récent, apparaît ensuite, suivi des catégories de personnels plus spécifiques et à vocation technique. Ainsi, avec près de un fonctionnaire pour 14 habitants et un fonctionnaire pour 5 actifs en 1979, la fonction publique joue un rôle très important dans la vie économique et sociale.

Service	Total	%
Etat	2 122	22,6
Territoriaux	2 370	25,2
Mixtes	651	7
Para-publics de l'Etat	1 200	12,8
Communal	1 342	14,3
Para-public Territoriaux	684	7,3
Enseignement Territorial	1 017	10,8
	9 386	100 %

Tableau II. - Les catégories de la fonction publique en Nouvelle-Calédonie (Source : Service de la Statistique - 1979).

1. - La fonction publique territoriale

Son importance actuelle qui en fait le premier groupe de fonctionnaires du Territoire résulte de la forte croissance des effectifs depuis une vingtaine d'années, conséquence d'une diversification des services et du souci d'une meilleure implantation en particulier des deux services de base que constituent l'Enseignement et la Santé Publique (1 017 et 904 employés) (planches 47 et 48). Viennent ensuite le Service des Travaux Publics avec 640 employés, puis l'ensemble des Services Ruraux (Génie Rural, Eaux et Forêts, Agriculture) avec 196 employés. Ces services cumulent 73 % de l'effectif des fonctionnaires territoriaux.

2. - La fonction publique d'Etat

Avec 22,6 % de l'ensemble du fonctionnariat en poste en Nouvelle-Calédonie, la fonction publique d'Etat joue un rôle de plus en plus marqué dans la vie locale et son poids en effectifs comme en moyens de paiement n'a cessé de croître depuis une dizaine d'années. Les fonctionnaires de l'Etat affectés en Nouvelle-Calédonie assurent d'abord le fonctionnement des services de souveraineté nationale (Justice, Armée, Trésor, Monnaie). Les forces armées (Terre, Mer, Aviation), avec un effectif de l'ordre de 1 200 personnes, représentent plus de la moitié de ce groupe (55 %). Viennent ensuite les services de gendarmerie (400 hommes environ en permanence) qui assurent en « brousse » un double rôle : celui de syndic des affaires autochtones auprès des tribus mélanésiennes, et les tâches de simple police dans les communes de « brousse » pratiquement toutes démunies de police locale. Les autres groupes notables sont : la police urbaine de Nouméa et ses branches spécialisées d'enquêtes générales (171 fonctionnaires) et les services administratifs

qui assurent le fonctionnement du Haut Commissariat de la République et du Secrétariat Général du Territoire. Les Douanes et les services de la Justice sont représentés respectivement par 99 et 61 fonctionnaires.

L'Enseignement et la Recherche tiennent enfin parmi les services d'Etat une place d'une importance particulière, avec 1 200 agents et près de 13 % de l'effectif global de la fonction publique. On peut distinguer deux types de services spécifiques : les tâches d'enseignement et d'administration de l'Enseignement Secondaire (lycée La Pérouse, lycée Technique, collèges d'Enseignement Secondaire) occupent au total 670 fonctionnaires ; le groupe des organismes chargés de la recherche scientifique pure et appliquée comprend l'institut Pasteur, l'Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer (ORSTOM - 179 agents), les instituts spécialisés du Groupement d'Etudes et de Recherches pour le Développement de l'Agriculture Tropicale (GERDAT - 38 agents), le Centre National pour l'Exploitation des Océans (CNEXO - 7 agents). A ces services, qui relèvent de l'action scientifique et culturelle, il convient enfin d'ajouter la station de France Région 3 (FR3) qui répercute sur le Territoire la voix et l'image de la France grâce à ses émetteurs de télévision et de radio.

3. - Les services communaux

Leur création et leur rapide essor datent de l'application en 1969 d'un système d'administration des affaires communales devenu aujourd'hui quasi identique à celui de la Métropole. Avec 1 342 agents, cette administration fournit à l'intérieur un encadrement qui a trop longtemps fait défaut.

4. - Les services mixtes

Ils regroupent à côté des services très spécialisés : circulation et affaires maritimes, aviation civile et météorologie (291 agents pour ce dernier), services rectoraux et socio-culturels (351 agents), l'important service des Postes et Télécommunications (684 agents).

