



# AVIS

## N°17/2020

***La commission du développement  
économique, de la fiscalité et du budget  
La commission des mines, de la  
métallurgie et des énergies***

***Saisine du président du gouvernement de la Nouvelle-  
Calédonie concernant le projet de délibération relatif à  
l'heure légale en Nouvelle-Calédonie***

**Présenté par :**

**Les présidents :**

M. Dominique LEFEIVRE

M. Richard KALOI

**Les rapporteurs :**

M. Yann LUCIEN

Mme Jeannette WALEWENE

**Dossier suivi par :**

Mme Jade RETALI, chargée d'études,  
et Mme Laetitia MORVILLE, secrétaire

Adopté en commissions, le 16/09/2020

Adopté en bureau, le 21/09/2020

Adopté en séance plénière, le 23/09/2020

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 26 août 2020 selon la procédure normale par le président du gouvernement, d'un projet de délibération relatif à l'heure légale en Nouvelle-Calédonie.

## Avis n° 17/2020

Les décrets n°78-855 du 9 août 1978 relatif à l'heure légale française et n°79-896 du 17 octobre 1979 fixant l'heure légale française<sup>1</sup>, sont applicables en Nouvelle-Calédonie « jusqu'à ce que les autorités locales compétentes de ces collectivités aient édicté les règles fixant l'heure légale localement applicable en application des compétences conférées à ces collectivités respectivement par la loi organique du 19 mars 1999 et par la loi organique du 27 février 2004 susvisées. »<sup>2</sup>. La compétence n'étant pas explicitement attribuée à la Nouvelle-Calédonie, le gouvernement, dans son analyse juridique, indique que la collectivité semble compétente en la matière.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen du présent projet de délibération.

### I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

L'heure légale applicable en Nouvelle-Calédonie s'obtient en ajoutant 11 heures au temps universel coordonné (U.T.C), en application du décret n°79-896 du 17 octobre 1979 fixant l'heure légale française. Or, conformément à l'article 5 décret du 06 mars 2017 relatif au temps légal français, cette heure légale peut-être fixée par l'autorité compétente localement (pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française). La province Sud ayant adopté un vœu n° 2-2019/APS du 19 décembre 2019 relatif à l'heure légale applicable en Nouvelle-Calédonie, le gouvernement s'est saisi du sujet et propose ici un texte opérant un changement d'heure définitif.

Il s'agirait donc de modifier le fuseau horaire actuellement en vigueur sur le territoire en ajoutant une heure supplémentaire à l'heure légale, soit ajouter 12 heures au lieu de 11 actuellement, au temps UTC.

Le gouvernement vise ainsi un ensoleillement plus tardif tout au long de l'année, sans changement saisonnier, et en attend les retombées positives suivantes :

- Améliorer la qualité de vie et favoriser les activités en extérieur,
- Améliorer la sécurité (moins de délits et d'accidents),
- Réduire la consommation d'énergie,
- Stimuler l'économie.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure normale**.

---

<sup>1</sup> Abrogés par le décret n°2017-292 du 06 mars 2017 relatif au temps légal français

## II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DES COMMISSIONS

Les commissions constatent, à la faveur de cette saisine, qu'il a été fait peu de cas de leurs précédentes remarques et recommandations sur le même sujet<sup>3</sup>. En conséquence, le travail effectué précédemment sera repris dans le nouvel avis, agrémenté de quelques réflexions supplémentaires (cf. F).

### Propos liminaire

L'heure légale est fixée en Nouvelle-Calédonie par le décret n°79-896 du 17 octobre 1979 à l'heure UTC + 11 heures, la référence au temps universel coordonné étant fixée par le décret n°78-855 du 9 août 1978 relatif à l'heure légale française<sup>4</sup>.

L'article 5 du décret n°2017-292 du 6 mars 2017 relatif au temps légal français indique que les dispositions des décrets de 1978 et 1979 précédemment cités "s'appliquent en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française jusqu'à ce que les autorités locales compétentes de ces collectivités aient édicté les règles fixant l'heure légale localement applicable en application des compétences conférées à ces collectivités respectivement par la loi organique du 19 mars 1999 et par la loi organique du 27 février 2004 susvisées.", sans préciser toutefois quelles sont ces autorités compétentes.

