

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 18 septembre 2024)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi sur l'action publique
en vue d'un développement durable (LDD)**

La commission parlementaire Durabilité,

composée de M^{mes} et MM. Stéphanie Skartsounis, présidente, Armelle von Allmen Benoit, vice-présidente, Cloé Dutoit, Marina Schneeberger, Christine Ammann Tschopp, Mary-Claude Fallet, Michel Zurbuchen, Cédric Haldimann, Yasmina Produit, Katia Della Pietra, Mathias Gautschi, Christiane Barbey et Maxime Auchlin,

soutenue dans ses travaux par M^{me} Anne Fava, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission Durabilité a siégé le 19 décembre 2024 et les 5 février, 3 mars, 7 avril et 6 mai 2025, afin de traiter le rapport 24.041 du Conseil d'État, en présence du chef du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), de la déléguée au développement durable et au climat, d'une collaboratrice scientifique du DDTE et d'une juriste du service juridique (SJEN). Le chef du service financier (SFIN) ainsi que le responsable trésorerie et consolidation ont été invités à la dernière séance afin de traiter des aspects de financement.

Exposé du Conseil d'État

Les représentant-e-s du département ont commenté le rapport, expliquant que le développement durable (DD) est un concept qui vise à concilier la satisfaction des besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il repose sur trois dimensions : sociale, environnementale et économique.

La démarche menée par le Conseil d'État a consisté à adapter à l'échelle cantonale les objectifs de développement durable (ODD) fixés par l'Organisation des Nations unies (ONU), dans son agenda 2030, et par la Suisse, dans sa Stratégie pour le développement durable 2030. La stratégie cantonale a regroupé les 17 objectifs internationaux du DD dans huit champs d'action, eux-mêmes traduits concrètement par la mise en œuvre de divers instruments sectoriels (lois, stratégies, conventions, politiques publiques).

Les caractéristiques multidimensionnelle, multithématique et systémique de la durabilité impliquent de faire sans cesse des pesées des intérêts et des arbitrages afin de soutenir de la manière la plus équilibrée et durable possible le développement des dimensions environnementale, sociétale et économique.

La démarche visant à promouvoir la durabilité dans les projets de l'État et dans les actions de l'administration nécessite de pouvoir s'appuyer sur une base légale, présentée ici sous la forme du projet de loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (LDD). Le présent rapport a aussi pour ambition de fixer un cadre de référence pour l'action du Conseil d'État durant les dix prochaines années grâce à quatre engagements prioritaires, de renforcer l'imbrication de la stratégie cantonale avec les prochains programmes de

législature, de mettre sur pied un conseil consultatif pour le climat et le développement durable (C³DD), de créer une Journée cantonale pour le développement durable et d'instaurer un outil d'évaluation de la durabilité des projets de l'État.

Finalement, la mise en place d'une gouvernance transversale de cette stratégie et le développement de collaborations et d'échanges non seulement entre les départements mais aussi avec les partenaires de l'État (communes, cantons, Confédération, milieux associatifs et économiques, etc.) démontre que l'implantation d'une politique de durabilité relève d'une responsabilité collective.

Suite à la présentation du Conseil d'État, le débat d'entrée en matière a permis d'obtenir des informations complémentaires, notamment dans les domaines suivants :

Communication

Des questions ont été posées concernant la communication et la sensibilisation de la population pour adopter un mode de vie plus durable. Sur cet aspect, le Conseil d'État explique que la stratégie DD à elle seule ne peut pas faire l'objet d'une communication en continu, puisqu'elle se traduit par la concrétisation d'une centaine de politiques publiques différentes dont la communication est assurée tant par le budget ordinaire de l'État que par les moyens alloués dans le cadre du Plan climat. Néanmoins, la promotion du DD sera soutenue par la mise sur pied d'un prix mettant en valeur une action spécifique dans une, deux ou trois dimensions du développement durable et par la tenue d'une journée spécifique, portant sur un projet ou une politique publique performant-e du point de vue des trois dimensions du DD.

Durée

La durée de dix ans évoquée pour la stratégie DD cantonale a aussi suscité des questions, puisqu'elle ne correspond ni au terme de 2030, ni à une échéance de législature. Le Conseil d'État a expliqué que l'année 2030 s'inscrit comme un jalon dans la stratégie cantonale, mais ne doit pas être considérée comme une fin en soi. En outre, l'exécutif a la volonté de faire perdurer cette stratégie en filigrane des législatures à venir, afin que l'action de l'État dans ce domaine ait véritablement le temps de démontrer ses effets.

