



Fixation du plafond d'endettement pour la législature 2026-2031, emprunts et placements de la Ville

Préavis N° 2026/58

Lausanne, le 3 septembre 2026

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Conformément à l'article 143 de la loi sur les communes, chaque commune fixe, en début de législature, un plafond d'endettement, incluant le risque pour les cautionnements et autres garanties, qu'elle communique au canton après adoption par le Conseil communal.

Au 31 décembre 2025, la dette nette de la Ville s'élève à CHF 1.9 milliard, risques liés aux cautionnements compris. Sur cette base, la Municipalité propose au Conseil communal de fixer, pour la législature 2026-2031, le plafond d'endettement net à CHF 2.4 milliards, soit son maintien au niveau retenu depuis 2011.

2. Objet du préavis

En application des articles 44 et 143 LC, le présent préavis a pour objet de soumettre au Conseil communal :

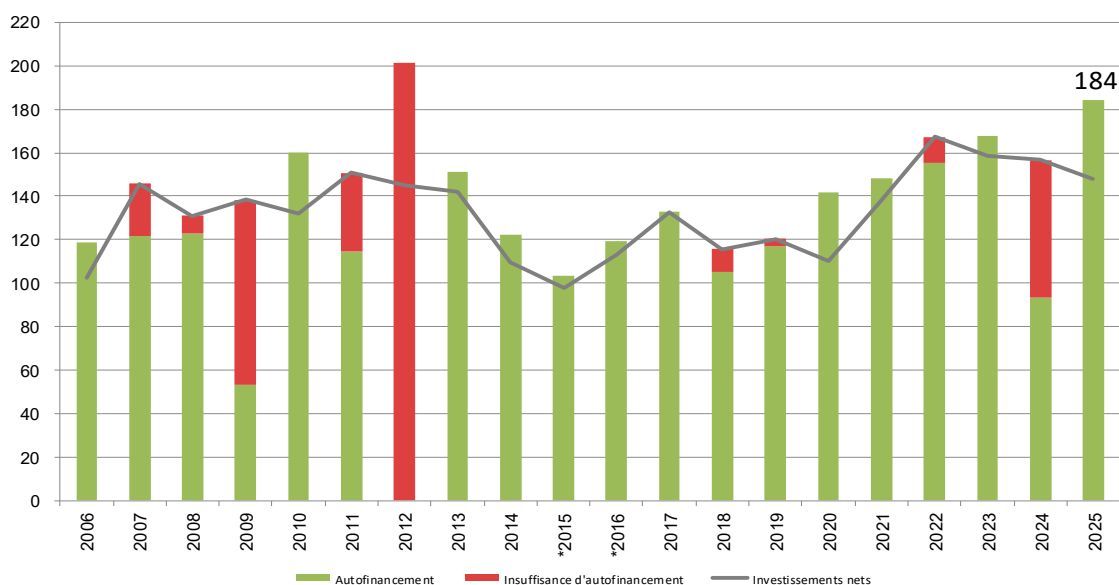
1. la fixation du plafond d'endettement net pour la législature 2026–2031 ;
2. la présentation de l'évolution attendue des cautionnements et autres garanties ainsi que des risques financiers associés ;
3. l'autorisation donnée à la Municipalité de se procurer les fonds nécessaires, dans la limite du plafond d'endettement ;
4. l'autorisation donnée à la Municipalité de fixer, après consultation de la Commission permanente des finances, les conditions de chaque emprunt d'une durée supérieure à 12 mois ;
5. l'agrément des établissements auprès desquels les disponibilités de la Commune peuvent être déposées.

3. Plafonds d'endettement 2011-2026 et évolution de l'endettement

Les préavis N° 2011/44, 2016/62 et 2021/48 ont maintenu le plafond d'endettement net à CHF 2.4 milliards pour les législatures 2011-2016, 2016-2021 et 2021-2026.

Sur les trois dernières législatures, suite à la mise en place d'outils de gouvernance financière et conformément aux objectifs fixés dans le cadre des programmes de législature, la Municipalité a assuré le financement de la majorité des dépenses d'investissement par l'intermédiaire de sa marge d'autofinancement.