La question reste entière de savoir quelle est l'autorité compétente pour fixer l'heure légale localement applicable, notamment si cette fixation se rattache à la réglementation des poids et mesures, le 19° de l'article 22 de la loi organique statutaire donnant cette compétence à la Nouvelle-Calédonie.

### A- Sur la consommation et l'économie

Le gouvernement a présenté cette mesure comme susceptible de stimuler la consommation et l'économie, les consommateurs ayant davantage de temps le soir avant la nuit pour diverses activités à caractère économiques et conviviales. Si cela paraît empiriquement possible et qu'une enquête de la CCI auprès de ses ressortissants montre que 91 % des répondants attendent des retombées positives sur la consommation, il n'y a à ce jour **aucun scénario de projection pour en estimer les impacts économiques**. A noter de plus qu'il est ardu de fixer le point zéro auquel se référer en pleine crise (économique avant la saisine et COVID-19 actuellement). Il sera donc difficile d'évaluer le progrès effectué à partir de ce point.

---

<sup>3</sup> Avis n°07/2020 du 15 mai 2020, « Saisine de la province Sud concernant le projet de modification de fuseau horaire de la Nouvelle-Calédonie »

<sup>4</sup> Saisi en 1996 par le ministre délégué à l'outre-mer de la question de savoir quelle est l'autorité compétente pour instituer une heure légale saisonnière en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'Etat, dans son avis n°358 697 du 30 janvier 1996, indique que le décret n°78-855 du 9 août 1978 relatif à l'heure légale française désigne, en son article 3 (3ème alinéa) le territoire de la Nouvelle-Calédonie comme "seul compétent pour instituer une heure légale saisonnière applicable à l'ensemble de ce territoire."

Par ailleurs, pour que ce premier aspect fonctionne, les commerces devront rester ouverts plus tard afin de faire profiter leurs clients de l'heure supplémentaire d'ensoleillement. De fait, si un accord interprofessionnel était nécessaire au préalable, le temps de la concertation paraît trop court d'ici au mois de juin (date d'entrée en vigueur initialement prévue par le gouvernement dans son projet de délibération et communiquée par ce dernier). **Certaines modifications techniques, telles que celles que devrait effectuer Météo France par exemple, sont également complexes et nécessitent une anticipation de la mise en œuvre de quelques mois (entre 4 et 6 mois) et hors saison cyclonique, soit au milieu de l'année civile.**

## B- Sur la sécurité

Si l'on peut effectivement imaginer que la délinquance et les accidents sont favorisés par la tombée de la nuit, il n'existe pas de chiffres disponibles à ce sujet dans le contexte calédonien. Aussi, l'amélioration apportée par le changement d'heure dans ce domaine sera là encore difficile à mesurer. Il a été évoqué lors d'une audition que la tombée de la nuit peut, au contraire, entraîner la fin de regroupements de personnes consommant de l'alcool.

## C- Sur la qualité de vie et l'attractivité

S'agissant de l'argument d'une meilleure qualité de vie grâce au temps passé dehors ou en famille avant la nuit, l'enquête de la CCI auprès de ses ressortissants montre que 92 % des participants attendent une amélioration de la qualité de vie des Calédoniens et de l'attractivité touristique de la Nouvelle-Calédonie. Cela est probable, à condition que les écoles et certains secteurs tels que le BTP (il serait d'ailleurs utile d'étudier le pic de chaleur suite à ce changement dans le cadre de la santé au travail) ne décalent pas leurs horaires, ce qui annulerait le bénéfice attendu tant sur la consommation que sur ce point. **Cependant, sans changement, le départ et le trajet des enfants pour l'école (en particulier ceux dépendant du ramassage scolaire) se feraient majoritairement de nuit le matin. Nombre de personnes ont soulevé ce problème, qu'il conviendrait de mieux appréhender. En effet, tout ne doit pas être centré sur l'économie.**