Gouvernance

Déposé initialement par les commissaires VertPOP sous forme de projet de loi, puis retranscrit en amendement de l'article 7 de la LDD, une proposition demandait de requalifier le Conseil consultatif pour le climat et le développement durable (C³DD) en organe autonome et disposant de prérogatives communicationnelles indépendantes du Conseil d'État. Il aurait été composé de représentant-e-s des milieux académiques, économiques et syndicaux, des associations sociales et environnementales, ainsi que de représentant-e-s des établissements autonomes de droit public. Son rôle aurait été d'effectuer une veille scientifique et de détecter précocement les défis en lien avec le développement durable et la lutte contre le dérèglement climatique. Il aurait été appelé à émettre des recommandations à l'adresse du Conseil d'État et de l'administration cantonale sur la stratégie et la mise en œuvre des politiques publiques liées au développement durable. Il aurait transmis au Conseil d'État, à chaque législature, un rapport public d'évaluation sur la mise en œuvre de la stratégie et sur les défis liés au développement durable dans le canton de Neuchâtel.

Suite à la déclaration par le Conseil d'État qu'un tel organe, orienté essentiellement vers les questions climatiques, était sur le point de voir le jour au niveau intercantonal romand, les commissaires concerné-e-s, convaincu-e-s par la pertinence de travailler en coordination avec nos voisins, ont retiré leur proposition en souhaitant que les ressources de ce futur conseil lui permettent de se pencher sur la situation neuchâteloise.

Certain-e-s commissaires estiment qu'il serait justifié que la cellule développement durable et climat se situe au même niveau que la plateforme développement durable (PDD) et que le Conseil consultatif pour le climat et le développement durable (C³DD), afin d'avoir une gouvernance transversale de tous les départements et une autorité sur les services. Le

Conseil d'État considère cette cellule comme un service transversal qui, au même titre que les autres services transversaux, doit garder un rôle de conseil et d'appui pour les autres entités de l'État. Compte tenu du caractère particulièrement large de la thématique du DD, la cellule fait l'objet d'un double pilotage politique permettant d'assurer la transversalité de ses actions sur les politiques publiques menées.

D'autres commissaires se sont également interrogés quant à la pertinence d'établir une collaboration, voire une coordination intercantonale de la stratégie de DD. Le Conseil d'État a confirmé que de tels échanges pourraient avoir lieu, mais uniquement sectoriellement, car un pilotage intercantonal global serait impossible à mettre en pratique.

Panel d'indicateurs

Les commissaires ont demandé des informations complémentaires s'agissant des indicateurs permettant de piloter cette stratégie. Le Conseil d'État a confirmé qu'il s'appuierait sur le [Cercle Indicateurs](#) afin de faciliter les comparaisons intercantionales. En outre, un système d'indicateurs propres au canton est également mis sur pied afin de suivre l'évolution de la société neuchâteloise. Une présentation à ce sujet a été faite à la commission à l'issue des travaux sur ce rapport.

Comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre (GES)

Le Conseil d'État a confirmé que l'indicateur des émissions de GES figurant dans le Cercle Indicateurs ne couvre que les émissions territoriales, or la stratégie DD cantonale prévoit, dans son champ d'action n°3 (p. 19 du rapport du Conseil d'État), de prendre également en considération les émissions extraterritoriales. Dès lors, Neuchâtel s'appuiera surtout sur ses propres indicateurs dans ce domaine. En cohérence avec cette manière de procéder, le Plan climat tiendra aussi compte des émissions extraterritoriales grâce à une règle de trois. Quant à la loi cantonale sur l'énergie (LCEn), la méthodologie prise en considération est la société à 2'000 watts à l'horizon 2050, qui tient compte les émissions territoriales et extraterritoriales dans le sens où elle relève aussi les émissions liées à la production d'électricité et au réseau de distribution. Le Conseil d'État a donc bien la volonté de retenir une méthodologie uniforme dans sa manière de comptabiliser les émissions de GES.

