

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE**

chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Oleg Gafner et consorts - Pour un projet pilote de comptabilité carbone

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 7 mai 2025, à la salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Carole Schelker, Muriel Thalmann (qui remplace Aude Billard), de MM. Théophile Schenker (qui remplace Alice Genoud), Laurent Balsiger, Loïc Bardet, Grégory Bovay, Pierre Fonjallaz, Sébastien Humbert, Alberto Mocchi, Denis Dumartheray (qui remplace Pierre-André Pernoud), Pierre-André Romanens, Maurice Treboux, Alexandre Rydlo, et de M. Nicolas Suter, président. Aude Billard, Alice Genoud, Mathilde Marendaz, Pierre-André Pernoud.étaient excusés.

Accompagnaient M. Frédéric Borloz, chef du DEF, suppléant du DFA : M. Frédéric Gilardi, chef de la Division planification et solutions financières (SAGEFI), M. Rémi Schweizer, délégué cantonal au climat (Office cantonal de la durabilité et du climat).

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de commission, a établi les notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Ce postulat vise essentiellement à aborder de manière claire et pragmatique la question du suivi des politiques climatiques cantonales. Le canton dispose actuellement d'un premier et d'un deuxième Plan climat, dont découlent la majorité des mesures du Conseil d'État en matière de politique climatique. Il constate une multiplication des objets liés à la réduction des gaz à effet de serre et souligne l'importance, non seulement de prendre des mesures, mais également d'en évaluer les effets réels. Il rappelle que les plans climat font généralement l'objet d'évaluations à l'aide d'indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre des politiques publiques. Se pose alors la question de la méthode d'évaluation du déploiement du Plan climat et du poids carbone des politiques publiques.

Deux approches principales existent actuellement. La première consiste à mandater ponctuellement un bureau d'experts pour évaluer l'impact d'une mesure précise. Cette méthode permet d'obtenir une analyse détaillée à un moment donné. La seconde approche, plus récente, consiste à intégrer la dimension carbone directement dans la comptabilité, en associant un poids carbone moyen à chaque ligne comptable. Ce système, déjà mis en œuvre par certaines entreprises, permet de suivre de manière continue l'évolution des émissions de gaz à effet de serre liées aux dépenses publiques.

Son intention n'est pas de substituer un modèle à un autre, mais d'examiner la pertinence d'expérimenter cette deuxième approche au sein de l'État, éventuellement dans un ou plusieurs services pilotes. Cette méthode, déjà testée par certaines communes — notamment la commune d'Ecublens —, pourrait permettre d'assurer un suivi plus fin et régulier des ambitions climatiques du canton. L'objectif du postulat est donc d'inviter le Conseil

d'État à étudier la faisabilité et la pertinence de l'implémentation d'un outil de comptabilité carbone, en s'appuyant notamment sur le savoir-faire d'entreprises vaudoises actives dans ce domaine, afin d'améliorer le pilotage et l'évaluation des politiques climatiques cantonales.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chef du DEF, suppléant du DFA, indique d'emblée que la demande formulée par le député, à savoir l'évaluation de l'adaptation d'un outil de comptabilité carbone à l'administration cantonale et la possibilité d'un meilleur suivi, correspond à des réflexions déjà menées par l'exécutif.

Il précise que la comptabilité, qu'elle soit au sein d'une entreprise ou d'un État, constitue un domaine complexe, déjà structuré autour de systèmes analytiques intégrés à la comptabilité traditionnelle. Ajouter un niveau supplémentaire de redondance, tel qu'un suivi carbone détaillé, représenterait pour une entité de la taille de l'État de Vaud un travail considérable, bien au-delà d'un simple ajustement technique.

Le Conseil d'État s'est ainsi interrogé sur la pertinence et le moment opportun pour introduire un tel dispositif. Il rappelle qu'il dispose déjà de plusieurs méthodes permettant d'évaluer les émissions de gaz à effet de serre et les politiques climatiques : bilan carbone du territoire, bilan carbone de l'administration cantonale, analyses des risques et opportunités liés au changement climatique (fondées sur les études fédérales), ainsi que les trajectoires de réduction des gaz à effet de serre, tant pour le territoire que pour l'administration.

Ces outils, actuellement en cours de déploiement, doivent encore être pleinement mis en œuvre et évalués avant d'envisager de nouveaux instruments. Dans cette optique, le Conseil d'État estime que le postulat arrive « trop tôt ou trop tard » : trop tard, car des méthodes d'évaluation existent déjà ; trop tôt, car celles-ci n'ont pas encore pu être analysées quant à leur efficacité. Il juge donc qu'il n'est pas opportun, à ce stade, de modifier ou de compléter les dispositifs existants avant d'en connaître les résultats.

Il souligne également les contraintes pratiques d'une telle démarche. Même à l'échelle d'un seul service, il n'est pas aisé de déterminer avec précision le nombre d'écritures comptables concernées, ce qui illustre la complexité du projet. La mise en place d'une comptabilité carbone nécessiterait des moyens humains, techniques et financiers conséquents, difficilement mobilisables dans le contexte actuel.

En conclusion, le Conseil d'État reconnaît l'intérêt du postulat et la volonté d'améliorer le suivi des politiques climatiques, mais considère qu'il convient d'abord de laisser les dispositifs déjà engagés produire leurs effets et d'en évaluer les résultats avant d'envisager d'autres approches.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député déplore l'absence de KPI, ou indicateurs clé de performance pour prendre des décisions. D'un point de vue technique, il constate que de nombreuses mesures sont développées, mais qu'il manque souvent un véritable suivi permettant d'en évaluer les effets concrets. Il estime qu'il serait utile d'introduire un dispositif de type cockpit, regroupant les éléments relatifs aux projets, à la qualité et aux finances, afin d'assurer un suivi global et cohérent. Tout en comprenant que la mise en place d'un tel outil puisse être complexe, il relève que, malgré les difficultés de reporting, les mesures se poursuivent souvent sans qu'un retour d'expérience systématique ne soit organisé. Selon lui, un tel mécanisme de suivi ne devrait pas se limiter au domaine climatique, mais pourrait être bénéfique pour l'ensemble de l'administration cantonale.

Un autre député reconnaît que la mise en place d'un tel dispositif peut effectivement représenter un défi, mais rappelle que cette situation est fréquente dans les projets pilotes. Il estime que la démarche demeure réalisable à l'échelle d'un service, ce qui permettrait de tester concrètement la faisabilité de la méthode avant une éventuelle extension.

Une députée considère qu'il est pertinent de disposer d'un outil de reporting et de pilotage (cockpit) permettant d'assurer le suivi des mesures appliquées. Elle souligne qu'une planification efficace nécessite une évaluation rétrospective et l'établissement de bilans réguliers. Plusieurs approches quantitatives peuvent être envisagées, mais la principale difficulté réside selon elle, dans la capacité à agréger et harmoniser les données issues de différents dispositifs. Si certaines structures de suivi existent déjà — par exemple au sein de la CTSI —, leur complexité risque d'en faire une véritable « usine à gaz ». Elle insiste donc sur la nécessité de trouver le bon modèle de suivi, adapté et pragmatique, et conclut en proposant de ne pas transmettre le texte.

Un député indique être professionnellement actif dans le domaine des crédits carbone. À ce titre, il exprime un intérêt particulier pour la thématique abordée par le postulat et souhaite obtenir davantage d'informations sur les dispositifs déjà existants ou en cours de mise en place au sein de l'administration cantonale en matière de suivi et de comptabilité carbone.

Un second député s'interroge sur les outils actuellement utilisés pour la gestion et le suivi des politiques climatiques. Il souligne l'importance d'employer les instruments déjà disponibles, tout en relevant que ceux-ci ne sont parfois pas adaptés aux besoins spécifiques de l'administration. Il soutient la proposition d'une expérience pilote, limitée dans son champ d'application et ne visant pas une généralisation immédiate, afin d'en évaluer concrètement la pertinence. Il rappelle que des produits de ce type existent déjà sur le marché et qu'ils bénéficient notamment du soutien de l'association Viva (<https://www.viva-vaud.ch/fr/>). Cela pourrait constituer une démarche exemplaire pour le canton.

Un troisième député estime qu'il serait pertinent de disposer d'un état des lieux des outils déjà en place. Il considère que l'administration cantonale dispose des ressources humaines nécessaires pour mettre en œuvre de tels dispositifs sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les effectifs.

Le président de la commission partage le constat formulé par le postulant. Il relève que le Plan climat cantonal ne dispose pas à ce jour d'un véritable tableau de bord permettant un suivi régulier des actions entreprises. Rappelant avoir défendu des outils d'évaluation, tels que l'IDC ou le CECB, il souligne qu'il est préférable de pouvoir suivre la consommation et l'évolution des indicateurs plutôt que de se limiter à une image figée sur une période de dix ans. En se référant à son expérience dans le milieu de l'entreprise, il observe que la conduite par les indicateurs constitue un levier essentiel de pilotage. Toutefois, il met en garde contre le risque que la création d'une nouvelle « comptabilité carbone » ou de mécanismes de préfinancement du carbone puisse engendrer une forme de cynisme, si ces outils s'avéraient peu opérationnels. Il dit ainsi partager le constat du postulat, mais pas la solution proposée.

Le chef du DEF revient sur la question du test évoqué dans le postulat. Il souligne la complexité de la mise en place d'une telle infrastructure expérimentale. Il mentionne à cet égard le rapport de la commune d'Écublens, dont les conclusions se sont révélées négatives, illustrant la difficulté d'une telle démarche même à l'échelle communale. Selon lui, bien que la faisabilité technique ne soit pas remise en cause, la réalisation concrète d'un projet pilote s'avérerait particulièrement exigeante. Il rappelle également les observations de la Commission des finances (COFIN) sur le dernier budget, notamment s'il fallait augmenter les ETP pour mettre en place une comptabilité spécifique. Enfin, il rappelle que plusieurs actions de suivi et d'évaluation sont déjà en cours au sein de l'administration cantonale.

Le délégué cantonal au climat rappelle que la comptabilité carbone peut se décliner selon des méthodes diverses et complémentaires. Le postulat propose l'une d'entre elles, consistant à associer à chaque ligne comptable un poids carbone spécifique. Cette approche a déjà été examinée et évaluée par l'administration, qui en a identifié les difficultés et a décidé de ne pas la mettre en œuvre à ce stade.

Il illustre la démarche par la distinction faite par le postulant entre la « photo » et le « film » : la première représente une évaluation ponctuelle, tandis que la seconde correspond à un suivi continu. Le Plan climat cantonal s'inscrit déjà dans cette logique. Une première série d'études ponctuelles avait été mandatée il y a quatre à cinq ans, avant la mise en œuvre du deuxième Plan climat, afin d'évaluer les émissions de gaz à effet de serre et d'établir un état des lieux initial. Depuis lors, un dispositif de documentation et de suivi plus durable a été développé, permettant une montée en compétences internes et une moindre dépendance vis-à-vis de mandataires externes.

Ainsi, le dernier bilan, réalisé sur la base des données de l'année 2019, a pu être produit avec les ressources propres de l'administration. Cette évolution a permis de réduire la dépendance externe et d'assurer un suivi régulier — une « photo » environ tous les quatre à cinq ans — afin d'analyser les trajectoires de réduction des émissions. Toutes les données ne sont pas mises à jour annuellement, mais certaines le sont, permettant la publication d'informations transparentes. L'analyse prospective porte ensuite sur les effets de l'activation des différents leviers politiques sur les trajectoires d'émission du territoire cantonal. Ce dispositif de documentation est encore en cours de déploiement et nécessite du temps avant de pouvoir être pleinement évalué.

Concernant la notion de comptabilité carbone, il précise qu'elle a effectivement été envisagée. Des démarches similaires sont observées à l'étranger, notamment en Europe et en France, ainsi que localement dans certaines collectivités publiques, telles que la commune d'Écublens pour le canton de Vaud, ou encore la ville de Genève. Toutefois, les résultats de ces expériences dépendent fortement de la qualité des données disponibles : si celles-ci sont incomplètes ou imprécises, les efforts nécessaires pour les collecter peuvent s'avérer disproportionnés par rapport à la valeur des informations obtenues.

Il rappelle que certaines méthodes reposent sur une équivalence par franc dépensé, ce qui présente des limites. En effet, même si des efforts de réduction d'impact sont réalisés, ceux-ci ne se reflètent pas nécessairement dans les facteurs d'émission, notamment pour les biens et matières dont les volumes d'achat restent importants. Les améliorations ponctuelles, par exemple sur l'usage du papier ou du matériel de bureau, ne se traduisent pas toujours dans les indicateurs agrégés.

Enfin, il mentionne qu'un projet pilote est actuellement envisagé afin d'explorer les possibilités offertes par le green budgeting. L'objectif serait de mettre en place une méthode permettant de mieux documenter les investissements qui contribuent directement à l'amélioration climatique. À ce jour, il n'existe pas encore de visibilité claire sur la part des investissements publics ayant un effet positif sur le climat, et ce chantier devrait permettre de combler cette lacune.

Un député remarque qu'il est toujours positif de rechercher des informations, mais qu'il faut aussi savoir ce que l'on en fait, car il y a toujours le risque d'utiliser les statistiques pour leur faire dire ce dont on a envie. Il exprime sa crainte que le chiffre concernant le poids carbone par ligne budgétaire n'ait pas la même signification selon la ligne considérée.

Le postulant n'a jamais prétendu que l'État ne faisait rien en la matière. Il indique avoir découvert cette technologie et s'être interrogé sur l'opportunité de l'expérimenter. Avant de formuler sa proposition, il avait consulté le DFA, qui ne s'y était pas opposé. Il prend note de l'ensemble des éléments présentés, y compris la renonciation à la technique qu'il propose. Selon lui, une méthode n'exclut pas nécessairement l'autre. Il s'interroge toutefois sur le fait que certaines informations ne soient disponibles que tous les quatre ans, se demandant si cela est réellement satisfaisant. S'il ne sait pas encore si cette approche constitue une bonne solution, il regrette que des conclusions aient été tirées sans même tester l'outil. Il estime que la proposition mérite d'être examinée et qu'elle ne semble pas poser de problème particulier. Il rappelle que la formulation de ses conclusions laisse une certaine marge de manœuvre à l'État pour expérimenter différentes méthodes, souhaitant obtenir à terme une réponse courte, mais documentée.

Un député demande des précisions sur la qualité des données utilisées. Il souhaiterait notamment obtenir des explications pour savoir si les données prennent réellement en compte les situations particulières ou si elles reposent sur des valeurs standardisées. Il s'interroge ensuite sur la validité des pondérations et sur la nécessité d'une réflexion visant à les adapter.

Un second député évoque la question des facteurs d'émission. Il rappelle que, pour certains postes, comme l'achat de mazout destiné au chauffage d'un bâtiment, les émissions peuvent être calculées avec une grande précision. Il en va de même pour l'électricité, dont les facteurs d'émission sont bien établis. En revanche, pour des prestations de services — par exemple un mandat d'ingénierie ou de comptabilité — les données utilisées sont génériques. En moyenne, on estime qu'un montant de 1'000 francs correspond à environ 20 kg de CO₂, mais ces valeurs ne tiennent pas compte des efforts spécifiques que pourrait entreprendre un fournisseur pour réduire son empreinte carbone. La précision des indicateurs dépend directement du niveau de détail des facteurs d'émission intégrés dans l'outil. Plus l'analyse est fine, plus il faut disposer d'informations précises et de moyens financiers pour les obtenir.

Un troisième député exprime son insatisfaction quant à la qualité et à la précision des données actuellement disponibles. Il précise que cette remarque ne concerne pas uniquement les données évoquées précédemment, mais plus largement l'ensemble des informations utilisées dans le cadre du suivi environnemental. Il souhaiterait obtenir des garanties concernant la mise à disposition des données du bilan carbone, car il est essentiel d'assurer un accès régulier et continu à ces informations, afin de pouvoir suivre les évolutions et évaluer les progrès accomplis. Il souligne que les acteurs concernés ont véritablement «faim de données» et qu'il est nécessaire de renforcer la transparence et la transmission des informations environnementales.

Un quatrième député soulève la problématique de savoir ce qui est réellement mesuré, de la qualité des données disponibles et des résultats que l'on peut en tirer. Dans certains cas, il n'existe ni mesure fiable ni capacité à mener une politique fondée sur ces données. Il cite l'exemple des CFF, dont les statistiques et les indicateurs doivent toujours être corrigés et améliorés au fil du temps. Il est dans l'intérêt de l'État de se doter de capacités solides de suivi et d'analyse des données, afin d'élaborer ensuite une stratégie cohérente et efficace.

Un cinquième député constate que certaines choses ne sont pas encore prêtes et que l'on en est encore à une phase d'expérimentation et d'ajustement. Il souhaite savoir si certains cantons en Suisse ont déjà mis en œuvre cette approche, s'ils l'appliquent actuellement et s'ils obtiennent des résultats concrets.

Le chef du DEF revient sur quelques éléments déjà évoqués, les raisons et les fondements des choix qui ont été effectués. La question de l'évaluation demeure néanmoins centrale : comment mesurer et sur quelle base ? Il rappelle à ce sujet qu'en fonction de la spécificité des missions de l'État, par exemple les activités scolaires, tout ne peut être évalué au moyen de ratios ou d'indicateurs purement quantitatifs. Cela montre qu'il faut repenser et réévaluer les approches d'évaluation.

Ensuite, il reconnaît que le canton de Vaud peut servir de laboratoire pour certaines expérimentations, mais dans une mesure limitée. À un moment donné, des choix doivent être faits. C'est pourquoi il insiste sur la question de la temporalité : des décisions ont été prises, des arguments présentés, et il faut désormais laisser le temps au travail en cours de se déployer avant d'en tirer des conclusions.

Sur la question de la communication, il reconnaît qu'il existe une forme d'insatisfaction, mais affirme qu'il n'y a aucune volonté de garder les données pour soi. Au contraire, celles-ci n'ont de sens que si elles sont partagées, publiées et comparées.

Le délégué cantonal au climat précise qu'à ce jour, aucun autre canton ne met en œuvre une approche consistant à attribuer une empreinte carbone à chaque ligne du budget de fonctionnement. En revanche, certains cantons évaluent la contribution de leurs investissements aux objectifs climatiques. Le canton de Vaud se positionne d'ailleurs comme moteur au sein des dynamiques intercantionales, notamment dans le cadre du Cercle Climat, qui travaille à harmoniser les méthodologies et à mutualiser les connaissances.

Le chef de la Division planification et solutions financières ajoute que le dispositif vaudois repose sur une démarche pionnière, encore en phase d'expérimentation. À l'échelle internationale, seuls quelques pays précurseurs, comme les pays nordiques, la France ou le Royaume-Uni, ont développé des systèmes de suivi thématiques des dépenses climatiques. Toutefois, la comptabilité carbone comme envisagé ici en est encore à ses débuts ; il n'existe pas encore de véritable retour d'expérience comparable à celui du bilan carbone, plus ancien et plus largement documenté.

Un député rappelle que s'agissant d'un postulat, une certaine marge de manœuvre demeure quant à la réponse. Et sans entreprendre des démarches complexes ou présentant des risques systémiques qui ne seraient pas souhaitables, établir un état des lieux de ce qui existe en Suisse et déterminer ce qu'il est possible de faire demeure pertinent.

Le postulant réagit aux derniers éléments évoqués, en estimant que l'argument du « trop de travail » n'en est pas un, puisqu'il s'agit avant tout d'un choix politique. Pour pouvoir continuer à prendre des décisions éclairées, il considère avoir besoin de davantage d'informations. Actuellement, les cantons n'ont pas agi dans ce domaine et, de ce point de vue, il estime qu'il serait opportun d'essayer une méthode encore inédite, dont seules des prémices existent à l'international. Cela renforce sa conviction de l'intérêt d'étudier l'utilité de cet outil pour une entité de l'État. Enfin, en tant que chercheur, il souligne qu'il est rare de s'appuyer sur une seule méthode de recherche : on croise les approches pour affiner les résultats, principe qui lui semble également pertinent dans ce débat, en réponse aux propos du conseiller d'État.

Un député a l'impression que les conclusions du rapport seront ce qui a été dit en commission.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 6 voix pour, 7 contre et 1 abstention.

Un rapport de minorité est annoncé.

Aubonne, le 23 janvier 2026.

*Le rapporteur de majorité :
(Signé) Nicolas Suter*