L'importance du rôle de l'Etat dans le fonctionnement général des Administrations est remarquable. En effet, si les fonctionnaires dépendant directement ou indirectement de l'Etat représentent 35,3 % du total, cette proportion s'accroît en fait du nombre important de fonctionnaires métropolitains détachés dans les services locaux. Il en est de même au niveau budgétaire, l'Etat assurant directement ou indirectement (convention de prise en charge) une large part du fonctionnement financier des services locaux. L'interpénétration des secteurs relevant respectivement de l'Etat et du Territoire s'affirme de ce fait surtout depuis le début de la crise économique, car les coûts de fonctionnement accrus par l'extension des services et l'amélioration de leur qualité générale pèsent de plus en plus lourdement sur les finances locales. Cette tendance semble appelée à s'amplifier si l'on veut répondre aux besoins nouveaux et croissants de populations dont l'encadrement administratif, au moins en « brousse », fut longtemps incomplet comme le traduit le carton correspondant de la planche.

Celui-ci fait apparaître des disparités locales entre communes et régions. De façon à éviter de privilégier la résidence des fonctionnaires on a eu recours à une pondération qui répartit les agents en fonction de leur zone d'action et permet de mettre en évidence quatre grands types d'encadrement :

- 1) Les communes à très fort encadrement administratif, au nombre de trois (Païta, Koumac, Bourail) avec un fonctionnaire pour 5 à 10 habitants.
- 2) Les communes à densité administrative moyenne, soit 11 communes dont Nouméa, qui ont une densité de un fonctionnaire pour 11 à 15 habitants.
- 3) Les communes à densité plutôt faible, avec un fonctionnaire pour 16 à 20 habitants, soit 16 communes représentant la moitié des communes du Territoire.
- 4) Les communes marginales par leur position géographique et leur faible densité, au nombre de deux, les îles Belep et l'île des Pins.

Les disparités constatées tiennent aussi bien à la taille des populations, à la superficie de certaines communes, qu'au coût élevé des infrastructures très dispersées à créer.

5. - La ventilation géographique des agents et des grands services

a. La répartition des fonctionnaires

Les implantations administratives et la répartition numérique des fonctionnaires par subdivision pour les grands services publics est analysée par quatre sous-cartons de la planche.

Le premier représente, pour chaque type de service public, les effectifs de la fonction publique par subdivision compte tenu de la résidence officielle des agents (Tableau III).

Subdivisions	Effectifs	% par rapport au total
Nouméa	6 713	72
Sud	976	10
Ouest	779	8
Est	552	6
Loyauté	364	4
	9 384	100

Tableau III. - Répartition des fonctionnaires par subdivisions.

Nouméa a elle seule abrite 6 713 fonctionnaires soit 72 % du total du Territoire. L'analyse du même effectif, en tenant compte de la nature des services, révèle la très forte concentration au chef-lieu de l'administration à vocation territoriale et les servitudes qui en résultent (Tableau IV).

Services	% Nouméa
Etat	89,98
Para-publics	89,58
Mixtes	60,82
Communaux	48,36
Territoriaux	70,37
Para-publics territoriaux	79,67
Enseignement territorial	44,14

Tableau IV. - Part de l'effectif des diverses catégories de services concentrée à Nouméa.

Si l'importance relative du personnel communal à Nouméa est le résultat d'une organisation déjà ancienne, les personnels territoriaux, publics et para-publics apparaissent à peine moins concentrés dans la capitale que les fonctionnaires de l'Etat.

b. Services de l'Etat

Leur présence en « brousse » est ponctuelle, par exemple au niveau communal avec la Gendarmerie nationale qui a des brigades dans toutes les communes (sauf Belep) où elle joue d'abord un rôle administratif.

L'Armée est beaucoup plus concentrée à Nouméa, au camp de Plum et au camp d'entraînement de Nandai. Une partie de ses effectifs assure l'instruction du contingent local d'appelés calédoniens et wallisiens-futuniens. Justice et Police nationale se localisent à Nouméa. Les services du Haut Commissariat et du Trésor sont de même regroupés à Nouméa pour la majorité de l'effectif, mais disposent, au niveau des subdivisions administratives, d'annexes implantées à La Foa, Koné, Poindimié et Wé.

c. Services ruraux et du développement

Ils jouent aujourd'hui un rôle essentiel dans une économie locale affectée profondément par la crise minière qui a réveillé les espérances de développement de la « brousse » et de promotion agricole des tribus mélanésiennes. Le nouveau service du Développement et de l'Education de base rejoint dans sa finalité l'action plus technique des services ruraux. Une partie de leur implantation actuelle correspond d'ailleurs à l'encadrement accentué de celles des communes où les espoirs de développement rural paraissent les plus prometteurs : Bourail, La Foa, Koné et Pouembout, Koumac et Gomen, Poindimié, Lifou.

d. Services Techniques

Il s'agit des services qui assurent le progrès et l'entretien des infrastructures publiques dont dépend la vie de relations et les communications (Travaux Publics, P. T. T., Aviation Civile, Services Communaux). Le Service Topographique prend en charge, de son côté, la délimitation des propriétés privées et du domaine public. Dans un territoire peu peuplé, la réforme foncière actuellement engagée et la délimitation des permis miniers revêtent une importance qui justifie celle de ce service.