Pour certains secteurs d'activité, l'amélioration de la qualité de vie n'apparaît pas évidente. Ainsi, la majorité des agriculteurs interrogés craint de perdre une heure de travail le matin, lorsqu'il fait encore frais mais déjà jour, en particulier en saison chaude. L'agriculture se pratique en fonction du soleil afin de profiter d'un éclairage naturel, aussi le changement de fuseau horaire nécessiterait-il de décaler les heures d'embauche. D'autres secteurs d'activité, tel que le BTP ou tout métier nécessitant à la fois l'éclairage naturel et un maximum de fraîcheur du fait de leur pénibilité, pourraient être impactés de manière négative. D'autant que s'ils décalaient leurs horaires pour finir plus tard le soir, comme le secteur du commerce, la majorité des gens ne bénéficierait finalement pas davantage de temps d'ensoleillement après le travail et l'effet de la mesure serait nul.

## D- Sur la réduction de l'énergie consommée

Les commissions soulignent qu'au vu des éléments disponibles, l'économie d'énergie, même en été, apparaît très faible (de l'ordre de 200 foyers). Le gain d'énergie engendré est estimé à 800 MWh/an, soit 0.1% de la consommation de la distribution publique de l'année. Toutefois, la pointe du soir devrait être lissée, permettant une meilleure gestion des moyens de production<sup>5</sup>.

Il semble de toute façon complexe de tirer des conclusions sur cette économie, notamment du point de vue des ménages qui utiliseraient probablement moins d'éclairage artificiel en été mais peut-être plus de climatisation le soir par exemple. De plus, les commissaires s'inquiètent d'éventuels effets pervers pouvant apparaître, notamment dans les secteurs de l'industrie ou du BTP qui commencent tôt et finissent tôt, et risquent donc de devoir davantage éclairer le matin par exemple. **Une étude serait donc nécessaire afin de quantifier plus précisément les gains énergétiques.**

On peut toutefois attendre des effets positifs sur l'utilisation des énergies renouvelables (éolien et photovoltaïque), d'après le cluster Synergie et l'ADEME. Le changement d'heure pourrait favoriser un plus grand recours à l'utilisation des énergies renouvelables sans stockage, notamment au moment du pic de consommation (qui correspond à l'heure à laquelle les Calédoniens rentrent à leur domicile et allument les équipements électriques ou électroniques), du fait de la correspondance entre les heures d'activités et les heures d'ensoleillement. Cela réduirait donc les tensions subies par le réseau électrique à ce moment-là.

## E- Généralités

Sur les différents arguments avancés, les conseillers ne peuvent qu'espérer que les effets attendus se réalisent mais mettent en avant le manque d'études précises avec différents scénarios disponibles. De ce fait, ils proposent les préconisations ci-après.

**Recommandation n°01 : trouver des indicateurs afin d'évaluer les impacts du changement dans les différents domaines (sécurité, économie, consommation, économie d'énergie et qualité de vie/loisirs), à partir d'un point zéro à définir au préalable, et prévoir des remontées de terrain.**

**Recommandation n°02 : prévoir, dès la délibération, une phase test de 2 ou 3 ans et à l'issue, dans un délai de 6 mois, une évaluation rendue publique immédiatement.**

**Recommandation n°03 : veiller à éviter un décalage de l'organisation de toute la société au risque d'annuler les petites économies attendues.**

---

<sup>5</sup> Source : Enercal

Ils évoquent par ailleurs la question d'une plus grande flexibilité des horaires et de la révision des horaires de travail en général (voir problème de circulation et temps de trajet moyen très long, notamment pour les écoliers...) <sup>6</sup> afin de mieux concilier vie professionnelle et personnelle. De même, il serait utile de réfléchir aux moments les plus propices à l'apprentissage chez les enfants.

**Recommandation n°04: engager une réflexion de fond sur l'organisation de la vie professionnelle, scolaire et sociale.**

## F- Apports supplémentaires

Il est à noter que le Bureau International des Poids et Mesures s'occupe des unités de mesure et des échelles de référence comme le temps UTC, mais pas des questions liées à l'heure légale ou aux fuseaux horaires.

### A l'article 2 :

Les conseillers estiment qu'il conviendrait de **préciser que l'heure légale est obtenue en ajoutant 12 heures au temps légal de base établi par l'observatoire de Paris et tel que défini par le décret n°2017-292 du 6 mars 2017** (et non « à la valeur de l'UTC »).

### A l'article 4 :

Les commissions attirent l'attention sur le fait que la base de données des heures légales est maintenue par l'IANA (*Internet Assigned Numbers Authority*) <sup>7</sup>. On y apprend que changer de fuseau horaire n'est pas sans conséquence <sup>8</sup> : pour éviter de voir son téléphone, son ordinateur ou tout objet connecté « perturbé » par le changement d'heure, il faudrait notifier la modification du fuseau horaire au moins un an à l'avance.

Par ailleurs, tous les programmes informatiques qui ne vont pas automatiquement « chercher l'heure » devront être mis à jour manuellement, ce qui peut être complexe, notamment lorsqu'ils sont anciens.

Concernant l'aviation, ce sont les acteurs (compagnies aériennes, aéroports, services de régulation...) qui doivent informer l'IATA (International Air Transport Association) des changements affectant l'heure locale. Il est évident que le transport international nécessite que les informations aient le temps d'être diffusées à tous, y compris les voyageurs et les agences de voyage, pour éviter tout « inconvénient », que ce soit sur le créneau et l'heure de décollage, le créneau et l'heure d'atterrissage, le temps de transfert pour une connexion internationale...

Certains conseillers reviennent donc sur l'impact du choix de la date dans la mise en œuvre de ce dispositif. Ils rappellent en sus les craintes évoquées par Météo France. En effet, le service météorologique préconisait **une mise en œuvre hors période cyclonique** et estimait avoir besoin d'un **délai de 4 à 6 mois** pour apporter les modifications techniques nécessaires.

<sup>6</sup> Voir à ce sujet le vœu n° 01/2020 du 8 juin 2020 du CESE-NC - Autosaisine relative au télétravail (1<sup>er</sup> volet axé sur les mondes économique et du travail)

<sup>7</sup> <https://www.iana.org/time-zones> et <https://data.iana.org/time-zones/tz-link.html>

<sup>8</sup> <https://codeofmatt.com/on-the-timing-of-time-zone-changes/>

De même, les conseillers s'interrogent sur la compétence de l'Etat pour faire connaître au niveau international le changement d'heure.

**Recommandation n°05: Prévoir une mise en application avec un préavis suffisant eu égard aux observations mentionnées ci-dessus.**

#### Autour du texte :

Suite à l'audition du gouvernement, il est apparu que la mise en place d'une période de test de deux ans, qui fait suite à la recommandation du conseil économique social et environnemental, serait proposée par amendement lors du passage du texte au congrès. Les commissions s'en félicitent mais rappellent l'importance de **définir des indicateurs pertinents** afin d'évaluer la période concernée. Cependant, elles se demandent pourquoi cette préconisation n'a pas été directement intégrée dans le présent projet de délibération.

Elles déplorent en outre l'absence de réponse sur l'organisation de la vie scolaire et sur **les conséquences pour les enfants dépendants du ramassage scolaire** (évoqués plus haut), qui avaient inquiété plusieurs acteurs lors des premières auditions.

Certains conseillers attirent l'attention sur une méta-analyse de 2018<sup>9</sup> qui indique que la recherche d'économie sur la consommation électrique ne peut servir de justification à un changement d'heure, que d'autres impacts éventuels doivent encore être étudiés (sécurité routière, criminalité, santé), une analyse scientifique globale coûts/bénéfices restant à conduire.

Enfin, et cela aurait d'ailleurs permis de répondre aux nombreuses questions laissées en suspens entre la saisine de la province Sud et celle du gouvernement, les conseillers regrettent que ce projet de texte ne soit pas accompagné d'**une fiche d'impact**.

En effet, il s'agit d'un sujet d'importance pour toute la société calédonienne et qui impacte de nombreux domaines (agriculture, énergies, école, organisation du travail, santé<sup>10</sup> ...).

### III- CONCLUSION DES COMMISSIONS

En conclusion, les commissions rappellent que, pour conserver les effets positifs attendus, il conviendrait de ne pas décaler toute la société. Elles déplorent à nouveau la difficulté à prendre position étant donné le manque d'éléments précis mais signalent que la majorité des personnes auditionnées en mai 2020 semblait plutôt favorable.

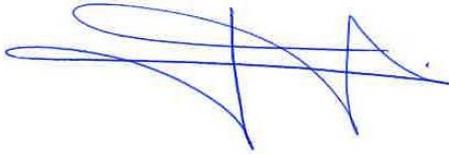
<sup>9</sup> [http://www.iaee.org/ej/ejexec/EJ391\\_ExecSum\\_Irsova.pdf](http://www.iaee.org/ej/ejexec/EJ391_ExecSum_Irsova.pdf)

<sup>10</sup> Par exemple, ce projet de délibération propose de décaler l'heure légale d'une heure par rapport à l'heure solaire actuellement en vigueur.

Dans un article publié en 2019, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6692659/>, les auteurs suggèrent, après une analyse détaillée de la littérature scientifique, d'abandonner tout décalage avec l'heure solaire, et d'aligner l'heure légale sur l'heure solaire, afin que le temps social soit en phase avec le rythme circadien. Ils conseillent, si l'objectif est de mieux profiter de la lumière naturelle en fin de journée, de plutôt travailler sur la flexibilité horaire des activités.

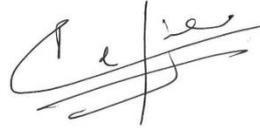
Eu égard aux observations formulées précédemment, les commissions émettent un *avis favorable* au projet de délibération relatif à l'heure légale en Nouvelle-Calédonie.

**LE RAPPORTEUR DE LA CDEFB**



**Yann LUCIEN**

**LE PRESIDENT DE LA CDEFB**



**Dominique LEFEIVRE**

**LE RAPPORTEUR DE LA CMME**



**Jeannette WALEWENE**

**LE PRESIDENT DE LA CMME**



**Richard KALOI**

**Les commissions** ont adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à la **majorité des membres** présents par **11 voix « POUR »** et **1 « ABSTENTION »**.

## **IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°17/2020**

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis défavorable**

- Sur le projet de délibération relatif à l'heure légale en Nouvelle-Calédonie

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **15 voix « défavorable »**, **12 voix « favorable »** et **2 « réservé »**.

**LA SECRETAIRE  
DE SÉANCE**



**Jeannette WALEWENE**

**LE PRESIDENT**



**Daniel CORNAILLE**

# Annexe : RAPPORT N°17/2020

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
03/09/2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Madame Lamia STAMBOULI</b>, collaboratrice de monsieur Christopher GYGES, membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en charge notamment de l'économie,</li><li>- <b>Monsieur David GINOCCHI</b>, directeur adjoint des affaires juridiques de la Nouvelle-Calédonie accompagné de <b>madame Emilie LAFLEUR</b>, chargée d'études juridiques.</li></ul>
16/09/2020	<i>Examen &amp; approbation en commission</i>
<i>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.</i>	
21/09/2020	<b>BUREAU</b>
23/09/2020	<b>SÉANCE PLÉNIÈRE</b>
<b>4</b>	<b>3</b>

## Au titre des commissions du CESE :

**Ont participé aux travaux** : mesdames **Françoise KERJOUAN** et **Jeannette WALEWENE** ; messieurs **Daniel CORNAILLE**, **Jean-Pierre FLOTAT**, **Yves GOYETCHE**, **Richard KALOI**, **Jean-Louis LAVAL**, **Dominique LEFEIVRE**, **Jacques LOQUET**, **Yann LUCIEN**, **Patrick OLLIVAUD** et **Jean SAUSSAY**.

**Étaient présents et représentés lors du vote** : mesdames **Françoise KERJOUAN** et **Jeannette WALEWENE** ; messieurs **Daniel CORNAILLE**, **Jean-Pierre FLOTAT**, **Yves GOYETCHE**, **Richard KALOI**, **Jean-Louis LAVAL**, **Dominique LEFEIVRE**, **Jacques LOQUET**, **Yann LUCIEN**, **Patrick OLLIVAUD** et **Jean SAUSSAY**.

**Étaient absents lors du vote** : madame **Martine CORNAILLE** ; messieurs **Hatem BELLAGI**, **André FOREST**, **Jean-Pierre KABAR**, **Ronald PONIA**, **Ariel TUTUGORO** et **Johanito WAMYTAN**.