Tableau 1 – Investissements et autofinancement (2008-25) en millions de CHF



La marge d'autofinancement correspond à la liquidité qui reste à disposition d'une entité une fois toutes les charges monétaires assumées (salaires, achats de biens et services, intérêts, etc.)

Sur la période 2016-2025, la marge d'autofinancement annuelle s'est élevée en moyenne à environ CHF 136 millions, un niveau conforme, voire supérieur, à l'objectif de CHF 120 millions fixé dans les programmes de législature successifs. Cette moyenne recouvre toutefois une volatilité marquée selon les exercices

3.1 Plafond d'endettement : considérations

Conformément aux recommandations cantonales, le plafond d'endettement est déterminé sur la base des éléments suivants :

- la dette nette publiée dans les comptes annuels ;
- la part du patrimoine administratif financée par des taxes affectées (épuration, aménagement d'eau, traitement des déchets, éclairage public, etc.) ;
- les quotes-parts de dettes non autofinancées des associations de communes (néant en ce qui concerne notre commune) ;
- les cautionnements pondérés selon leur degré de risque, à l'exclusion de ceux garantis par cédule hypothécaire.

Au bouclage des comptes 2025, la dette nette déterminante pour le plafond s'élève ainsi à CHF 1,914 milliard. Après prise en compte des cautionnements selon l'appréciation de leur risque, l'endettement net théorique atteint CHF 1,941 milliard.

Tableau 2 – Calcul de l'endettement net dans le cadre du plafond d'endettement (2025)

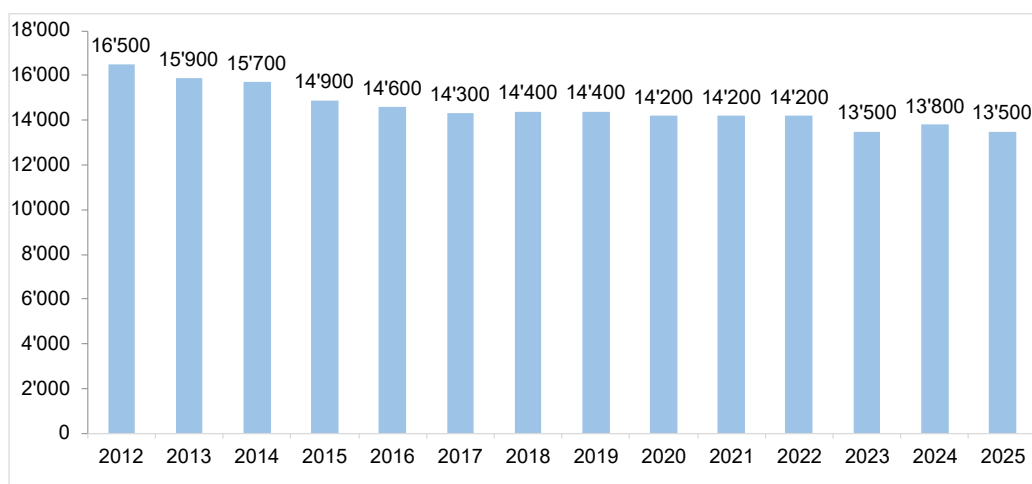
en millions de CHF		Comptes 2025
Passif	920 Engagements courants	170
	+ 921 Dettes à court terme	420
	+ 922 Emprunts à moyen et long termes	2'428
	+ 923 Engagements envers des propres établissements et fonds	101
	Dette brute	3'118
	+ 925 Passifs transitoires	120
Actif	- 910 Disponibilités	-20
	- 911 Débiteurs et comptes courants	-330
	- 912 Placement du patrimoine financier	-773
	- 913 Actifs transitoires	-75
	= Endettement net	2'040
	- 914 Part du PA financée par des taxes affectées	-126
Dette nette pour plafond (y c. PA "autofinancé")		1'914
Cautionnement	Cautionnements et garanties (hors CPCL)	665
	Prise en compte selon appréciation du risque	27
Total endettement net théorique (y c. valorisation risque cautionnement)		1'941

La dette nette se compose de la dette brute à laquelle sont retranchés les actifs du patrimoine financier (à leur valeur comptable) ainsi que la part du patrimoine administratif financé par des taxes affectées.