La Nouvelle-Calédonie est aujourd'hui dotée d'un tissu administratif qui, en dépit d'une forte concentration à Nouméa et d'une inégale densité dans le reste de l'archipel – en partie compensées par la mobilité des agents –, témoigne enfin d'une volonté d'adaptation aux situations et aux besoins spécifiques des diverses ethnies en présence. Ce rapprochement de l'administration et des administrés introduit peut-être un des changements les plus profonds dans la vie du Territoire et conditionne l'évolution future de ses populations.

La mise en place d'une structure administrative diversifiée et de qualité a permis à la Nouvelle-Calédonie de rompre à la fois un isolement extérieur qui lui fut longtemps dommageable, et son propre isolement intérieur. Ainsi s'assurent l'insertion du pays dans une économie de type développé et une unité territoriale plus solidaire et plus responsable.

J.-M. SOMNY

Chef du Service de Législation
et des Etudes du Territoire de
Nouvelle-Calédonie

J.-C. ROUX

ORSTOM

Orientation bibliographique

BROU (B.) - 1981. Le dilemme du droit des personnes mélanésiennes. *Bulletin de la Société d'Etudes Historiques de la Nouvelle-Calédonie*. 47. 2, pp. 25-32.

CLAVAL (P.) - 1978. Espace et pouvoir. P. U. F. Coll. Espace et liberté. Paris, 257 p.

ETIENNE (M.) - 1903. Table générale alphabétique et analytique des actes officiels. Tomes I et II. Nouméa, 908 p. et 991 p.

GASCHER (P.) - 1975. La Belle au bois dormant (regards sur l'Administration coloniale en Nouvelle-Calédonie de 1874 à 1894). Société d'Etudes Historiques de la Nouvelle-Calédonie. 8. Nouméa, 298 p.

MAYLIE (R.) - 1956. L'organisation administrative de la Nouvelle-Calédonie. *Etudes mélanésiennes*. 9, pp. 98-118.

MEUNIER (J.) - 1969. La vie politique en Nouvelle-Calédonie et Dépendances. D. E. S. de Sciences Politiques. Université de Paris. Faculté de Droit et Sciences Economiques. 166 p. multigr.

LANGOURIEUX (J.) - 1979. La population active dans le secteur public ou para-public en Nouvelle-Calédonie. Service de la statistique. Notes et documents n° 2. Nouméa, 33 p. multigr.

Secrétariat de l'Assemblée territoriale - 1977. Elections territoriales. Nouméa, 15 p. multigr.

SOMNY (J.-M.) - 1978. Les institutions du Territoire. *in* Cent ans au service du développement économique. Chambre de Commerce et d'Industrie. Nouméa, pp. 17-25.

GOVERNMENT SERVICES

New Caledonia's status as overseas French Territory gives it decentralized institutions. Recently (1976) the distribution of powers between the central and the local governments was clarified. The administrative organization meets the requirements of the very comprehensive range of public and semi-public departments functioning with the help of nearly 10 000 civil servants. There is a tendency for the role and numbers of State civil servants to increase.

I. - Territorial institutions

New Caledonia's present status, as defined by the law of 28th December 1976, is the result of a historical evolution which has been progressively redefining the ties between the French colonial territories and France since 1946. Today Overseas Territories possess highly decentralized structures. The Territory is represented in the French Parliament by 2 deputies and 1 senator.

The law of 28th December 1976 attempted to clarify the definition of both State and Territorial powers, while reinforcing the prerogatives of the local executive. To deal with local affairs total executive power is given to elected members, chosen by the Territorial Assembly and responsible before it. These members do not run the departments directly but ensure that the decisions of the Government Advisory Board are effectively applied.