L'appréciation positive faite de l'indicateur de suivi des émissions de GES figurant en page 21 du rapport du Conseil d'État est critiquée par certain-e-s commissaires, puisqu'ils et elles en déduisent qu'en poursuivant une progression similaire, la Suisse n'atteindra pas l'objectif de zéro émission de GES avant 2075, alors que celui-ci devrait être atteint en 2050 (2040 pour notre canton). Ils et elles ont souligné que l'élément central à retenir en termes de DD sont les notions de limites planétaires et de plancher social, conformément au modèle [Donut](#).

Outil d'évaluation de la durabilité des projets du Conseil d'État

Cet outil, constitué d'un aide-mémoire et d'un fichier Excel, est destiné aux services pilotant les projets du Conseil d'État. Il a fait l'objet d'une présentation complète à la commission, qui l'a accueilli favorablement. Le Conseil d'État a confirmé que, dans un premier temps, seuls les champs d'action ayant un impact en termes de DD feront l'objet de cette évaluation et que cet outil n'accompagnera pas systématiquement les rapports présentés au Grand Conseil. Néanmoins, il pourra, si nécessaire, être fourni aux commissions saisies des rapports. Il est également confirmé que les projets devant être adoptés en urgence par le Grand Conseil ne seront pas soumis à cette évaluation (catastrophe naturelle, crise sanitaire, etc.).

Développement durable et croissance

Une partie de la commission s'est interrogée sur le fait que le développement durable et la transition énergétique ne soient peut-être que des concepts destinés à donner bonne conscience à la société, tout en permettant de poursuivre sur la voie de la croissance infinie. D'autres commissaires s'interrogent quant à l'objectif de croissance, notamment en termes de population, poursuivi par le Conseil d'État et la manière dont celui-ci compte se

préparer aux conséquences systémiques qui en découleront (emplois, logements, soins, etc.).

À ces réflexions fondamentales, le Conseil d'État répond qu'il entend soutenir une approche axée sur une croissance qualitative plutôt que sur une expansion quantitative. Pour y parvenir, il considère essentiel de maintenir une bonne activité économique afin de favoriser la prospérité et le bien-être social. Cette stratégie s'accompagne d'une volonté de limiter l'empreinte carbone ainsi que l'impact des activités humaines sur la biodiversité.

Ces dernières années, le canton a enregistré une hausse de son produit intérieur brut (PIB) et du nombre d'emplois, une baisse du chômage et de l'aide sociale, ainsi qu'une augmentation des revenus moyens et des recettes fiscales. Parallèlement, l'empreinte carbone diminue de manière constante, avec une baisse de 2,5% de la consommation d'énergie finale en 2023. L'utilisation des terres agricoles est également en recul, illustrant le succès des politiques de densification et de protection de la biodiversité. Le Conseil d'État considère donc positivement le bilan global en matière de durabilité. Du point de vue énergétique, le canton estime avoir accompli une transition significative grâce à une augmentation substantielle de la production d'énergies renouvelables, à une amélioration de l'efficacité énergétique et à une réduction de la consommation.

Concernant l'accroissement de la population cantonale, il rappelle que des adaptations incessantes ont eu lieu en matière de logement, d'emploi et de formation durant les dernières années. Les lois sectorielles prévoient des dispositions visant à faire évoluer le canton vers des objectifs plus qualitatifs et durables. La LDD proposée aujourd'hui vise à assurer la cohérence des politiques sectorielles.

Économie circulaire

La notion d'économie circulaire a été discutée, notamment pour savoir comment elle pourrait être intégrée dans des domaines tels que la santé et le social. Selon le Conseil d'État, le programme « [Vivre ensemble](#) » mis en place dans le cadre du Plan climat 1 (mesure n° T7) pourrait amener à soutenir des projets d'économie circulaire pour autant qu'ils intègrent des valeurs telles que la collaboration de proximité, l'amélioration de la résilience locale et la création de lien social.

S'agissant du domaine médical, il est compliqué de mettre en place des mesures d'économie circulaire au niveau cantonal s'agissant du reconditionnement des médicaments et du matériel, car cela relève davantage de compétences fédérales, voire de branche. Néanmoins, dans le cadre du [rapport 24.053](#) – Planification hospitalière neuchâteloise, plusieurs critères ont été fixés pour l'attribution de prestations à l'une ou l'autre institution. Parmi ceux-ci, une nouveauté a été proposée, à savoir la prise en compte du critère du développement durable sous l'angle de la réduction des déchets, du bien-être du personnel infirmier, etc., afin d'encourager le monde médical à prendre des mesures s'inscrivant dans le cadre de l'économie circulaire.

Surendettement

S'agissant de la prévention du surendettement, le Grand Conseil sera prochainement saisi d'un rapport faisant le bilan de la stratégie cantonale 2021-2024 et proposant un plan d'action 2025-2028. Celui-ci prévoira notamment la consolidation et le renforcement des mesures de prévention dans ce domaine, des actions visant à faciliter le désendettement, ainsi qu'une meilleure prise en compte de l'expertise des personnes directement concernées par cette problématique.

Conditions de travail et risques psychosociaux

Certain-e-s commissaires se sont interrogé-e-s quant à la manière dont le canton peut agir pour prévenir le surendettement et pour accompagner les mesures fédérales et les conventions collectives de branche dans la lutte contre les risques psychosociaux (stress, burnout, atteintes à l'intégrité personnelle) et pour la préservation des conditions de travail. Le Conseil d'État indique que ces préoccupations trouvent déjà partiellement réponse dans l'objectif de durabilité 5.4, en page 26 de son [rapport 24.041](#), puisqu'il s'engage à

« contribuer à un marché du travail équilibré et inclusif, au respect des conditions de travail et de l'égalité salariale entre femmes et hommes, à l'insertion professionnelle et au maintien de l'employabilité des citoyen-ne-s, ainsi qu'à de meilleures conditions-cadres qui permettent la conciliation entre vie professionnelle et vie privée à tout âge ».

Le Conseil d'État a également affirmé sa volonté de promouvoir le développement de conditions de travail équitables dans le [rapport 24.006](#) – Politique de l'emploi, traité par le Grand Conseil en avril 2024. Le chapitre 5.3, en page 25 de ce rapport, est consacré à la prévention des risques psychosociaux. Une campagne de prévention a été déployée à destination des employeur-euse-s en 2024, afin de les sensibiliser à cette problématique. D'autres mesures destinées à renforcer le dispositif de prévention, tels que du conseil actif aux employeur-euse-s ainsi que des contrôles ciblés, ont été mises en place dans le prolongement de cette campagne.

Financement de la politique de durabilité

Compte tenu des défis environnementaux majeurs qui nécessiteront des investissements conséquents dans les années à venir, le groupe socialiste estime qu'il faut prévoir un financement pour soutenir le déploiement de la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (LDD). Un tel financement ne peut être autre que « vert » afin d'être à l'image des projets visant le développement durable. Se référant à l'expérience genevoise (cf. [communiqué de presse](#)), le groupe considère que l'émission d'obligations vertes (*green bonds*) est une voie réalisable et a déposé un amendement en ce sens.

Invité à se positionner à ce sujet, le SFIN a présenté de manière détaillée le fonctionnement des obligations vertes à la commission. Il émet des réserves à l'idée d'imposer le recours à cet instrument pour le financement des projets de l'État. Bien que ce type d'outil soit suivi avec attention, il n'est actuellement pas adapté à la réalité financière du canton de Neuchâtel. Le montant minimum requis pour émettre de telles obligations (100 millions de francs) dépasse le volume des investissements éligibles du canton, rendant leur mise en œuvre irréaliste. De plus, les *green bonds* engendrent des contraintes importantes en matière de gestion, de transparence, de reporting et de certification, sans apporter de bénéfice financier significatif. Leur adoption limiterait la marge de manœuvre de l'État dans le choix et le financement de ses projets, tout en augmentant les charges administratives et les risques, notamment en termes de *greenwashing* ou de mauvaise allocation des fonds. Le SFIN recommande donc de préserver une gestion flexible, rigoureuse et la plus économe possible de la dette compte tenu des perspectives financières.

Il a aussi été rappelé que la motion [25.110](#) de la commission Prestations sociales traite précisément des questions de soutien aux projets portant sur la transition écologique.

