

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**

en réponse

au postulat 20.111 « Plastique à usage unique : sans un sou des contribuables ! »

et à l'appui

d'un projet de loi modifiant la loi sur l'utilisation du domaine public et la loi sur les subventions

(Du 3 février 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Les plastiques à usage unique font partie de notre quotidien. Du repas livré à domicile ou pris à l'emporter aux fêtes populaires, manifestations et pique-niques, ils ont marqué nos habitudes de consommation. Derrière leur côté pratique, on découvre une vérité moins glorieuse : recyclage peu aisé (à l'exception du PET), littering, production de déchets en masse, pollution des rives, lacs et plus loin de nous, des mers et océans. À l'échelle mondiale, on assiste au cours des deux dernières années à une prise de conscience salutaire de ces problèmes. L'Union européenne (UE) et la Chine ont entériné des lois visant à interdire l'utilisation des plastiques à usage unique dès 2021 pour l'UE et dès 2022 pour l'ensemble du territoire chinois.

En Suisse, seul le Conseil fédéral dispose de la compétence légale de les interdire. Toutefois, la Confédération attend des secteurs économiques concernés qu'ils prennent des mesures volontaires afin de réduire l'emploi d'articles jetables en plastique. Ce n'est que si ces dernières se révèlent inefficaces ou insuffisantes qu'elle examinera l'opportunité d'introduire des mesures régulatrices. On se souvient de l'accord de branche signé en 2016 entre Swiss Retail Federation et la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse visant à inciter à réduire l'utilisation de sacs plastiques jetables. 4 ans plus tard, les supermarchés ont enregistré une baisse de plus de 85% de la consommation de sacs plastique et dès le 1^{er} janvier 2020, Migros et Coop ne distribuent plus gratuitement de sacs plastiques dans leurs succursales.

Les villes ne sont pas en reste : Genève puis Neuchâtel ont par exemple mis en place des programmes afin d'éviter l'usage des plastiques sur leur domaine public et les manifestations qui s'y déroulent. Le postulat 20.111 auquel le présent rapport répond s'en inspire. À l'échelle de notre canton et dans les compétences qui sont les nôtres, le Conseil d'État propose de ne plus octroyer d'autorisations sur son domaine public aux manifestations qui utiliseraient des plastiques à usage unique, ni de les subventionner. La mise en œuvre prévue au 1^{er} juillet 2022 donnera le temps nécessaire aux organisateurs pour prendre les dispositions utiles à la pérennisation de leur manifestation, sous une forme plus durable au niveau de la gestion des déchets.

1. CONTEXTE

Le 19 janvier 2020, la motion 20.111 a été déposée et ses auteurs l'ont modifiée en postulat 20.111 « Plastiques à usage unique : sans un sou des contribuables », accepté sans être combattu par le Grand Conseil le 21 janvier 2020. En substance, ses auteurs demandent de supprimer toute forme de subvention cantonale pour les manifestations autorisant ou tolérant l'utilisation de plastiques à usage unique et de conditionner l'octroi d'autorisations pour l'utilisation de l'espace public, ou pour des manifestations, à l'interdiction d'usage des matières précitées. Le texte du postulat est reproduit ici :

Le Grand Conseil prie le Conseil d'État de lui soumettre un rapport assorti de mesures visant à supprimer toute forme de subvention cantonale pour les manifestations autorisant ou tolérant l'usage de plastiques à usage unique (ou tout autre matériau non réutilisable). De même, l'État assortira l'octroi d'autorisations pour l'utilisation de l'espace public, ou pour des manifestations, ou encore l'attribution de mandats à des tiers, aux mêmes exigences en matière d'utilisation de plastiques ou de matériaux non réutilisables.

Développement :

Le bannissement des plastiques à usage unique ou tout autre matériau non réutilisable vise à diminuer les gaspillages et réduire drastiquement la production de déchets. Dans ce domaine, la Suisse est un très mauvais élève en la matière, elle qui produit 715 kg par habitant dont 340 kg de déchets résiduels (non réutilisables, non recyclables) qui partent en fumée. Or, la moitié des déchets est constituée d'emballages.

Par un courrier du 23 décembre 2019, la ville de Neuchâtel vient par exemple d'informer les organisateurs de manifestations (dont les partis politiques) et exploitants de terrasses sur son territoire, qu'à compter du 1er mars 2020, « seuls les produits réutilisables, ceux en papier et en bois, ainsi que les bouteilles en PET seront autorisés ». Des manifestations telles que la Fête des Vendanges, le NIFFF ou Festi'neuch seront concernées : on mesure dès lors l'impact considérable que la mesure aura, tant au niveau de la réduction des déchets que du signal politique qui est envoyé.