II. - The administrative organization

Since 1860, New Caledonia was governed first by military then by civil governors and given a General Council, elected by universal suffrage, from 1885 on, and in 1888 municipal commissions, the forerunners of the present municipal districts which were defined in 1969. The electoral districts are superimposed on this division. The traditional Melanesian organization was empirically fixed according to the concepts of 'tribe' and, as far as land rights were concerned the 'reserve' and more recently clanic property. The constitution of the Fifth Republic guarantees that the personal rights of French citizens living in the Overseas Territories are maintained and respected. In 1979 there was 1 civil servant per 14 inhabitants. This staff makes a complete range of services available in spite of the very low rural population density.

Nearly 3/4 of the civil servants reside officially in Noumea where a very large number of the different administrative departments are concentrated. The diversification and strengthening of the administrative system underline the fact that the Territory gradually acquires the economy of a developed country.

KEY

ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

- 1 *Main centre of Territory*
- 2 *Main centre of Subdivision (region)*
- 3 *Main centre of 'commune' (district)*
- 4 *Communal boundary (the 'commune' is named after its main centre except for the islands of Ouvea, Lifou and Mare, the Belep islands and the isle of Pines).*
- 5 *1879 Division*
- 6 *1898 Division*

NATIVE ADMINISTRATIVE CHIEFTAINCIES

- 1 *Native territorial reserves*
- 2 *Native districts and 'independant' tribes*
- 3 *Place of residence of a traditional 'grand chief'*
- 4 *Name of native district*
- 5 *Name of independant tribe*

ADMINISTRATIVE FRAMEWORK IN 1979

- 1 *Number of public servants*
- 2 *One public servant for every 5 to 10 inhabitants*
- 3 *One public servant for every 11 to 15 inhabitants*
- 4 *One public servant for every 16 to 20 inhabitants*

DISTRIBUTION OF MEMBERS OF PUBLIC SERVICE IN 1979

- 1 *State Services*
- 2 *Mixed and para-public state services*
- 3 *Territorial services*
- 4 *Communal/district services*
- 5 *Number of public servants*

DISTRIBUTION OF PUBLIC SERVICES IN THE COMMUNES

- State services*
- 1 *Services of the high commission and general administration*
 - 2 *Treasury and customs*
 - 3 *National "gendarmerie"*
 - 4 *Army*
 - 5 *Justice department and national police force.*

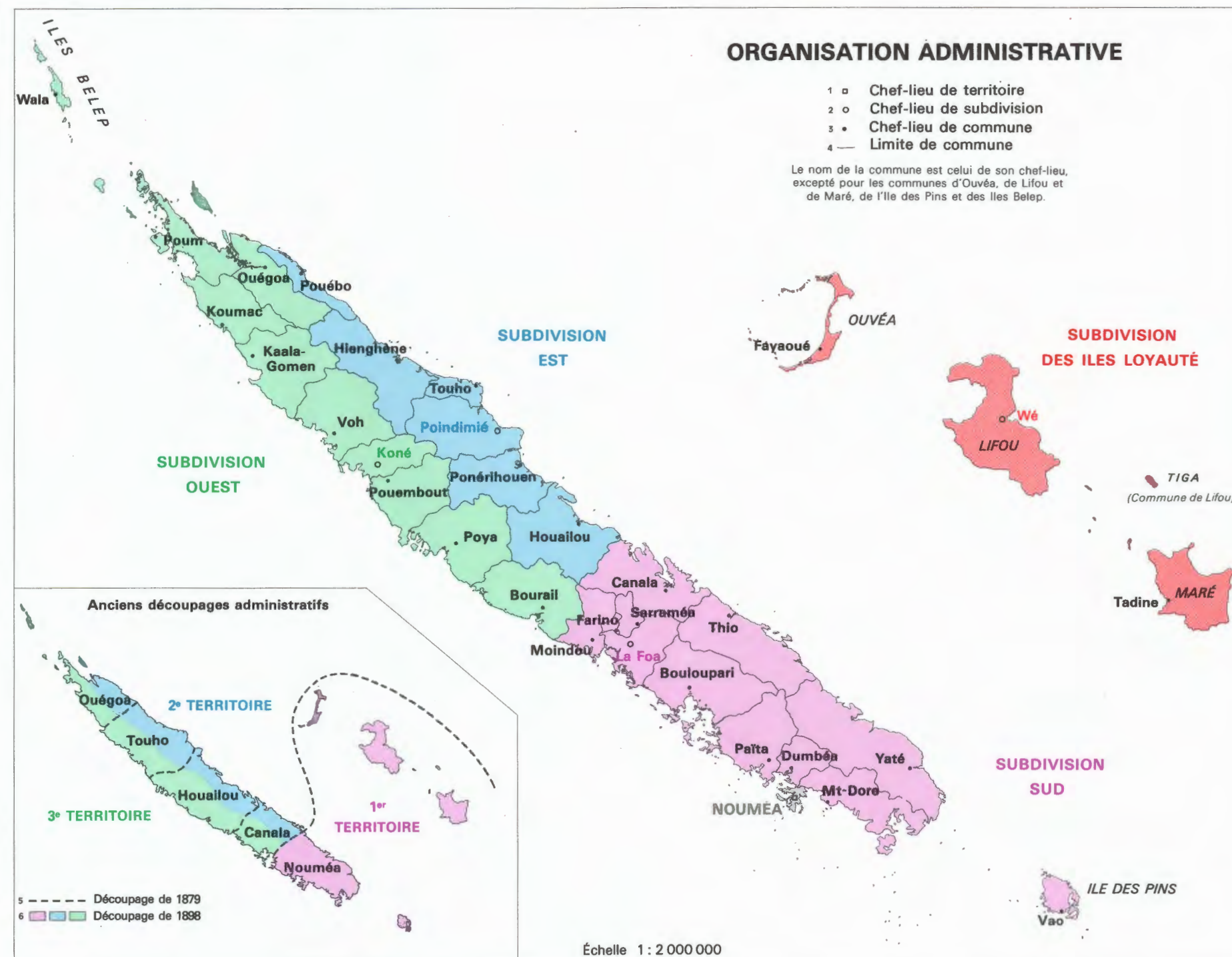
- Rural development services*
- 6 *Department of agriculture*
 - 7 *Department of stock farming*
 - 8 *Water and Forest service*
 - 9 *Civil engineering*
 - 10 *Service for development and basic education*
 - 11 *FICC French Institute for Coffee and Cocoa*