Suite à cet exposé, l'amendement socialiste a été retiré. Le groupe se réserve toutefois la possibilité de déposer un postulat à ce sujet.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit :

Projet de loi et amendements

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>But</p> <p>Article premier ¹L'ensemble des activités de l'État s'inscrit dans la perspective d'un développement de la société neuchâteloise qui préserve la possibilité pour l'ensemble des habitant-e-s de la planète et des générations futures de répondre à leurs propres besoins.</p> <p>²Les principes de convergence et d'équilibre durable entre efficacité économique, solidarité sociale et responsabilité écologique guident l'État dans l'accomplissement de ses tâches.</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par les groupes VertPOP et VL-LC) Article premier, alinéa 1</p> <p>¹L'ensemble des activités de l'État s'inscrit dans la perspective d'un développement de la société neuchâteloise qui préserve la possibilité pour l'ensemble des habitant-e-s de la planète et des générations futures de répondre à leurs propres besoins <u>dans les limites planétaires.</u></p> <p>Accepté par 8 voix contre 4</p>	
<p>2. Stratégie cantonale pour le développement durable</p> <p>Art. 4 ¹Le Conseil d'État élabore une stratégie cantonale pour le développement durable (ci-après : stratégie cantonale) qui fixe les objectifs de durabilité permettant d'atteindre, respectivement de mettre en œuvre, les buts et les principes énoncés aux articles premier et 2.</p> <p>²La stratégie cantonale est soumise à consultation des milieux intéressés avant son adoption par le Conseil d'État. Elle fait l'objet d'un rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil et d'une large information du public.</p> <p>³Elle est révisée tous les 10 ans</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe VertPOP) Article 4, alinéa 3</p> <p>³<u>Sa révision générale</u> a lieu tous les <u>six</u> ans</p> <p>Accepté par 7 voix contre 6</p>	<p>Amendement du Conseil d'État Article 4, alinéa 3</p> <p>³<u>Sa révision générale</u> a lieu tous les 10 ans</p> <p>Refusé par 6 voix contre 5 et 1 abstention</p>

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Mesures intégrées au programme de législature</p> <p>Art. 5 ¹Les mesures prévues doivent contribuer à l'atteinte des objectifs de durabilité définis dans les stratégies cantonale et fédérale pour le développement durable.</p> <p>²Le Conseil d'État effectue une évaluation de la mise en œuvre des mesures en fin de législature.</p>	<p>Amendement de la commission Article 5, note marginale</p> <p>Note marginale : <u>Plan de mesures</u> intégré au programme de législature.</p> <p>Accepté sans opposition</p>	<p>Amendement du groupe libéral-radical Article 5, alinéa 2</p> <p>²Le Conseil d'État effectue une évaluation de la mise en œuvre des mesures en fin de législature. <u>Il mesure en outre que le pouvoir d'achat des contribuables n'a pas diminué.</u></p> <p>Refusé par 9 voix contre 3 et 1 abstention</p>
<p>Conseil consultatif pour le climat et le développement durable</p> <p>Art. 7 ¹Au début de chaque législature, le Conseil d'État nomme un conseil consultatif pour le climat et le développement durable.</p> <p>²Ce conseil est administré par le département. Il est composé notamment de représentant-e-s de la société civile, des milieux de la protection de l'environnement, de l'économie, de la formation et des sciences, ainsi que de représentant-e-s des établissements autonomes de droit public et des communes.</p> <p>³Il constitue un organe consultatif. Il donne son avis, formule des propositions sur les questions relatives à la politique de durabilité qui lui sont soumises par le Conseil d'État et se prononce sur toute modification de la présente loi.</p>		<p>Amendement du groupe libéral-radical Article 7, alinéa 2</p> <p>²Ce conseil est administré par le département. Il est composé notamment de représentant-e-s de la société civile, des milieux de la protection de l'environnement, <u>de l'agriculture</u>, de l'économie, <u>de la santé, de la mobilité, des organisations sociales</u>, de la formation et des sciences, ainsi que de représentant-e-s des établissements autonomes de droit public et des communes.</p> <p>Refusé par 8 voix contre 5</p>

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Encouragement aux initiatives privées</p> <p>Art. 9 ¹L'État encourage la réalisation de projets spécifiques en vue d'un développement durable.</p> <p>²À cette fin, il peut instituer un prix annuel distinguant un projet dont la réalisation a été particulièrement significative.</p> <p>³Le financement de ce prix doit être assuré par des fonds privés à hauteur de 50% au moins.</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe VertPOP) Article 9, alinéa 2</p> <p>²À cette fin, il (<i>suppression de : peut</i>) <u>institue</u> un prix <i>bis</i>annuel distinguant un projet dont la réalisation a été particulièrement significative.</p> <p>Accepté par 10 voix et 3 abstentions</p>	
<p>Indicateurs du développement durable</p> <p>Art. 10 L'État utilise un système d'indicateurs de développement durable pour évaluer ses activités.</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe VertPOP) Article 10</p> <p>L'État utilise un système d'indicateurs (<i>suppression de : de développement durable</i>) pour mesurer <u>l'évolution du développement durable sur son territoire et pour la population, ainsi que pour ses propres activités.</u></p> <p>Accepté par 8 voix contre 5</p>	<p>Amendement du Conseil d'État Article 10</p> <p>L'État utilise un système d'indicateurs (<i>suppression de : de développement durable</i>) pour mesurer <u>l'évolution du développement durable sur son territoire et pour la population.</u></p> <p>Refusé par 7 voix contre 6</p>
<p>Formation</p> <p>Art. 11 L'État favorise l'intégration de l'éducation en vue d'un développement durable dans la formation.</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe VertPOP) Article 11</p> <p>L'État favorise l'intégration de l'éducation en vue d'un développement durable dans la formation. <u>Il promeut les professions liées au développement durable par des formations post obligatoires et continues spécifiques.</u></p> <p>Accepté par 7 voix contre 6</p>	

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Communication</p> <p>Art. 13 ¹L'État communique sur sa politique de durabilité et ses actions en la matière. Il mobilise ses parties prenantes afin qu'elles contribuent, dans leurs domaines de compétences, à la mise en œuvre du développement durable et le communiquent.</p> <p>²À cette fin, il peut organiser une Journée cantonale pour le développement durable</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe VertPOP) Article 13, alinéa 2</p> <p>²(Suppression de : À cette fin,) <u>Il organise</u> une Journée cantonale <u>bisannuelle</u> pour le développement durable.</p> <p>Accepté par 8 voix contre 5</p>	

Commentaires des amendements

Article premier, alinéa 2

Certain-e-s commissaires estiment que la durabilité est intrinsèquement liée au respect des limites planétaires au sens de la terminologie internationale, notamment de l'ONU. Ils et elles considèrent que cet élément est essentiel à ajouter à la loi et le jugent peu contraignant puisque, contrairement à ce que prévoyait l'initiative « pour la responsabilité environnementale » soumise à la population suisse le 9 février 2025, aucune limite temporelle n'est fixée.

Selon une définition de l'Université de Stockholm, reprise par la fiche d'information de l'Office fédéral de l'environnement du 9 janvier 2025, les limites planétaires désignent les limites au-delà desquelles les ressources naturelles de la Terre ne peuvent plus se régénérer dans certains domaines environnementaux, par exemple le climat ou la biodiversité. Élaboré par une communauté internationale de chercheurs réunis autour de Johan Rockström et Will Steffen, ce concept a été communiqué pour la première fois en 2009 et n'a cessé d'être développé depuis. Il prend en considération neuf limites biophysiques importantes pour le système Terre : les changements climatiques, la biodiversité, les apports d'azote et de phosphore, l'utilisation des sols, l'introduction de nouvelles substances, l'utilisation de l'eau douce, l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique, la pollution atmosphérique par les aérosols et l'acidification des océans¹.

Un pays dépasse les limites planétaires dans un domaine lorsque sa population exerce une telle pression sur l'environnement que les ressources de ce domaine ne pourraient plus se régénérer si tous les êtres humains faisaient de même. Compte tenu de sa population, la Suisse dépasse ces limites, notamment en ce qui concerne le climat, la biodiversité et l'azote².

La commission a majoritairement accepté cet amendement. Les commissaires s'étant opposés à cet amendement ont motivé leur position par une volonté de cohérence démocratique avec le refus de l'initiative « pour la responsabilité environnementale » par la population neuchâteloise.

Article 4, alinéa 3

Initialement, le groupe VertPOP avait déposé un amendement formulé ainsi : « Elle est révisée tous les six ans », afin de pouvoir fixer de nouveaux objectifs tenant compte de l'évolution rapide des enjeux en matière de DD. Un amendement du groupe socialiste prévoyait quant à lui : « Elle est révisée *toutes les législatures dans le cadre du rapport du Conseil du développement durable*. »

Le Conseil d'État s'est opposé à l'augmentation de la fréquence de la révision en soulignant que l'élaboration d'une telle stratégie représente un travail de fond sur plusieurs années. De plus, une fréquence de quatre ou six ans n'est, selon lui, pas suffisante pour mesurer l'impact du déploiement des nombreux champs d'action. Il a toutefois précisé qu'il est possible de procéder à des ajustements par le biais du programme de législature. Invité par la commission à mieux définir ce qu'il entend par *révision*, le Conseil d'État a déposé un amendement à son projet de loi afin de qualifier la révision prévue de « générale », soit un travail sur une longue durée consistant à établir un état des lieux global.

