

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 106
de Mmes et MM. Vincenzo Abate, Gilles Bourgarel, Caroline Chopard, Oliver Collaud,
Monica Mendez, Fabienne Menétrey, Francesco Ragusa et Julien Vuilleumier (Verts)
demandant d'étudier la possibilité d'instaurer des mesures d'encouragement
pour réduire la production des déchets en ville de Fribourg**

En séance du 29 mai 2019, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 106 de Mmes et MM. V. Abate, G. Bourgarel, C. Chopard, O. Collaud, M. Mendez, F. Menétrey, F. Ragusa et J. Vuilleumier lui demandant d'étudier la possibilité d'instaurer des mesures d'encouragement pour réduire la production des déchets en ville de Fribourg.

Résumé du postulat

La meilleure gestion des déchets commence avant la production de ces derniers. L'aspect environnemental est bien sûr primordial, mais l'aspect économique ne doit pas être oublié. En effet, les détritiques produits par la restauration rapide terminent, dans le meilleur des cas, dans les poubelles publiques, lorsque ce n'est pas sur la chaussée et coûtent des sommes non négligeables à la Ville pour leur traitement.

Certains commerçants encouragent déjà l'utilisation de vaisselle ou contenants personnels, mais cette pratique est loin d'être généralisée et l'encouragement n'est pas toujours décisif et n'est que rarement valorisé.

Les postulants demandent à ce que la Ville mette en place des concepts de motivations douces, de la teneur du paternalisme libéral (nudge) et des encouragements, afin de changer les comportements au quotidien et ainsi réduire la production de déchets en ville.

Bien évidemment, les méthodes douces n'étant pas toujours suffisantes, les postulants demandent également à la Ville de définir les besoins en règlements plus contraignants si nécessaire, afin de réduire substantiellement la distribution de produits à usage unique.

Réponse du Conseil communal

En réponse au postulat n° 106, le Conseil communal relève ce qui suit:

1. Déchets issus de la restauration rapide

En 2017, la restauration rapide a représenté environ 18% des dépenses de consommation hors foyer (3.6 milliards de francs de chiffre d'affaires; restauration avec service: 16.4 milliards de chiffre d'affaires)¹. Entre 2012 et 2017, cette part était comprise entre 17% et 19% des dépenses de consommation. Comme de nombreuses activités humaines, la restauration produit des déchets, dont une partie atterrit sur le domaine public. A titre d'exemple, la chaîne de restauration rapide McDonald's a géré, en 2017, environ 10'300 tonnes de déchets, dont près de 7'470 tonnes dans ses installations d'incinération (en moyenne, 45 tonnes par année et par site)².

La Ville ne dispose pas de statistiques globales des déchets générés par cette activité. En effet, la gestion des déchets issue de la restauration n'entre que partiellement dans le champ d'action de la Ville car les déchets de la restauration sont en partie gérés par des entreprises privées tierces.

Des chiffres concernant le littering sont par contre connus et la Ville a mis en place un monitoring de la part des déchets de la restauration dans les poubelles publiques dans un secteur défini de la ville.

1.1. Le littering

En 2011, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a publié une étude concernant le *littering*³. En 2010, les coûts de nettoyage à charge des communes s'élevaient à 144 millions de francs. La statistique de l'OFEV indique que plus de 50% des coûts sont imputables à la restauration. Les cigarettes constituent également une part importante des coûts.