Il y a cependant lieu de préciser que les règles cantonales en termes de valorisation des actifs du patrimoine financier sont très conservatrices. En effet, à titre illustratif et tel qu'annoncé dans les états financiers de la Ville, la valeur portée au bilan des Immeubles de rendement et les DDP est sous-estimée d'environ CHF 450 mios. Si ces actifs pouvaient être adaptés à leur juste valeur, la dette nette diminuerait dans une proportion équivalente.

Par ailleurs, en tenant compte de la croissance démographique, on note que la dette nette par habitant a décru de 18% depuis 2012.

Tableau 3 – Evolution de la dette nette par habitant (2012-25)



Cette évolution résulte du maintien de la dette nette et de la croissance démographique sur la période. Elle traduit ainsi la poursuite des objectifs de gestion financière fixés par la Municipalité dans ses programmes de législation successifs.

Notons enfin que les cautionnements sont inclus dans le périmètre pris en considération pour la détermination du plafond d'endettement. Ils sont valorisés selon leur degré de risque, à l'exclusion de ceux garantis par cédule hypothécaire. Cette valorisation est validée chaque année par l'organe de contrôle des comptes (CFL).

3.2 Méthodologie de détermination du plafond

La détermination du plafond d'endettement pour la législature 2026–2031 tient compte notamment de l'évolution attendue de la situation financière de la Ville, de sa capacité d'autofinancement, du niveau des investissements prévus ainsi que de l'évolution des cautionnements et des risques associés.

Ces éléments permettent d'apprécier la trajectoire d'endettement attendue et la marge de manœuvre nécessaire pour la durée de la législature

3.2.1 Evolution attendue

Après une croissance soutenue en 2025, les perspectives économiques se modèrent. Selon les prévisions de la Commission Conjoncture vaudoise de juillet 2026*, la croissance du PIB vaudois devrait ralentir à 1,0 % en 2026, avant de se redresser à 1,5 % en 2027.

L'environnement demeure toutefois marqué par des incertitudes liées notamment au contexte international, à l'évolution du franc et aux prix de l'énergie. Ces facteurs sont susceptibles d'influencer les revenus de la Ville, en particulier les recettes fiscales et celles des Services industriels, ainsi que certaines charges.

Parallèlement, la mise en œuvre des priorités de la législature et le niveau élevé des investissements prévus continueront de générer des besoins de financement importants. La planification financière 2026–2031 retient dès lors une évolution prudente des ressources de la Ville

3.2.2 Marges d'autofinancement sur cinq ans

L'objectif de la Municipalité est de maintenir une marge d'autofinancement moyenne d'environ CHF 140 millions par année durant la législature 2026–2031.

Ce niveau constitue une référence de moyen terme visant à préserver la capacité de la Ville à financer une partie de ses investissements par ses ressources propres et à contenir l'évolution de l'endettement. Pour rappel, un haut niveau d'autofinancement a pu être maintenu grâce à une bonne gouvernance financière et la mise en œuvre de trois démarches d'optimisation financière impliquant des améliorations pérennes pour près de 95 millions.

En parallèle, la Municipalité a réussi à renforcer plusieurs politiques publiques prioritaires dans le cadre des Programmes de législature successifs.

La Municipalité suivra l'évolution de la marge d'autofinancement et adaptera, le cas échéant, sa planification financière en conséquence

3.2.3 Dépenses d'investissements nets du patrimoine administratif sur 5 ans

Le plan des investissements 2026-2029 publié dans le cadre du budget 2026 prévoit les montants suivants :

2026 : CHF 248 millions

2027 : CHF 309 millions

2028 : CHF 308 millions

2029 : CHF 313 millions

On peut donc imaginer que sur la période 2026-2031, les investissements planifiés soient dans le même ordre de grandeur, voire en légère progression.

Ce très haut niveau d'investissement est à mettre en lien avec des projets importants notamment dans les domaines, des transports, des bâtiments scolaires, de la poursuite du projet Métamorphose, de la mise en place des mesures du Plan climat et des assainissements des bâtiments. L'expérience démontre cependant que pour des raisons de calendrier, du nombre de préavis à réaliser, des oppositions, des contraintes réglementaires croissantes ou encore des différents délais, l'ensemble des dépenses prévues au plan d'investissement n'est jamais atteint.

Sur les 5 dernières années (2021-2025) nous observons un montant annuel moyen d'investissements nets de près de CHF 154 millions.

Au vu des explications ci-dessus, la Municipalité s'attend, pour la prochaine législature, à un montant annuel moyen d'investissements nets en progression, s'élevant à CHF 170 millions. À titre de comparaison cela représente CHF 52 millions supplémentaires par année (+44%) par rapport aux dépenses réalisées durant la législature 2016-2021 (CHF 118 millions par année en moyenne)

en millions de CHF	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Investissements nets prévus	170	170	170	170	170	170

3.2.4 Cautionnements attendus sur cinq ans et les risques associés

À fin 2025, les cautionnements et garanties utilisés s'élèvent à CHF 665 millions.

Comme décrit précédemment, seule la part de risque est à prendre en compte dans la détermination du plafond d'endettement. Cette part est évaluée à CHF 27 millions à fin 2025, soit 4% du montant total des cautionnement. Cette évaluation est validée chaque année par l'organe de contrôle des comptes (CFL).

Au cours de la législature 2026–2031, de nouveaux cautionnements pourraient être sollicités, notamment en lien avec des investissements dans les transports publics, le développement de nouveaux quartiers et logements ainsi que la transition énergétique. Une part importante de ces engagements concernera des financements bénéficiant de garanties hypothécaires. L'ensemble des nouveaux cautionnements potentiels auront un impact limité sur l'endettement net théorique.

La Municipalité anticipe ainsi une augmentation des cautionnements de CHF 300 millions sur la législature, avec une part risquée constante à 4% soit un montant de 12 mios à prendre en compte dans le total de l'endettement net théorique de 2031.

en millions de CHF	2025		2031		Evolution 2025-31	
	Montant global	Appréciation du risque	Montant global	Appréciation du risque	Montant global	Appréciation du risque
Cautionnements sans garanties hypothécaires	665	27	965	39	300	12

L'octroi de cautionnements demeure de la compétence du Conseil communal, conformément à l'article 4 LC et à l'article 20 du Règlement du Conseil communal. Les nouveaux cautionnements feront ainsi l'objet de décisions spécifiques du Conseil communal.

3.3 Planification financière

Les éléments présentés précédemment permettent d'estimer, sur la base de la planification financière présentée ci-dessous, l'évolution de l'endettement et ainsi le niveau du plafond d'endettement pour la législature 2026-2031 :

en millions de CHF	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Investissements nets prévus	170	170	170	170	170	170
./. Autofinancement du compte de fonctionnement	-140	-140	-140	-140	-140	-140
Évolution annuelle de la dette nette	30	30	30	30	30	30
Endettement net au 31 décembre	2'071	2'101	2'131	2'161	2'191	2'221
Part du PA "autofinancé" par des taxes affectées	-151	-177	-204	-220	-237	-254
Endettement net déduit du PA autofinancé	1'920	1'924	1'927	1'940	1'953	1'967
Cautionnements et garanties hors CPCL	715	765	815	865	915	965
Prise en compte selon appréciation du risque	29	31	33	35	37	39
Total endettement net en lien avec le plafond d'endettement	1'948	1'954	1'960	1'975	1'990	2'005

Selon les estimations de la planification financière 2025-2031, l'endettement net devrait être contenu autour de 2,0 milliards sur la période concernée.