En s'inspirant de démarches de ce type, et en utilisant pleinement les leviers d'action dont il dispose, le canton contribuera à l'effort consenti par les communes pour diminuer les gaspillages, la pollution et les autres nuisances liées à l'abandon de déchets (littering).

Comme le Conseil d'État l'a fort bien décrit dans son rapport 19.028, les moyens d'action directe de l'État sont limités, notamment en raison des compétences communales ou encore des dispositions de la liberté du commerce. L'État peut cependant utiliser les instruments pour lesquels il dispose d'une marge de manoeuvre pour inciter les bénéficiaires des décisions qui relèvent de sa compétence à modifier leurs pratiques.

Ainsi, il pourra faire dépendre l'octroi d'autorisations ou de subventions, ou encore l'attribution de mandats dans des domaines susceptibles de générer du littering, à certaines conditions, comme celle de renoncer à toute utilisation de plastiques à usage unique ou tout autre matériau non réutilisable.

2. CHAMP D'ACTION ET LIMITES

Sur la base du postulat et de son développement, le Conseil d'État a identifié trois domaines d'action possibles : les conditions d'octroi en matière de subvention cantonale aux manifestations, les conditions d'octroi de l'usage accru du domaine public cantonal et l'attribution de mandats.

Ce dernier aspect est peu explicite dans le postulat. Dans la mesure où il consisterait à introduire un critère supplémentaire dans l'attribution des marchés publics, le Conseil d'État a considéré que cela en compliquerait l'attribution, déjà soumise à des exigences très strictes, notamment en matière d'égalité de traitement entre concurrents et de liberté économique. De plus, le concordat intercantonal (AIMP) ne laisse pas la marge de manœuvre nécessaire à de telles restrictions. Le Conseil d'État renonce donc à explorer cette voie semée d'embûche.

En matière de subventionnement des manifestations publiques, le Conseil d'État voit une marge de manœuvre par le biais de la Loi cantonale sur les subventions qu'il propose d'adapter en conséquence.

S'agissant des subventions issues des jeux d'argent, la Commission de répartition des bénéfices de la loterie romande est un organe paraétatique, instauré par la loi, qui assure un soutien fort aux manifestations culturelles et sportives. Toutefois, il ne s'agit pas pour autant d'argent public. A ce stade, le Conseil d'État souhaite sensibiliser la Commission de répartition par adaptation du Règlement à la question de la durabilité.

Au niveau de la loi sur l'usage du domaine public (LUDP), la loi garantit aux communes leur autonomie en matière de domaine public communal, le présent rapport s'attache donc principalement au domaine public cantonal. Il vise la vaisselle utilisée lors de manifestations subventionnées par l'État et / ou se déroulant sur son domaine public.

3. MATIÈRES DE SUBSTITUTION

Interdire l'usage de vaisselle ou d'articles non-réutilisables est une chose, leur trouver une matière de substitution en est une autre. Il est essentiel de délimiter ce qui est considéré comme non-réutilisable et les matières admises ou non.

Les produits plastiques à usage unique, y compris ceux qui sont oxo-dégradables et oxo-biodégradables, ceux qui sont combinés à d'autres matériaux ou issus de plastique recyclé, dont il s'agit d'interdire l'usage, sont les suivants :

- couverts (fourchettes, couteaux, cuillères, baguettes) ;
- assiettes et bols ;
- pailles ;
- bâtonnets mélangeurs pour boissons ;
- récipients pour aliments (y compris en polystyrène expansé) ;
- gobelets, verres, tasses, autres récipients pour boissons (y compris en polystyrène expansé), y compris leurs moyens de fermeture et couvercles ;
- sacs et sachets en plastique léger.

Les produits oxo-dégradables et oxo-biodégradables figurent dans cette liste car ils ne se dégradent pas automatiquement dans la nature, notamment dans les océans. Le processus de dégradation nécessite une exposition prolongée à des températures élevées, supérieures à 50°C. De telles conditions se retrouvent dans les installations d'incinération mais très rarement dans la nature. Les villes de Neuchâtel et de Genève les ont d'ores et déjà interdits.

En remplacement des produits précités, il convient de favoriser l'utilisation de :

- vaisselle, sacs et autres produits réutilisables ;
- produits compostables qui affichent la norme EN13432 (ex. bagasse, bambou, feuilles de palmier) ;
- produits en papier, en carton et en bois ;
- bouteilles de boissons en PET.

Le guide de la vaisselle réutilisable publié par la ville de Genève (lien internet) est une bonne référence technique pour la pratique que nous voulons appliquer dans le canton de Neuchâtel. En conséquence, il sera adapté à nos besoins et mis à disposition des organisateurs de manifestations notamment.

4. AXES LÉGAUX D'INTERVENTION

Domaine public

Pour atteindre le but visé, une modification de la loi sur l'utilisation du domaine public (LUDP) est nécessaire, afin de préciser les conditions d'octroi pour son usage accru. Si elle est acceptée, le Conseil d'État modifiera en conséquence l'arrêté concernant les concessions sur les grèves des lacs et cours d'eau (RSN 727.1). En substance, l'État refusera l'octroi d'autorisation sur le domaine public cantonal pour des manifestations, installations saisonnières, marchés ou terrasses d'établissements publics, souhaitant utiliser de la vaisselle plastique à usage unique.

Subventions

La loi sur les subventions (LSub) fixe les principes et conditions applicables au versement d'une subvention. Une modification est proposée pour préciser que l'État ne soutient pas les manifestations qui utilisent de la vaisselle à usage unique. La LSub présente un caractère général, celle-ci s'appliquera à toutes les subventions étatiques sur domaine public communal ou cantonal.

Déchets

Par ailleurs, en parallèle au présent rapport, le Conseil d'État élabore un projet de modification de la loi sur le traitement des déchets (LTD). Parmi les modifications proposées, figure une disposition nouvelle qui permettrait aux communes d'imposer aux organisateurs de manifestations l'usage de vaisselle réutilisable et une autre qui permettrait aux communes d'instaurer une taxe causale sur la restauration rapide pour les déchets spécifiques liés à cette activité.

5. LABELLISATION

Des labels « manifestation durable » commencent à émerger sur le marché. Le Conseil d'État estime que l'obtention du label permettra de favoriser l'octroi de l'autorisation, mais elle ne permettra pas de prétendre à une réduction ou une suppression des émoluments. D'une manière générale, la labellisation représente une stratégie de communication des organisateurs de manifestation face à leur public. L'État ne souhaite pas intervenir plus avant sur ce terrain.

6. COMMENTAIRES PAR ARTICLE

6.1. Loi sur l'utilisation du domaine public (LDUP)

La modification proposée consiste à refuser toute autorisation sur le domaine public cantonal pour des manifestations, marché, installations saisonnières ou terrasses d'établissements publics, voulant utiliser de la vaisselle plastique à usage unique. Cette modification s'applique en conséquence également au domaine public routier (article 74 LRVP) ainsi qu'aux conditions d'exploitation et d'installation des ports, débarcadères, plages et bains publics (cf. art. premier de 727.1). Cela nécessitera donc une modification de l'arrêté spécifique du Conseil d'État concernant les concessions sur les grèves des lacs et cours d'eaux faisant partie du domaine de l'État (RSN 721.1). De plus, une disposition pénale est aussi introduite dans la LDUP (nouvel article 11a).

6.2. Loi sur les subventions (LSub)

Le Conseil d'État propose d'y introduire une nouvelle disposition : « Les manifestations autorisant ou tolérant l'utilisation de vaisselle plastique à usage unique ne peuvent pas bénéficier de subvention cantonale. ». Elle a un caractère général et vise toute subvention octroyée par l'État pour les manifestations organisées sur le domaine public cantonal ou communal.

Comme le non-respect des conditions d'octroi d'une subvention expose son bénéficiaire à la restitution d'une subvention, le Conseil d'État renonce à introduire une disposition pénale propre à la LSub, dans la mesure où l'utilisation de vaisselle plastique à usage unique sur le domaine public est déjà punie par le biais du nouvel article 11a LDUP (ci-dessus 6.1).

7. CLASSEMENT DE MOTIONS ET DE POSTULATS

Vu les dispositions prises dans le sens des demandes du Grand Conseil, le Conseil d'État propose le classement du postulat 20.111.

8. INCIDENCES FINANCIÈRES

Le projet ne présente pas d'incidences financières mesurables pour l'État. Il n'a pas été tenu compte des éventuelles subventions étatiques que les organisateurs de manifestations renonceraient à solliciter afin de continuer à utiliser des plastiques à usage unique.

9. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence sur le personnel.

10. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence directe sur les communes. Ceci dit, pour une manifestation qui se déroule à la fois sur domaine public cantonal et communal, le Conseil d'État souhaite que dans une volonté d'harmonisation des règles, les communes s'alignent sur l'interdiction d'usage des plastiques à usage unique, notamment pour lutter contre le littering, ce qui relève de ses compétences.

11. VOTE DU GRAND-CONSEIL

L'adoption du présent projet de loi est soumise à la majorité simple des votants (art. 309 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012).

12. RÉFÉRENDUM

Le projet de loi est soumis au référendum facultatif.

13. CONCLUSION

Dans l'expectative d'une éventuelle interdiction des plastiques à usage unique prononcée par la Confédération, chacun peut à sa manière contribuer à la lutte contre ce fléau écologique. Les grands distributeurs et le commerce de détail peuvent en limiter l'usage et leurs clients peuvent aussi consommer différemment. Les alternatives existent. À titre individuel ou collectif, il est temps de penser et d'agir autrement. Les collectivités publiques ont aussi leur rôle à jouer.

En ne subventionnant plus les manifestations qui utilisent les plastiques à usage unique, l'État adopte un outil incitatif fort qui devrait amener les organisateurs de manifestation à anticiper le changement vers une consommation durable. En ne mettant plus son domaine public à disposition de telles manifestations, marchés ou terrasses, l'État marque sa volonté et son engagement envers la durabilité. Le Conseil d'État souhaite néanmoins laisser le temps nécessaire aux organisateurs pour prendre les dispositions utiles – notamment en matière de gestion des stocks – pour pérenniser leur manifestation dans le sens d'une meilleure durabilité environnementale mais sans péjorer leur financement. La crise de la Covid-19 pousse aussi le Conseil d'État à une mise en œuvre différée au 1^{er} juillet 2022, sous réserve naturellement de la décision de Grand Conseil.

Tout en laissant aux communes le choix de leur politique, le Conseil d'État souhaite que l'adoption des mesures présentées dans le présent rapport les incite à aligner leur pratique, notamment lorsque des manifestations se déroulent simultanément sur du domaine public cantonal et communal. Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'État invite le Grand Conseil à adopter la loi ci-dessous, afin de doter notre canton d'une politique incitative et concrète contre les plastiques à usage unique. Ainsi, nous lutterons efficacement contre le littering et préserverons d'autant mieux les eaux et la nature.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 3 février 2021

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur l'utilisation du domaine public et la loi sur les subventions

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

Vu 20.111 le postulat « Plastiques à usage unique : sans un sou des contribuables », du 21 janvier 2020 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 3 février 2021,

décède :

Article premier La loi sur l'utilisation du domaine public (LUDP), du 25 mars 1996, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 3 (nouveau)

³L'État n'octroie ni concession ni autorisation pour des manifestations, marchés, installations saisonnières ou terrasses d'établissements publics autorisant ou tolérant l'utilisation de vaisselle plastique à usage unique.

Art. 11a (nouveau)

Contravention

¹Toute personne au bénéfice d'une concession ou autorisation d'usage du domaine public qui y utilise de la vaisselle plastique à usage unique sera punie de l'amende d'un montant maximum de 40.000 francs.

²La tentative et la complicité sont punissables.

Art. 2 La loi sur les subventions (LSub), du 1^{er} février 1999, est modifiée comme suit :

Art. 15b (nouveau)

Les manifestations autorisant ou tolérant l'utilisation de vaisselle plastique à usage unique sur le domaine public communal ou cantonal ne peuvent pas bénéficier de subvention cantonale.

Art. 3 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

ANNEXE

PRODUITS NON AUTORISÉS



Sachets en plastique



Couverts en plastique



Gobelets, verres en plastique *



Assiettes, bols en plastique *



Pailles en plastique et bâtonnets mélangeurs en plastique



Moyens de fermeture et couvercles en plastique



Récipients en plastique pour aliments à consommation immédiate *

* Ces produits, s'ils sont composés de carton enduit d'un film plastique, sont également interdits.



Ces produits fabriqués en plastique oxo-dégradable et oxo-biodégradable sont également interdits.

PRODUITS AUTORISÉS

- Produits réutilisables.
- Produits compostables selon la norme **EN13432**, tels que **bagasse**, **PLA**, **C-PLA**.

Tout objet ou son emballage doit être muni de l'un des logos suivants ou comporter la norme EN13432 afin d'être considéré comme autorisé.



EN13432

- Produits en papier et en bois.
- Bouteilles de boissons en PET.