- Technical Departments*
- 12 *Public works*
 - 13 *Employment department*
 - 14 *Maps and surveys department*
 - 15 *Post office*
 - 16 *Civil Aviation*
 - 17 *Communal (district) service*

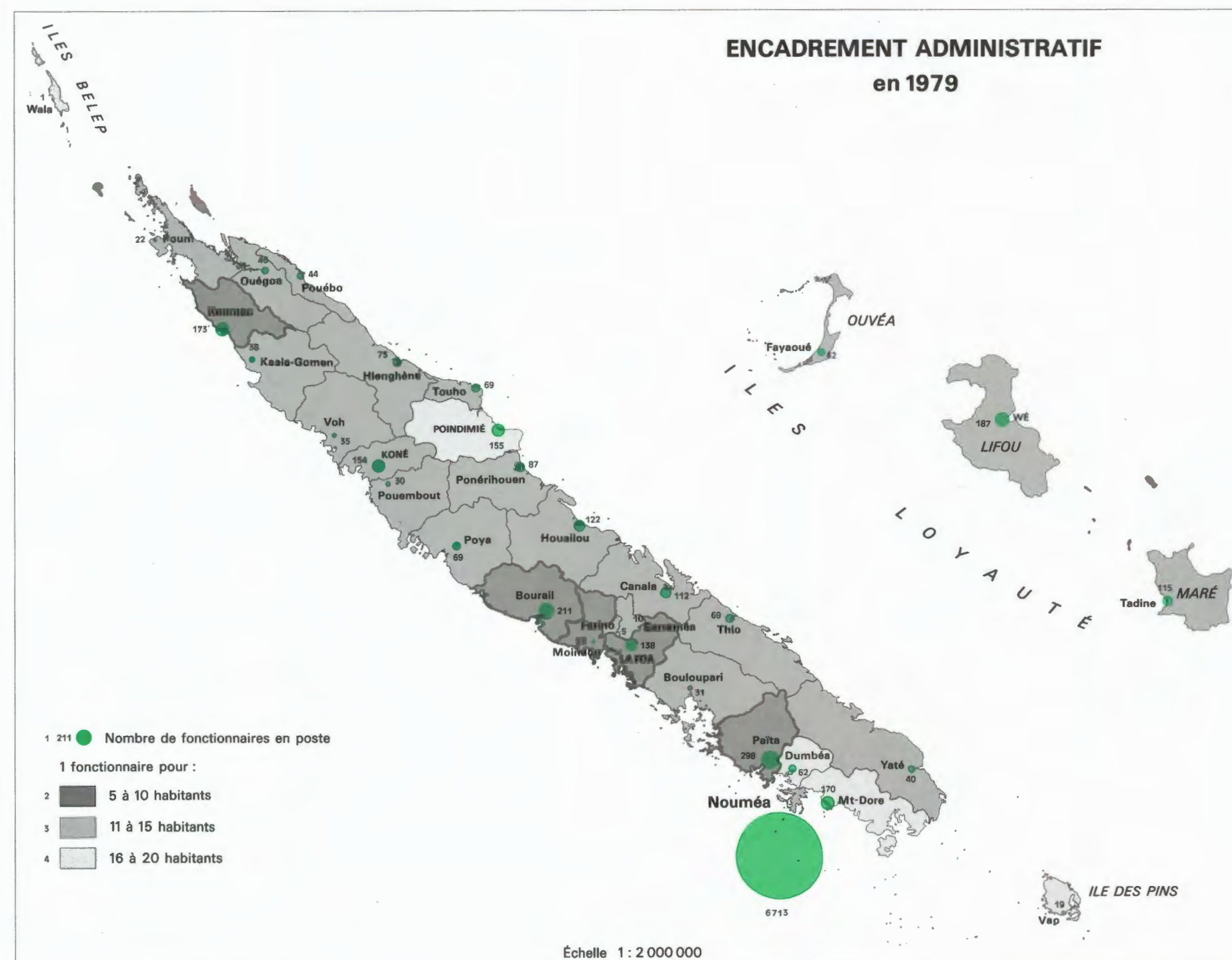
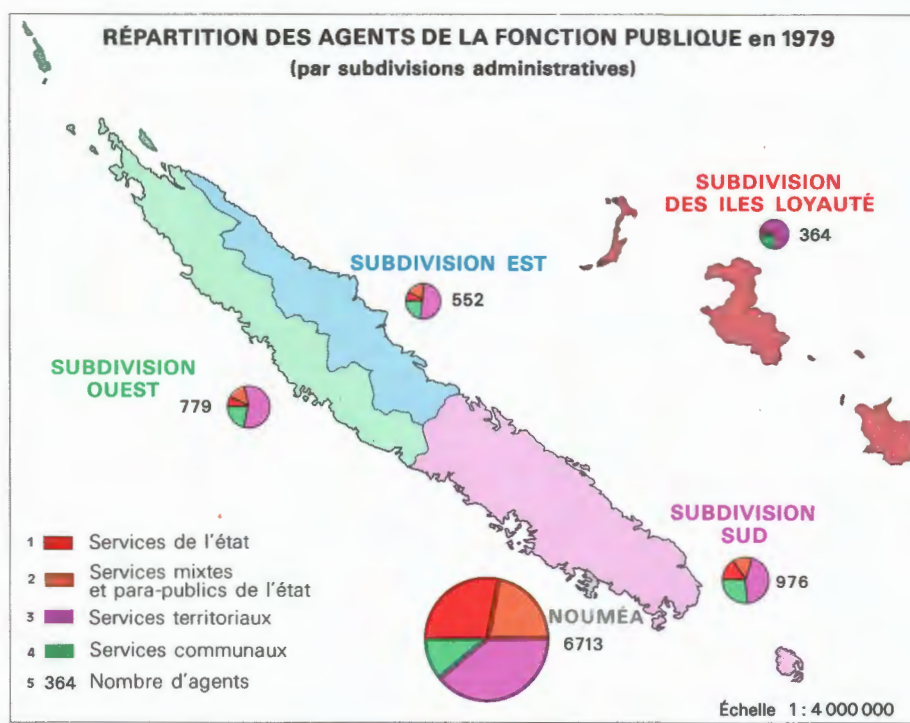
ORGANISATION ADMINISTRATIVE

- 1 □ Chef-lieu de territoire
- 2 ○ Chef-lieu de subdivision
- 3 • Chef-lieu de commune
- 4 — Limite de commune

Le nom de la commune est celui de son chef-lieu, excepté pour les communes d'Ouvéa, de Lifou et de Maré, de l'île des Pins et des îles Belep.



CHEFFERIES ADMINISTRATIVES AUTOCHTONES

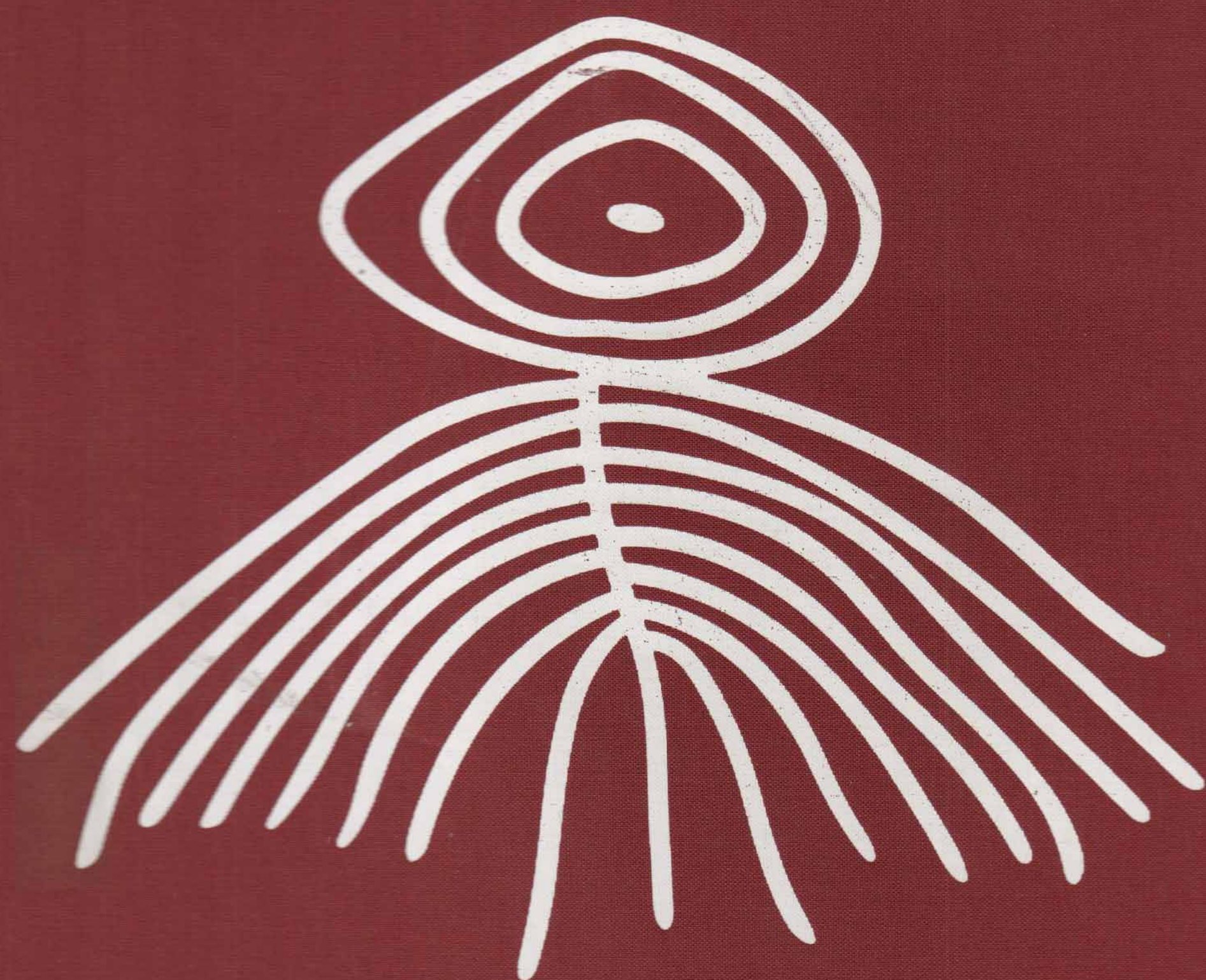
ENCADREMENT ADMINISTRATIF
en 1979RÉPARTITION DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE en 1979
(par subdivisions administratives)

RÉPARTITION COMMUNALE DES SERVICES PUBLICS

SERVICES RURAUX
ET DU DÉVELOPPEMENT

SERVICES TECHNIQUES





ATLAS
de la
nouvelle
CALEDONIE
et
dépendances



© *ORSTOM* - 1981 - *RÉIMPRESSION 1983*

ISBN 2-7099-0601-5

Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer

Direction générale : 24, rue Bayard, 75008 Paris - France

Service des Editions : 70-74, route d'Aulnay, 93140 Bondy - France

Centre de Nouméa : Boite Postale n° A 5, Nouméa Cédex - Nouvelle-Calédonie

rédaction de l'atlas

Direction scientifique

Alain HUETZ de LEMPS
Professeur de Géographie à l'Université de Bordeaux III

Michel LEGAND
Inspecteur Général de Recherches
Délégué Général de l'ORSTOM pour le Pacifique Sud

Gilles SAUTTER
Membre du Comité Technique de l'ORSTOM
Professeur de Géographie à l'Université de Paris I

Jean SEVERAC
Directeur Général adjoint honoraire de l'ORSTOM

Coordination générale

Gilles SAUTTER
Membre du Comité Technique de l'ORSTOM
Professeur de Géographie à l'Université de Paris I

Conseil scientifique permanent Conception - Réalisation

Benoît ANTHEAUME Géographe, ORSTOM
Jean COMBROUX Ingénieur cartographe, ORSTOM
Jean-Paul DUBOIS Géographe, ORSTOM
Jean-François DUPON Géographe, ORSTOM
Danielle LAIDET Cartographe-géographe, ORSTOM

Secrétariat scientifique

Jean-Paul DUCHEMIN Géographe, ORSTOM
André FRANQUEVILLE Géographe, ORSTOM

Auteurs

ANTHEAUME Benoît Géographe, ORSTOM
BAUDUIN Daniel Hydrologue, ORSTOM
BENSA Alban Ethnologue, Université de Paris V-CNRS
BEUSTES Pierre Service Topographique
BONNEMAISON Joël Géographe, ORSTOM
BOURRET Dominique Botaniste, ORSTOM
BRUEL Roland Vice-Recteur de Nouvelle-Calédonie
BRUNEL Jean-Pierre Hydrologue, ORSTOM
CHARPIN Max Médecin Général
DANDONNEAU Yves Océanographe, ORSTOM
DANIEL Jacques Géologue, ORSTOM
DEBENAY Jean-Pierre Professeur agrégé du second degré
DONGUY Jean-René Océanographe, ORSTOM

DOUMENGE Jean-Pierre Géographe, CEGET-CNRS
DUBOIS Jean-Paul Géographe, ORSTOM
DUGAS François Géologue, ORSTOM
DUPON Jean-François Géographe, ORSTOM
DUPONT Jacques Géologue, ORSTOM
FAGES Jean Géographe, ORSTOM
FARRUGIA Roland Médecin en chef
FAURE Jean-Luc Université Bordeaux III
FOURMANOIR Pierre Océanographe, ORSTOM
FRIMIGACCI Daniel Archéologue, ORSTOM-CNRS
GUIART Jean Ethnologue, Musée de l'Homme
HENIN Christian Océanographe, ORSTOM
ILTIS Jacques Géomorphologue, ORSTOM
ITIER Françoise Géographe, Université Bordeaux III

JAFFRE Tanguy Botaniste, ORSTOM
JEGAT Jean-Pierre Service des Mines
KOHLER Jean-Marie Sociologue, ORSTOM
LAPOUILLE André Géophysicien, ORSTOM
LATHAM Marc Pédologue, ORSTOM
LE GONIDEC Georges Médecin en chef
MAC KEE Hugh S. Botaniste, CNRS
MAGNIER Yves Océanographe, ORSTOM
MAITRE Jean-Pierre Archéologue, ORSTOM-CNRS
MISSEGUE François Géophysicien, ORSTOM
MORAT Philippe Botaniste, ORSTOM
PARIS Jean-Pierre Géologue, BRGM
PISIER Georges Société d'Etudes Historiques de Nouvelle-Calédonie

RECY Jacques Géologue, ORSTOM
RIVIERRE Jean-Claude Linguiste, CNRS
ROUGERIE Francis Océanographe, ORSTOM
ROUX Jean-Claude Géographe, ORSTOM
SAUSSOL Alain Géographe, Université Paul Valéry - Montpellier
SOMNY Jean-Marie Service de Législation et des Etudes
TALON Bernard Service des Mines
VEILLON Jean-Marie Botaniste, ORSTOM
ZELDINE Georges Médecin en chef

EQUIPE GEOLOGIE-GEOPHYSIQUE ORSTOM
SERVICE HYDROLOGIQUE ORSTOM
SERVICE METEOROLOGIQUE Nouvelle-Calédonie

Réalisation technique

Cartes

ARQUIER Michel
DANARD Michel **MEUNIER François**
DAUTELOUP Jean **PELLETIER Françoise**
GOULIN Daniel **PENVERN Yves**
HARDY Bernard **RIBERE Philippe**
LAMOLERE Philippe **ROUSSEAU Marie-Christine**
LE CORRE Marika **SALADIN Odette**
LE ROUGET Georges **SEGUIN Lucien**

Jean COMBROUX
Chef du Service Cartographique de l'ORSTOM

Danielle LAIDET
Cartographe-géographe, ORSTOM

Commentaires

DUPON Jean-François
RUINEAU Bernard

DAYDE Colette
DESARD Yolande
DEYBER Mireille
DUGNAS Edwina
FORREST Judith
HEBERT Josette