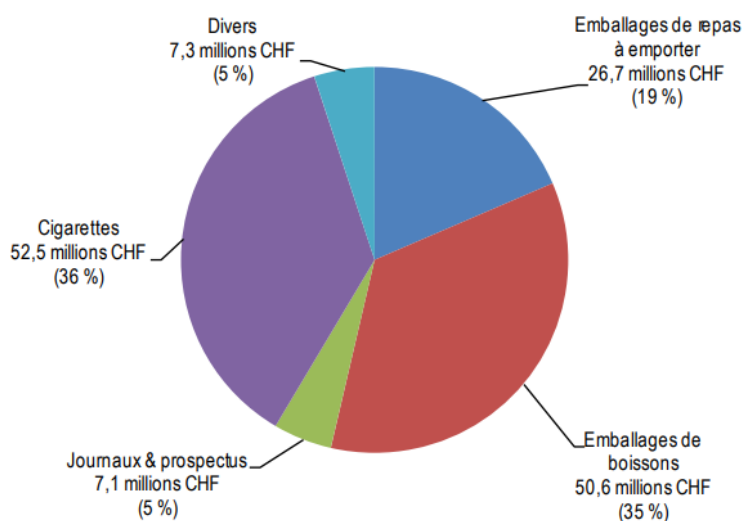


Figure 1 Répartition des coûts du littering dans les communes suisses par fractions de déchets (source: OFEV, 2011)

¹ <https://www.gastrosuisse.ch/fileadmin/fichiers-publics/medias-gastrosuisse/news/2018/rapport-comite-de-gastrosuisse-gilles-meystre-conference-de-presse-annuelle-gastrosuisse-2018-bern-premiers-signes-d-un-redressement-apres-des-annees-difficiles-2018-avril-25.pdf>

² McDonald's Suisse. Corporate Responsibility report 2018 : https://www.mcdonalds.ch/mcd/680/McDonalds_Suisse_-_CR_Report_2018_-_version_compleete.pdf

³ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/publications-etudes/publications/littering-cout.html>

Concernant le coût du littering lié aux déchets issus de la restauration, la Ville de Fribourg ne possède pas de chiffres détaillés par fraction de déchets. En effet, la Commune étant légalement tenue d'éliminer les déchets dont le détenteur est inconnu (art. 13 al. 2 de la loi cantonale sur la gestion des déchets; RSF 810.2), le secteur de la Voirie effectue ainsi les nettoyages requis par la situation sans distinction des fractions de déchets; la filière d'élimination est le traitement thermique (incinération à la SAIDEF). La Voirie ramasse chaque année plus de 800 tonnes de déchets au sol et dans les poubelles de la ville (environ 20 kg par habitant). Grâce aux différentes mesures et campagnes de sensibilisation, ces quantités ont baissé ces dix dernières années⁴.

Concernant le littering, le règlement cantonal sur la gestion des déchets (RGD; RSF 810.21) a été modifié et est entré en vigueur en 2020. Toute personne qui jette ou abandonne des déchets dans la rue ou la nature peut désormais se voir infliger une amende d'ordre.

1.2 Monitoring: déchets de la restauration dans les poubelles publiques de la ville

Afin de quantifier et éventuellement de qualifier les déchets issus de la restauration rapide dans les poubelles publiques de la ville, le secteur de la Voirie et le secteur de l'Énergie et du développement durable ont entamé, en 2019, une campagne d'évaluation de la part de ces déchets dans les poubelles.

La campagne est ciblée sur certains secteurs de la ville particulièrement concernés par cette thématique, à savoir la rue de Romont, la Place Georges-Python et la rue de Lausanne. La campagne ponctuelle sera reconduite chaque trimestre de l'année 2020⁵. Les résultats des campagnes sur un cycle annuel seront disponibles en 2021. Les résultats de la campagne d'octobre sont présentés ci-dessous. Ils sont représentatifs d'une période particulière de l'année et devront être affinés en fonction des futures campagnes.

Les résultats de cette campagne seront intégrés dans le plan de communication sur la thématique alimentaire qui sera élaboré en 2020 (voir réponse du Conseil communal à la question 151 de M. Mario Parpan; voir procès-verbal 27b de la séance ordinaire du Conseil général du 18.02.2020⁶).

Les déchets de poubelles représentatives des trois rues précitées ont été triés selon les catégories suivantes: gobelets boisson, autres gobelets (par exemple, glace), vaisselle jetable en papier/carton, vaisselle jetable en plastique/composite, emballages papier de boulangerie/sandwicherie et autres déchets:

- En terme de volume, les déchets liés à la restauration représentent:
 - Environ un dixième du volume à la rue de Romont et à la rue de Lausanne;
 - Environ un tiers du volume à la place Georges-Python.
- En terme de masse, les déchets liés à la restauration représentent:
 - Environ un sixième de la masse à la rue de Romont et à la rue de Lausanne;
 - Environ un tiers de la masse à la place Georges-Python.

⁴ <https://www.ville-fribourg.ch/actualites/dix-jours-de-clean-up-days-pour-sensibiliser-la-population-au-littering>

⁵ Avec les mesures liées à la pandémie due au coronavirus Covid-19, la campagne est mise en attente. En effet, les écoles et commerces étant fermés, la situation actuelle n'est pas représentative d'une situation usuelle en ville

⁶ https://www.ville-fribourg.ch/sites/default/files/inline-files/200218%20PVCG_Provisoire.pdf

Les éléments indiqués ci-dessus sont des moyennes. La part plus élevée de déchets liés à l'alimentation à la Place Georges-Python peut s'expliquer par les possibilités de s'asseoir alors que les rues de Romont et Lausanne sont plutôt concernées par du passage. La part des différentes fractions par secteur est très variable, en dépendance notamment des conditions météorologiques (il y a par exemple plus de gobelets de glace les jours ensoleillés). La densité et la masse des déchets varient également notablement, en fonction notamment de la présence ou de l'absence de restes alimentaires dans les déchets.

2. Vers une gestion écologique, efficiente et économiquement viable des matières plastiques – aperçu de la situation

Trois grands axes stratégiques permettent de lutter contre les atteintes à l'environnement dues aux matières plastiques. Ils oscillent entre la réduction des matières plastiques à usage unique, l'introduction de la vaisselle réutilisable et la sensibilisation des utilisateurs.

2.1. Réduction des matières plastiques à usage unique

Au niveau fédéral, en octobre 2010, M. le conseiller national Dominique de Buman avait déposé au Conseil national la motion "Halte à la pollution des sacs plastiques". En 2012, les Chambres fédérales ont accepté cette motion. Dans les faits, une alternative a été mise en place en octobre 2016 par Swiss Retail et la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI Commerce de détail) sous la forme d'un accord de branche visant à réduire la consommation de sacs plastiques jetables. A la fin 2019, l'accord de branche s'est étendu, en plus du sac jetable, au sac réutilisable. Selon les données recueillies par les entreprises signataires de l'accord, la consommation de sacs plastiques jetables a été réduite de 86%⁷.

La législation cantonale fribourgeoise ne prévoit pour le moment aucune disposition en matière d'interdiction de distribution de sachets plastiques à usage unique à titre gratuit. Par conséquent, la Ville de Fribourg ne bénéficie d'aucune compétence en la matière. Elle ne peut donc légalement pas interdire la distribution de ce genre de sachets.

Une motion a été déposée le 21 mai 2019 au parlement fribourgeois. Elle demande de modifier la loi cantonale sur la gestion des déchets, dans le sens notamment d'une interdiction de mise à disposition gratuite en caisse des sacs plastiques dans les lieux de vente du canton. Dans sa réponse du 26 novembre 2019, le Conseil d'Etat a indiqué que la motion sera concrétisée, dans les limites du droit fédéral, dans le cadre de la révision générale de la loi cantonale sur les déchets et du plan de gestion des déchets, qui devrait durer environ trois ans⁸.

La Ville de Fribourg pourrait s'appuyer sur la nouvelle version de la loi cantonale sur les déchets, pour autant que celle-ci fixe des règles contraignantes sur l'utilisation des plastiques à usage unique.

Aucune disposition dans la loi sur la gestion des déchets du 13 novembre 1996 (LGD; RSF 810.2) ne donne à ce jour la compétence aux communes de prévoir l'interdiction de servir des boissons et mets dans des contenants jetables.

⁷ Site internet <https://www.swiss-retail.ch/fr/portfolio-item/branchenvereinbarung-2020-plastiktragesaschen/> (consulté le 21 janvier 2020)

⁸ http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-5df0871c91325/fr_RCE_2019-GC-68_motion_sacs_plastique.pdf

La Ville évaluera la pertinence de suivre l'exemple des Villes de Genève ou de Neuchâtel, qui interdisent la vaisselle jetable pour des activités autorisées sur le domaine public.

2.2. Introduction de la vaisselle réutilisable

Depuis 2013, l'élaboration d'un concept pour la gestion des déchets et l'emploi de la vaisselle réutilisable lors des manifestations fait l'objet, en ville de Fribourg, d'une directive communale fondée sur le règlement général de police. Le concept est exigé pour la majeure partie des manifestations sujettes à autorisation et organisées sur le domaine public. Deux villes romandes ont fait un pas supplémentaire. C'est ainsi que la Ville de Genève a interdit l'utilisation de produits plastiques à usage unique pour toutes les activités qu'elle autorise sur le domaine public; cette interdiction est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Dès le 1^{er} mars 2020, la Ville de Neuchâtel a décidé de restreindre l'utilisation des produits en plastique à usage unique pour les activités qu'elle autorise sur son domaine public⁹.

Concernant les établissements publics (autorisation d'exploiter), la délivrance des patentes est de compétence cantonale, par l'intermédiaire du Service de la police du commerce (patentes ordinaires) ou de la Préfecture (patentes K de manifestations), en fonction des attributions fixées dans la loi cantonale sur les établissements publics (LEPu; RSF 952.1). La commune, qui est uniquement autorisée de préavis pour l'octroi des patentes, ne peut donc en principe intervenir que lorsque le domaine public communal est utilisé, par exemple dans le cadre des autorisations d'empiètement pour l'installation des terrasses¹⁰.

2.3. Sensibilisation et information

La Confédération et les cantons encouragent la limitation des déchets au moyen de mesures appropriées, notamment de sensibilisation et d'information de la population et des entreprises. Ils collaborent pour ce faire avec les organisations économiques concernées.

Toutefois, la Ville de Fribourg est consciente que des déchets issus de l'alimentation atterrissent dans les poubelles publiques de la ville ou au sol. Forte de ce constat, la Ville a donc axé ses actions sur la sensibilisation et l'information, tant au niveau des fournisseurs (restaurants, etc.) que des utilisateurs (et producteurs de déchets). Plusieurs actions ont été, sont et seront mises en œuvre par la Ville pour la promotion de la vaisselle réutilisable et la réduction de l'utilisation de plastiques à usage unique (voir chapitres ci-après).

Par exemple, dans le cadre de la stratégie de développement durable élaborée par la Ville de Fribourg, les thématiques alimentaires et la production de déchets induite sont ressorties comme axes prioritaires des biens de consommation. En particulier, la Ville de Fribourg agit sur les axes suivants: un diagnostic territorial sur la gestion des déchets qui lui permettra d'améliorer la situation actuelle, un programme d'actions de 2018 à 2020 pour une vision cohérente sur le gaspillage alimentaire et la production de déchets, ainsi qu'une série de campagnes de sensibilisation.

⁹ <https://www.neuchatelville.ch/fr/medias/actualites/detail/des-le-1er-mars-le-plastique-jetable-sera-indesirable-a-neuchatel/>

¹⁰ Voir notamment la Directive du 6 février 2017 relative aux terrasses d'établissement publics

3. Programme d'actions 2018-2020 sur la consommation responsable soutenu par la Confédération

En 2018, un programme a été mis sur pied pour intégrer au mieux les enjeux de l'alimentation durable et la production de déchets relative dans le cadre de la stratégie de développement durable. Ce programme, décliné jusqu'en 2020, a reçu l'appui de la Confédération dans le cadre de son programme d'encouragement au développement durable (ARE) (voir réponse du Conseil communal à la question 151 de M. Mario Parpan¹¹) Ce programme s'accompagne d'un plan d'actions décrit ci-dessous

2018

- Invitation envoyée à tous les restaurateurs de la ville pour découvrir le concept ReCircle, système suisse de récipients à usage multiple pour les take-aways, lors de l'évènement "Clean-up days 2018" organisé par la Ville.
- Rencontre avec les restaurateurs des Universités et Ecoles pour les sensibiliser à l'utilisation des boîtes réutilisables. Depuis, ils en font la promotion aux Mensas de Péroles, Régina Mundi et Miséricorde ainsi qu'à l'Ecole d'ingénieurs.
- Distribution d'un bon à échanger contre une boîte recyclable ReBox, de l'entreprise ReCircle, lors de la journée des nouveaux habitants.

2019

- Courrier à tous les restaurateurs de la ville pour les sensibiliser à la consommation durable et leur proposer de s'allier aux efforts de la Ville en acceptant les boîtes réutilisables de leurs clients.
- Elaboration d'un logo et d'un autocollant "Amène ton tup'", "Bring dein Box" en collaboration avec l'association Macrocosm et la Faculté des sciences de l'Université de Fribourg. La plupart des food trucks ont placé ces autocollants et font la promotion des boîtes réutilisables. Tout au long de l'été jusqu'à l'automne 2019, le secteur de l'Energie et du développement durable a incité les associations et institutions partenaires à aller à la rencontre des restaurateurs pour qu'ils évoquent leurs besoins et les ont invités à mettre l'autocollant créé afin de promouvoir l'utilisation de boîtes réutilisables et une consommation responsable.
- Projet pilote dans le bâtiment de l'Edilité: des boîtes réutilisables ont été mises à disposition des employés de la Ville. En 2020, une analyse de satisfaction sera faite pour identifier si la possibilité d'équiper les autres cafétérias de l'administration doit être envisagée.
- Présence du secteur Energie et Développement durable lors du festival The Green Wave sur le site de BlueFactory lors d'une table ronde sur le gaspillage alimentaire et l'utilisation de boîtes réutilisables.
- Lors de la labellisation "Fair Trade Town" mettant en avant la consommation responsable sur le territoire, le Secteur énergie et développement durable s'est mis au contact de la population afin de la sensibiliser sur l'utilisation de la vaisselle réutilisable.

¹¹ Voir note de bas de page n° 6

- Dans le cadre de la remise de prix du concours Environnement et Jeunesse, la Ville de Fribourg s'est alliée au Canton de Fribourg pour sensibiliser les écoliers à l'utilisation de vaisselle réutilisable pour limiter les emballages à usage unique. Dans ce cadre, chaque enfant a reçu, à l'issue de cette journée, une gourde réutilisable en acier inox.
- Article dans le bulletin communal "1700" sur la promotion des boîtes réutilisables. La thématique de la consommation durable et responsable a par ailleurs souvent été abordée dans la rubrique tenue par le secteur Energie et développement durable depuis 2018.
- Monitoring par le secteur Energie et développement durable des boîtes à usage unique dans certaines poubelles publiques afin de trouver des solutions opérationnelles et d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place par la Ville de Fribourg.

En 2020, la Ville de Fribourg va se focaliser sur les actions et projets suivants:

- Sensibilisation des restaurateurs de la Ville de Fribourg:
 - La technologie utilisée par l'entreprise Kitro¹² sera mise en place. L'objectif serait idéalement de pouvoir viser des mensas, foyers ou institutions dans lesquels un grand nombre de plats sont servis quotidiennement. Les déchets sont mesurés automatiquement et une simple pression sur un bouton permet d'obtenir des analyses hebdomadaires. Un tableau de bord permet d'identifier et d'optimiser les points faibles afin de réduire le gaspillage alimentaire. Les contacts avec les restaurateurs représentent également une occasion de traiter plus largement de la thématique des déchets liés à l'alimentation.
 - La Ville poursuit l'action "amène ton tupp' / Bring deine Box" et la promotion des boîtes réutilisables. La plupart des Food Trucks et quatre restaurants (Matuya, Pasta Mia, Vietnam House et Chez Méo) ont déjà apposé le petit autocollant et font la promotion de boîtes réutilisables. La Ville souhaite renforcer sa présence sur le territoire (depuis les Clean-Up Days 2018, après un sondage auprès des restaurateurs et plus spécifiquement les établissements de restauration rapide, plus d'une cinquantaine ont fait part de leur intérêt et/ou volonté de participation à la réduction du gaspillage alimentaire et des emballages à usage unique sur le territoire). Dans ce contexte, les restaurateurs concernés ont également informés du système reCIRCLE COFFEE¹³.
- Sensibilisation tout public:
 - L'entreprise Take off Production a été mandatée pour fournir des clips vidéos concernant les bonnes pratiques pour lutter contre le gaspillage alimentaire et promouvoir l'utilisation de boîtes à usage multiple.
 - La Ville continue à faire la promotion du label "Fair Trade Town" sur le territoire. Ce label insiste sur la durabilité des produits consommés et proposés par les restaurants et cafétérias.

4. Diagnostic territorial: projet "Plan de gestion des déchets"

Depuis 2017, la Ville de Fribourg participe au Cercle Indicateur, plateforme initiée par les Offices fédéraux du développement territorial, de la statistique et de l'environnement et destinée au développement et à la mise en œuvre d'indicateurs de développement durable de plusieurs villes de

¹² www.kitro.ch

¹³ <https://www.recircle.ch/fr/partner-werden#toc829>

Suisse. Ce système d'indicateurs permet non seulement de mesurer le niveau de durabilité et d'évolution dans le temps de notre ville mais également de se comparer aux 27 autres villes participantes.

Le 28 août 2019, la Direction de l'édilité, par l'intermédiaire du Service du génie civil, de l'environnement et de l'énergie, a lancé un vaste projet d'étude. L'objectif de cette étude est de disposer d'une meilleure connaissance de la gestion globale des déchets sur le territoire communal de la Ville de Fribourg et de proposer une optimisation de cette gestion d'un point de vue organisationnel, environnemental et financier sous différents angles:

- La production des déchets au niveau des entreprises, des ménages, des citoyens, résidents ou touristes ainsi qu'au niveau de l'administration;
- La collecte des déchets au niveau des entreprises, des ménages, des citoyens, résidents ou touristes, au niveau de l'administration et au niveau du territoire (incluant le nettoyage des rues, les déchetteries de quartier et les manifestations);
- Le stockage ou entreposage temporaire de ces déchets au niveau de la commune;
- L'adéquation des sites dédiés à la gestion des déchets;
- Le transport de ces matériaux dans les filières de recyclage ou d'élimination;
- La transparence sur les filières d'élimination, de recyclage et de valorisation efficace ainsi que le devenir des déchets communaux.

5. Conclusion

La Ville de Fribourg, en particulier par l'intermédiaire des secteurs de la Voirie ainsi que de l'Energie et du développement durable, fait le constat régulier de la présence de déchets issus de la restauration dans les poubelles publiques de la ville ou au sol.

Dans le cadre légal actuel, la Ville de Fribourg ne peut pas interdire l'utilisation de vaisselle jetable dans l'espace privé ni la distribution de sacs plastiques à usage unique et à titre gratuit dans les commerces. Une telle interdiction nécessiterait un changement des bases légales aux niveaux supérieurs.

Dans ce contexte, la Ville poursuit ses actions de sensibilisation et d'information débutées dans le cadre de sa stratégie de développement durable et des campagnes pour une ville propre. La gestion des déchets au niveau de l'Administration communale ainsi que du territoire fait partie des éléments intégrés dans le projet "plan de gestion des déchets".

La Ville évaluera la pertinence de suivre l'exemple des Villes de Genève ou de Neuchâtel, qui interdisent la vaisselle jetable pour des activités autorisées sur le domaine public. Si cette interdiction se révélait pertinente, elle pourrait être intégrée au règlement général de police de la Ville, actuellement en cours de révision.

Le postulat n° 106 est ainsi liquidé.