À la lumière de cette précision, les avis demeurent partagés au sein de la commission. Une partie de celle-ci est convaincue par l'argumentaire du Conseil d'État, mais la majorité des commissaires souhaite malgré tout imposer un rythme plus soutenu à cette révision, arguant que le passé récent a démontré que des planifications sur de longues durées se

¹Stockholm University / Stockholm Resilience Centre: Planetary boundaries (-> stockholmresilience.org > Research > Planetary boundaries).

²EBP et Treeze, « Empreintes environnementales de la Suisse : évolution de 2000 à 2018 » (Zurich, 2022).

heurtent à des crises de plus en plus fréquentes et d'ampleur importante. Le groupe VertPOP a reformulé son amendement sur la base de l'amendement du Conseil d'État, tout en maintenant une durée réduite à six ans. Le groupe socialiste a retiré son amendement et l'amendement VertPOP a majoritairement été accepté par la commission.

Article 5, note marginale

Les mesures contenues dans le plan de législature s'inscrivent largement dans une vision de développement durable. Si celles-ci sont considérées comme un plan de mesures, cela peut convenir au Conseil d'État. Ce dernier considère en effet qu'il serait confus de devoir mener de front un plan de législature et un programme de développement durable. Ainsi, les mesures du DD seront intégrées au plan de législature tous les quatre ans. Cet amendement permet de prévoir des adaptations ponctuelles de la stratégie sur la base de la révision générale mentionnée à l'article 4. La commission a donc accepté cet amendement.

Article 5, alinéa 2

Les dépositaires de l'amendement souhaitent que la loi précise explicitement qu'il convient de tenir compte du pouvoir d'achat et de la qualité de vie de la population dans le déploiement de la politique de durabilité, afin que la pesée des intérêts ne se fasse pas à son détriment.

La majorité de la commission considère que le pouvoir d'achat est une notion difficile à paramétrer, puisqu'il fluctue en fonction de nombreuses politiques publiques, de la conjoncture et de paramètres qui ne relèvent pas de la politique cantonale. En outre, elle estime que le bien-être de la population ne se résume pas au pouvoir d'achat, mais qu'il est également lié à la santé, à l'accès aux soins, à l'emploi, etc. Elle estime que la mesure de l'ensemble de ces éléments, grâce aux indicateurs, fait partie de la dimension sociétale du DD. Compte tenu de ces considérations, la commission a refusé l'amendement.

Article 7, alinéa 2

Le groupe libéral-radical propose d'ajouter la mention de l'agriculture et des organisations sociales à la liste des acteurs représentés au sein du Conseil consultatif pour le climat et le développement durable (C³DD).

Une majorité de la commission estime qu'il ne faut pas trop détailler la loi et qu'il est préférable d'en rester aux regroupements faits par le projet de loi du Conseil d'État et a refusé l'amendement. Afin de répondre néanmoins à ce besoin de précision, la commission a préféré l'insertion dans son rapport de la liste ci-dessous présentée par le Conseil d'État. Il est précisé que les organismes proposés dans cette liste doivent encore être approchés par le Conseil d'État après adoption du projet de loi.

Composition de la C³DD	
Milieu représenté	Organisme proposé
Société civile (jeunesse)	Pro Junior
Société civile (aîné-e-s)	AVIVO ou Pro Senectute
Société civile (milieux caritatifs)	Caritas ou Centre social protestant (CSP)
Société civile (coopération)	Latitude 21
Société civile (milieux syndicaux)	Union syndicale cantonale neuchâteloise (USCN)
Société civile (milieux des locataires)	Association de défense des locataires (ASLOCA) section neuchâteloise
Santé	Réseau hospitalier neuchâtelois (RHNe)
Environnement	Pro Natura
	WWF
Mobilité	Association transports et environnement (ATE)
	Touring club suisse (TCS)
Économie (primaire)	Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (CNAV)
Économie (secondaire – immobilier)	Chambre immobilière neuchâteloise (CIN)
Économie (secondaire - construction)	Union neuchâteloise des arts et métiers (UNAM)
Économie (tertiaire – commerces)	Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCl)
Économie (tertiaire – secteur financier)	Union des banques neuchâteloises
Économie (énergie)	Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC)
Économie (sociale et solidaire)	APRÈS-BEJUNE
Établissements autonomes de droit public	Établissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP) ou Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC)
Sciences (recherche)	Université de Neuchâtel (UniNE)
Sciences (techniques)	Centre suisse d'électronique et de microtechnique (CSEM)
Communes	Association des communes neuchâteloises (ACN) (commune ville)
	ACN (commune périurbaine/rurale)

Article 9, alinéa 2

Cet amendement vise à assurer une régularité dans l'octroi de ces prix et à éviter qu'ils ne soient oubliés. En effet, cette démarche permet d'ancrer la thématique du DD et de stimuler l'engagement de la société. Le Conseil d'État considère que le rythme bisannuel permet de se calquer sur la fréquence de la Journée du développement durable ; en revanche, il préconise de maintenir la forme potestative, afin de conserver de la souplesse. La commission n'a pas donné suite à cette recommandation et a accepté de maintenir une formulation contraignante.

Article 10

Initialement, les groupes Vert'Libéral-Le Centre et socialiste ont déposé des amendements visant respectivement à ce que l'évaluation porte également sur l'impact des mesures prises sur la population, l'environnement, l'économie et les communes, et à ce que l'activité de l'économie privée soit, elle aussi, évaluée.

Comprenant les préoccupations exprimées mais jugeant la formulation de ces amendements peu satisfaisante, le Conseil d'État a rédigé une proposition permettant de faire la synthèse des modifications demandées et a suggéré à la commission de la faire sienne. Les dépositaires des amendements initiaux se sont ralliés à cette proposition et ont retiré leurs amendements. Toutefois, au cours de la discussion, le groupe VertPOP a mis en exergue le fait que, contrairement au projet de loi initial, la proposition du Conseil d'État ne permet plus de distinguer l'évolution de la durabilité propre aux activités de l'administration cantonale. Il a donc déposé un nouvel amendement sur la base de la proposition du Conseil d'État, tout en apportant cette précision. Celui-ci a été accepté par la commission.

Article 11

Une partie de la commission souhaite que cet article soit formulé de manière plus ferme, car elle estime que l'éducation en vue d'un développement durable doit faire partie d'un cursus ordinaire dans la formation des enfants. L'amendement initialement déposé prévoyait une première partie formulée ainsi : « L'État *inscrit* l'éducation en vue d'un développement durable dans la formation. »

Cet amendement a été examiné sous l'angle de la conformité au droit supérieur par le SJEN, qui conclut que, compte tenu du fait que les matières enseignées sont régies par le droit fédéral et par des accords intercantonaux, l'État ne peut pas s'obliger dans une loi à inscrire le DD dans la formation. Le SJEN confirme donc que la formulation initiale du Conseil d'État doit être préférée.

Les dépositaires de l'amendement ont donc renoncé à cette modification, mais considèrent malgré tout que la loi doit enjoindre clairement à l'État de favoriser la formation continue et les reconversions dans les métiers en lien avec le DD, notamment dans le domaine de la transition énergétique, raison pour laquelle la seconde partie de l'amendement est maintenue. En effet, ils et elles rappellent que la mesure T6 du Plan climat 1 vise à promouvoir des formations en faveur du DD. Cette mesure n'est toutefois pas ancrée dans la loi. Le maintien de l'amendement permettra au plénum de se prononcer à ce sujet et de mettre en œuvre concrètement la mesure T6.

D'autres commissaires, de même que le Conseil d'État, craignent que cette exigence ne contraigne l'État à faire la promotion de certaines professions au détriment d'autres, notamment de celles rencontrant des difficultés de recrutement. Sous cet angle, l'État pourrait également être poussé à renoncer à certaines orientations politiques prises ces dernières années, notamment s'agissant de la promotion des formations en voie duale. Cette modification pose également la question de savoir comment déterminer l'aspect durable des quelques milliers de professions qui existent. Finalement, il est souligné que la motion [25.109](#) de la commission Prestations sociales traite spécifiquement de cette question et qu'il serait pertinent de laisser l'exécutif mener l'étude demandée avant de fixer ces principes dans la loi.

Vote final

Par 8 voix contre 5, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 26 mai 2025

Au nom de la commission Durabilité :

La présidente,
S. SKARTSOUNIS

Le rapporteur,
M. AUCLIN