Compte tenu de la conjoncture actuelle ainsi que des défis qui attendent la Municipalité au cours de la législature 2026-2031, il apparaît prudent de maintenir un plafond d'endettement net à CHF 2.4 milliards

3.4 Synthèse et maintien du plafond d'endettement

Pour la législature 2026–2031, la Municipalité entend maintenir un niveau d'investissement élevé. La capacité d'autofinancement attendue permettra d'en financer une part significative, limitant ainsi l'évolution de l'endettement.

Toutefois, cet objectif demeure soumis à des incertitudes, notamment quant à l'évolution des recettes fiscales, des charges et des flux financiers des Services industriels.

Dans ce contexte, la Municipalité propose de maintenir le plafond d'endettement à CHF 2.4 milliards afin de conserver une marge de manœuvre face aux aléas et aux potentiels besoins d'investissement non anticipés.

Ce plafond ne constitue pas un objectif à atteindre, mais une limite de sécurité permettant de préserver la capacité d'action de la Ville sans devoir solliciter une modification en cours de législature

4. Emprunts et gestion de la dette

Conformément à la loi sur les communes (LC), le Conseil communal est compétent en matière d'autorisation d'emprunter et fixe, au début de chaque législature, le plafond d'endettement.

Dans ce cadre, le présent préavis propose d'autoriser la Municipalité à se procurer les fonds nécessaires dans la limite du plafond fixé.

La gestion de la trésorerie est centralisée au Service des finances qui assure le suivi permanent des besoins de liquidités et propose à la Municipalité les mesures nécessaires en matière de placements et d'emprunts.

Les emprunts d'une durée supérieure à 12 mois font l'objet d'une consultation de la Commission permanente des finances

5. Liste des établissements

L'article 44 LC prévoit que les disponibilités de la Commune sont déposées auprès de la Banque Cantonale Vaudoise, de la Banque nationale suisse ou de tout autre établissement agréé par le Conseil d'État ou le Conseil communal.

Au 31 décembre 2025, la Ville de Lausanne recourt à la Banque Cantonale Vaudoise ainsi qu'à PostFinance SA pour ses opérations de dépôt et de paiement.

Afin de diversifier les possibilités de placement de ses disponibilités, la Municipalité propose au Conseil communal d'agréer, pour la législature 2026–2031, en complément des établissements déjà admis en application de l'article 44 LC :

- les autres banques cantonales suisses
- l'Union des Banques Suisse et ses succursales suisses
- PostFinance SA
- les sociétés détenues par la Ville de Lausanne

Les placements sont effectués en tenant compte notamment de la solvabilité des établissements et des conditions proposées.

Leur gestion demeure centralisée auprès du Service des finances, conformément au Recueil d'organisation comptable et financière de la Ville

6. Impact sur le climat et le développement durable

Ce préavis n'a aucun impact sur le développement durable.

7. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

Ce préavis n'a aucun impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap.

8. Aspects financiers

8.1 Incidences sur le budget d'investissement

Ce préavis n'a pas d'incidence sur le budget d'investissement de la Ville.

8.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Le présent préavis n'a pas d'incidence directe sur le budget de fonctionnement.

Les charges d'intérêts liées à l'endettement sont intégrées dans le cadre des procédures budgétaires ordinaires.

9. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2026/58 de la Municipalité, du 3 septembre 2026 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. de fixer le plafond d'endettement net de la Commune à CHF 2.4 milliards pour la législature 2026–2031
2. d'autoriser la Municipalité à se procurer les fonds qui lui sont nécessaires jusqu'à concurrence du plafond d'endettement fixé ci-dessus, au mieux des intérêts de la Commune
3. d'autoriser la Municipalité à fixer, après consultation de la Commission permanente des finances, les conditions de chaque emprunt dont la durée est supérieure à 12 mois

4. d'agréer, conformément à l'article 44 de la loi sur les communes, en complément des établissements déjà admis en application de cette disposition, les autres banques cantonales suisses, l'Union des Banques Suisse et ses succursales suisses, PostFinance SA ainsi que les sociétés détenues par la Ville de Lausanne, pour le dépôt des disponibilités de la Commune

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter