



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Pierre Zwahlen et consorts au nom des Vertes et Verts - Le bilan carbone cantonal doit accélérer la réalisation de la politique climatique (26_INT_13)

Rappel de l'intervention parlementaire

Publié sans fard le 30 janvier, le bilan carbone du canton confirme que les trajectoires de réduction observées ne permettent pas d'atteindre les objectifs climatiques établis par le Conseil d'Etat. D'ici 2030, le volume des émissions d'équivalent CO₂ de 1990 ne sera pas réduit de moitié mais de 30% environ. En 2023, les émissions territoriales de gaz à effet de serre n'ont diminué que de 21% en trente-trois ans. La baisse est heureusement un peu plus forte (26%) dans le même temps en Suisse, alors que le Conseil d'Etat déclarait rester pionnier, en présentant son nouveau plan climat il y a un an encore. En 2023, les émissions totales imputables au canton de Vaud s'élevaient à 12 millions de tonnes de gaz à effet de serre (tCO eq), soit 14 tonnes par habitant. Les émissions territoriales s'élevaient, quant à elles, à 3,9 millions de tonnes, soit 4,6 tonnes par habitant.

L'industrie vaudoise diminue ses émissions de 18%. Le bâtiment réduit sa part de 41%, montrant que les incitations entraînent des résultats tangibles. Mais les transports, en situation d'échec, augmentent encore leur impact climatique de 8% en regard de 1990. Réjouissons-nous toutefois que le canton parvienne à baisser ses émissions cinq fois plus vite durant la période de 2015 à 2023 qu'entre 1990 et 2015. Autres éléments encourageants : tandis que la population augmente d'un bon tiers en trente-trois ans, les émissions territoriales par habitant diminuent de 45% sur la même période.

Il est inquiétant en revanche de constater que les émissions extraterritoriales progressent toujours. La proportion vaudoise n'apparaît pas mais la Suisse, dans son ensemble, connaît une hausse des émissions importées de 103% de 1990 à 2024. Pour le canton, les transports terrestres constituent 22% des émissions totales, et le transport aérien international pèse 18% du total à lui tout seul !

Rappelons que la loi sur le climat et l'innovation (LCI) oblige la Confédération et les cantons à s'engager « en faveur de la limitation des risques et des effets des changements climatiques » (art. 11 al. 4). La Constitution vaudoise précise que « Dans l'exercice de leurs tâches, l'Etat et les communes doivent atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard. A cette fin, ils élaborent des plans d'action avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040 » (art. 179b).

Nous posons dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Comment entend-il accélérer la réduction des émissions nocives au climat pour respecter les obligations constitutionnelles et légales ?*
- 2. Les outils disponibles récents, « On track » notamment, peuvent-il y concourir ?*
- 3. Quels moyens renforcés met-il à disposition pour appliquer les trajectoires de réduction en 2030 et 2040, établies par le plan climat vaudois (PCV 24) ?*
- 4. Quelles mesures nouvelles permettront-elles de diminuer drastiquement les transports à moteur thermique et le gaspillage de kérosène non taxé ?*
- 5. La future loi pour la durabilité et le climat prévoit-elle les financements à hauteur des ambitions du programme de législature et de son axe 2 ?*
- 6. L'impact climatique étant lié à l'importance du revenu (étude de la haute école ZHAW et de Caritas), une imposition complémentaire peut-elle porter sur les tranches supérieures des barèmes de revenu et de fortune (ou le bouclier fiscal doit-il être relevé) ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule :

Le Conseil d'Etat a fait de la politique climatique un axe fort de son programme de législature. Conformément à ses engagements, il a posé plusieurs jalons majeurs depuis 2022. La révision totale de la loi sur l'énergie, les investissements dans les transports publics, la deuxième génération du Plan climat ou, plus récemment, la mise en consultation de l'avant-projet de loi-cadre sur la durabilité et le climat en sont des exemples concrets.

Le 30 janvier 2026, le Conseil d'Etat a publié le bilan actualisé des émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire et de l'administration cantonale¹. Les émissions territoriales du canton suivent une tendance à la baisse qui s'intensifie depuis 2015. Ainsi, la réduction des émissions est cinq fois plus rapide entre 2015 et 2023 qu'entre 1990 et 2015. En 2023, les émissions territoriales ont baissé de 21% par rapport à 1990. La tendance demeure toutefois insuffisante. Au rythme actuel, le Canton de Vaud diminuera ses émissions territoriales d'environ 30%, au lieu des 50% visés, en 2030.

Ce bilan montre des tendances comparables à celles qui sont observées dans les autres cantons et au niveau de la Confédération. Les émissions territoriales par habitant, qui représente la variable la plus pertinente pour la comparaison, ont baissé de 45% dans le Canton de Vaud entre 1990 et 2023. Dans le même temps, elles ont baissé de 44% sur le territoire national.

Réponse aux questions :

1. *Comment entend-il accélérer la réduction des émissions nocives au climat pour respecter les obligations constitutionnelles et légales ?*

Le Conseil d'Etat entend poursuivre et renforcer la mise en œuvre de mesures concrètes susceptibles d'accélérer la réduction des émissions. Il agit à plusieurs niveaux pour atteindre cet objectif : investissements (voir à ce sujet la réponse à la question 5) ; accompagnement et subventions (par exemple à travers le fonds pour l'énergie et celui pour l'économie durable) ; exemplarité de l'Etat ; révision et modernisation des bases légales.

Sur ce dernier point, le Conseil d'Etat a ouvert plusieurs chantiers législatifs majeurs sur cette législature : loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne), avant-projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (AP-LATC), futures lois sur la mobilité (LMob) et loi sur la gestion des déchets et la préservation des ressources (LGDP), révision du Plan directeur cantonal (PDCn). Dans tous ces projets, le Conseil d'Etat a la volonté d'intégrer des mesures contribuant aux objectifs climatiques. Les arbitrages y relatifs se font politique publique par politique publique, dans le cadre des processus politico-administratifs habituels.

L'avant-projet de loi cadre sur la durabilité et le climat (AP-LCDC), actuellement en consultation, pose également plusieurs éléments transversaux d'importance :

- Un ancrage légal des objectifs climatiques pour 2030, 2040 et 2050
- Un suivi transparent, coordonné par l'Office cantonal de la durabilité et du climat (OCDC)
- Une institutionnalisation du Plan climat vaudois, avec un rythme d'adoption tous les 5 ans
- Un examen climatique pour améliorer l'information des décideurs
- Une contribution des communes à l'atteinte des objectifs.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat rappelle que de nombreux acteurs sont appelés à prendre, chacun à leur niveau, leurs responsabilités face aux changements climatiques. Les mesures prises par les autorités cantonales se veulent complémentaires aux actions d'autres niveaux institutionnels (Confédération, communes) et acteurs (entreprises et ménages). Les objectifs climatiques ne pourront être atteints que grâce aux efforts combinés de toutes et tous.

¹ <https://www.vd.ch/environnement/durabilite-et-climat/politique-climatique/les-trois-axes/axe-documentation/bilan-carbone-cantonal>

2. Les outils disponibles récents, « On track » notamment, peuvent-ils y concourir ?

L'outil « OnTrack » a pour but de réaliser des estimations prospectives des trajectoires de réduction attendues dans les différents secteurs d'émissions de GES, de manière dynamique et en documentant les écarts aux trajectoires cibles. « OnTrack » a notamment été utilisé pour modéliser les effets de certaines dispositions du projet de révision de la loi vaudoise sur l'énergie (voir p.29 de l'exposé des motifs¹ de la nouvelle loi vaudoise sur l'énergie).

Les modélisations ainsi réalisées doivent être prises avec prudence en raison des nombreuses hypothèses sous-jacentes. Elles permettent toutefois d'illustrer l'effet de l'activation de certains leviers, respectivement de la combinaison de ces leviers, sur les trajectoires de réduction dans les secteurs concernés (en particulier : bâtiment, transports, industrie et agriculture).

3. Quels moyens renforcés met-il à disposition pour appliquer les trajectoires de réduction en 2030 et 2040, établies par le plan climat vaudois (PCV 24) ?

Voir les réponses aux questions 1 et 4.

4. Quelles mesures nouvelles permettront-elles de diminuer drastiquement les transports à moteur thermique et le gaspillage de kérosène non taxé ?

L'action du Canton dans le domaine de la mobilité est définie par trois axes :

- La réduction des besoins de mobilité et des distances parcourues est une priorité. Elle passe, notamment, par une organisation du territoire permettant une mobilité de proximité ;
- Le report modal vers les transports publics et les modes actifs, constitue le second levier d'action central ;
- Un troisième levier, constitué de l'optimisation de l'utilisation des véhicules (covoiturage, autopartage, etc.) et de solutions technologiques telles que l'électrification du parc automobile, contribuera également à la réduction des émissions de GES.

Ces axes sont inscrits dans deux documents adoptés par le Conseil d'Etat : le Plan Climat Vaudois de 2^e génération et le document « Perspectives pour le territoire » préfigurant la révision du PDCn.

Pour concrétiser cela en mesures, le Conseil d'Etat élabore une stratégie de mobilité multimodale, fixant le cap en matière de mobilité d'ici à 2050. Sa mise en œuvre sera notamment assurée grâce à la révision concomitante de la loi sur les routes (LRou) qui évoluera vers une loi sur la mobilité (LMob) afin de refléter cette approche multimodale. Ces démarches sont étroitement coordonnées avec la révision en cours du PDCn, dans lequel seront inscrits les éléments de la stratégie ayant une incidence spatiale. Cette collaboration entre services de l'Etat garantit la coordination entre les politiques d'urbanisation et de mobilité.

La nouvelle LVLEne, proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par le Grand Conseil en février 2026, prévoit à son article 42 des normes imposant des équipements de recharge pour véhicules électriques pour les nouveaux bâtiments et rénovations notables en ce qui concerne les bâtiments locatifs, mais également pour l'ensemble des bâtiments d'entreprises à destination des employés. Ces nouvelles normes s'inscrivent en parallèle du soutien déjà proposé sous forme de subventions pour les bornes de recharge et proposées par le fonds vaudois pour l'énergie. La DGE-DIREN mène en outre des échanges et réflexions avec les acteurs tant des secteurs énergétiques que des transports sur les recharges notamment des poids lourds électriques.

Ainsi, la stratégie de mobilité multimodale, la révision de la LRou et celle du PDCn, ainsi que les dispositions précitées de la LVLEne représentent autant de projets stratégiques majeurs qui contribueront à mettre en place des conditions-cadres et des mesures concrètes favorables à la réduction des émissions de gaz à effet de serre du canton de Vaud.

¹ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2024_septembre/EMPL_loi_sur_l_%C3%A9nergie_-_R%C3%A9vision_totale_-_publi%C3%A9.pdf

Elles viennent s'ajouter aux différentes mesures d'ores et déjà mises en œuvre, à savoir notamment l'adoption de la loi sur la taxe sur les véhicules et bateaux ajustant la taxation des véhicules en fonction du rapport poids/puissance et des émissions de CO₂.

Concernant les mesures relatives à la taxation du kérosène, celles-ci ne sont pas de la compétence des cantons mais de la Confédération.

5. *La future loi pour la durabilité et le climat prévoit-elle les financements à hauteur des ambitions du programme de législature et de son axe 2 ?*

Le financement de la politique climatique cantonale passe par le budget de fonctionnement, par des investissements et par certains fonds (énergie, économie durable). Dans son Exposé des motifs et projets de budgets 2026 (p.24)¹, le Conseil d'Etat propose pour la première fois une estimation globale des investissements contribuant à la réalisation des objectifs climatiques. Sur la période quinquennale 2026-2030, il ressort qu'environ 40% des investissements totaux (y compris les prêts et les garanties) contribueront globalement à la réalisation des objectifs climatiques cantonaux.

L'art. 17 de l'avant-projet de loi-cadre sur la durabilité et le climat (AP-LCDC) pose le principe général selon lequel le Conseil d'Etat précise, dans son plan climat, les modalités de financement prévues pour chacune des mesures. Cette disposition ancre une pratique déjà établie dans le cadre des deux premières générations du Plan climat vaudois.

En parallèle, il s'agit aussi de faire mieux avec les ressources existantes. C'est la raison pour laquelle l'AP-LCDC vise à mieux prendre en compte les enjeux climatiques dans les projets d'investissement soumis au Grand Conseil (art.15 AP-LCDC) et les subventions octroyées par l'Etat (art. 19 AP-LCDC).

6. *L'impact climatique étant lié à l'importance du revenu (étude de la haute école ZHAW et de Caritas), une imposition complémentaire peut-elle porter sur les tranches supérieures des barèmes de revenu et de fortune (ou le bouclier fiscal doit-il être relevé) ?*

L'étude « Distributional Impacts of Swiss Climate Policy » de Florian Landis à laquelle il est fait référence, met en évidence un lien entre le niveau de revenu et les émissions de gaz à effet de serre, celles-ci étant notamment influencées par les niveaux et les types de consommation. Elle relève en particulier que les ménages à revenus élevés présentent, en moyenne, une empreinte carbone plus importante par personne, tout en soulignant que d'autres facteurs, tels que la taille du ménage, l'âge, le lieu de résidence ou le statut de propriétaire, jouent également un rôle déterminant.

Cela étant, cette même étude met en évidence que les instruments les plus efficaces pour réduire les émissions sont les mesures ciblant directement les comportements de consommation, telles que les taxes incitatives ou les mesures réglementaires, en particulier dans les domaines du transport, du chauffage et de la consommation de biens. Ces instruments permettent d'agir de manière plus immédiate et mesurable sur les sources principales d'émissions.

Dans ce contexte, une adaptation de la fiscalité sur le revenu ou la fortune ne constitue pas, à elle seule, un levier direct de réduction des émissions. Elle peut en revanche être envisagée dans une approche complémentaire, notamment pour contribuer au financement des mesures de transition énergétique ou climatique.

¹ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/etat_droit/finances_publicques/ExMot_EMPD_BU26_VF.pdf

Toute évolution en matière de fiscalité doit en outre respecter les principes constitutionnels applicables, en particulier la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et l'interdiction d'une imposition confiscatoire. Le mécanisme du bouclier fiscal s'inscrit d'ailleurs dans ce cadre.

En l'état, la réduction des émissions repose prioritairement sur la mise en œuvre de mesures ciblées prévues par le Plan climat cantonal, ainsi que sur le recours à des instruments incitatifs et réglementaires.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 juin 2026.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni