



La prospective, les données et la statistique publique dans l'administration lausannoise

Réponse au postulat de Mme Anaïs Timofte « Création d'un bureau lausannois dédié à l'étude prospective démographique »

Rapport-préavis N° 2025 / 38

Lausanne, le 30 octobre 2025

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

La Municipalité partage les considérations de la postulante, Mme Timofte, à propos de l'importance de la prise en compte d'éléments prospectifs parmi les outils d'aide à la décision municipale et lors la planification des travaux de l'administration. Elle considère toutefois que l'institution d'un bureau explicitement consacré à cette tâche, par analogie au modèle cantonal, n'est pas adaptée au cadre communal. En revanche, selon le vœu de la postulante, la Municipalité fera en sorte que cette tâche figure parmi les missions confiées à l'Office d'appui économique et statistique, ceci selon les possibilités et dans les limites des ressources déjà imparties audit office. La Municipalité note que, dans la pratique de l'administration communale, les considérations chères à la postulante sont souvent prises en compte. Une série d'exemples en donnent illustration. Par ailleurs, la Municipalité attire l'attention sur des questions sous-jacentes à la problématique de la prospective, en particulier celles touchant à l'évolution du numérique et à leurs implications en matière de qualité et d'interopérabilité des données nécessaires notamment à la prospective.

Le présent préavis participe à la mise en œuvre des objectifs suivants du programme de législature :

1. Un développement urbain & des logements de qualité
14. Une administration exemplaire
15. Des réseaux et équipements performants

2. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond au postulat de Mme Anaïs Timofte « Création d'un bureau lausannois dédié à l'étude prospective démographique », déposé le 6 novembre 2023 et renvoyé à la Municipalité pour étude et rapport le 6 décembre 2023.

Se référant au modèle du Canton de Vaud, dont Statistique Vaud assure le secrétariat de la Commission de prospective et en exécute les travaux, le postulat invite la Municipalité à étudier l'opportunité de :

- créer un bureau dédié à l'analyse prospective et étude démographique, afin de planifier au mieux les besoins à long terme de la population en termes de services et infrastructures principales de la ville ;
- intégrer les missions d'analyse prospective à l'Office d'appui économique et statistique ;
- organiser l'analyse prospective de manière intersectorielle et multi-niveaux en collaboration avec les différents départements et services de la ville, et les structures similaires existantes du canton.

3. Réponse au postulat de Mme Anaïs Timofte « Création d'un bureau lausannois dédié à l'étude prospective démographique »

La Municipalité souscrit aux intentions générales de la postulante, Mme Timofte, au sujet du besoin de disposer d'un large panel d'éléments quantitatifs de référence, susceptibles de dresser un cadre de moyen et long terme pertinent pour orienter les décisions de la politique communale. Sous cet angle, le propos de la postulante s'inscrit dans le prolongement des considérations qui avaient en son temps conduit le Conseil communal à fonder des bases explicites pour instituer la mission de production de la statistique communale. L'aspect prospectif figurait parmi les arguments développés dans le rapport-préavis N° 327 adopté par le Conseil communal le 7 décembre 1965 en réponse à la motion de M. Bernard Meizoz et consorts « Création d'un bureau de statistique ». Rapportant la présentation du rapport-préavis, le Bulletin du Conseil communal notait que la Municipalité constatait la disponibilité de nombreux chiffres à travers l'administration communale. « En revanche, nous rejoignons parfaitement [le motionnaire] en reconnaissant la nécessité de les épurer, les analyser et les publier, en vue d'élaborer une politique de prévision solidement étayée » (Bulletin du Conseil communal, séance du mardi 23 novembre 1965, pp. 1161ff).

Dans ce qui suit, la Municipalité expose ses considérations d'abord sur la distinction des cadres institutionnels cantonal et communal en matière de prospective. La Municipalité fait ensuite état des modalités de la prise en compte des observations de la postulante, qui sont en pratique intégrées dans l'action municipale par le biais, entre autres, des travaux demandés à l'Office d'appui économique et statistique. Elle évoque encore des questions de méthode et les limites auxquelles est confrontée la formulation de projections démographiques à l'échelle locale. Enfin, la Municipalité formule quelques indications destinées à consolider la prise en compte du propos général de la postulante auprès des services de l'administration communale.

3.1 Le modèle cantonal en matière de prospective

La mission prospective cantonale repose sur des bases légales explicites.

L'article 72 de la Constitution vaudoise indique que « dans le but de préparer l'avenir, l'Etat s'appuie sur un organe de prospective ».

L'article 24b de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) est entièrement dédié à cet organe. Le Conseil d'Etat est chargé de mettre en œuvre « une commission de prospective » dont la composition « est ratifiée par le Grand Conseil en début de législature ». La LOCE indique que le Conseil d'Etat exploite les travaux de cette commission « notamment dans le cadre de l'élaboration du Programme de législature ».

Le règlement sur la Commission de prospective (RCPro) en précise :

- la mission (article 2, « identifier les évolutions sociales, techniques, scientifiques, économiques, politiques, environnementales, culturelles et philosophiques notamment et en rendre compte aux autorités politiques, par l'intermédiaire d'un rapport au Conseil d'Etat ») ;
- la composition (article 3, la commission « comprend trois membres du Conseil d'Etat, deux de l'administration cantonale, et six membres d'une délégation scientifique »).

Les articles 4 et 5 du règlement détaillent cette composition qui fait notamment appel à la présence des plus hautes instances de l'Etat (notamment la présidence du Conseil d'Etat et la chancelière ou le chancelier), de l'Université de Lausanne (rectrice ou recteur) et de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) (présidente ou président). Le Conseil d'Etat désigne les quatre autres membres de la communauté scientifique qui ont pour mission d'accompagner les travaux de l'office en charge de la statistique cantonale et d'apporter une expertise scientifique.

L'article 6 prévoit aussi qu'un groupe d'accompagnement citoyen, composé au maximum de trente-cinq personnes issues de la société civile, apporte son expertise citoyenne pour nourrir le travail de la Commission.

Statistique Vaud assure le secrétariat de la commission et en exécute les travaux.

A ce jour, la Commission de prospective a édité trois rapports, deux notes de veille prospective et une série d'études thématiques (documents accessibles à l'adresse suivante : <https://www.vd.ch/etat-droit-finances/statistique/prospective>).

En janvier 2025, le Grand conseil a toutefois refusé d'entrer en matière sur le décret ratifiant la composition de la Commission de prospective pour la législature 2022-2027, une majorité de députés ayant manifesté des réserves en particulier à l'égard de la présence des membres du gouvernement au sein de cet organisme.

3.2 Les approches de la prospective par l'administration lausannoise

Le souci de l'orientation de moyen et long terme ne manque pas au niveau communal, comme l'attestaient déjà les éléments du rapport-préavis N° 327 de 1965 rappelés en introduction. La politique climatique de la Municipalité en est probablement l'illustration récente la plus manifeste à laquelle peuvent s'ajouter toute une série d'exemples concernant, parmi d'autres, la politique de l'eau ou de la mobilité.

Toutefois, par comparaison à l'approche du Canton, la Municipalité opère dans un cadre qui ne saurait, en matière de prospective, être explicitement doté d'une articulation analogue aussi formellement institutionnalisée. Dans la pratique, les considérations exprimées par la postulante sont intégrées au cas par cas et autant que possible dans les démarches de l'administration. Les cas suivants en donnent des exemples.

Pour répondre au postulat de M. Julien Eggenberger et consorts « Planification des rénovations et constructions scolaires », le Service des écoles primaires et secondaires (SEP+S) avait mandaté l'Office d'appui économique et statistique afin de disposer d'extrapolations à propos des effectifs futurs de population en âge scolaire. Ces estimations avaient servi pour formuler les intentions municipales en matière de planification scolaire à l'horizon 2030. Intégrant cette base aux autres déterminations du service en charge du dossier, le rapport-préavis N° 2019/18 sollicitait ainsi l'octroi d'un crédit-cadre de CHF 18 millions pour les rénovations, l'assainissement et l'optimisation des bâtiments scolaires.

Le Secrétariat général de la Direction de l'enfance, jeunesse et quartiers avait demandé à l'Office d'appui économique et statistique d'établir les éléments statistiques de référence en matière de transition à la fin de l'école obligatoire et de parcours de formation dans le degré secondaire II des jeunes lausannois. Fondé sur les données du programme LABB de l'Office fédéral de la statistique (données longitudinales dans le domaine de la formation), le rapport rendu a contribué à la formulation des orientations à l'horizon 2030 pour un plan pluriannuel d'action sur la formation professionnelle et la transition école-métiers.

A la demande de la Municipalité, dans le cadre de la réponse au postulat de M. Philippe Miauton et consorts « Rendre Lausanne plus riche », l'Office d'appui économique et statistique lui a soumis une analyse comparative approfondie sur l'état de la capacité contributive du territoire communal. C'est sur la base de ce travail d'analyse – par ailleurs rendu public parmi les publications disponibles sur le portail statistique officiel de la Ville (« Le potentiel économique et contributif du territoire lausannois », juin 2022, <https://www.lausanne.ch/officiel/statistique/publications.html>) – que la Municipalité a formulé sa proposition d'actions présentées dans le rapport-préavis N° 2023/67 qui répondait à huit postulats relatifs à l'économie lausannoise.

Sans prolonger dans le détail une énumération des démarches ayant fait l'objet de considérations prospectives, la Municipalité note que l'intégration des aspects démographiques a lieu dans de nombreux domaines. Les données statistiques donnent la

base des appréciations anticipatives sur la conjoncture économique et la structure démographique, demandées par le Service des finances à l'intention de l'agence Standard & Poor's dans le cadre de la notation annuelle de la capacité financière de la Ville. C'est le cas aussi pour la planification des besoins d'organisation de la délégation seniors du Service de l'inclusion et des actions sociales de proximité. Des estimations sur les attentes de croissance démographique et de l'emploi sont fournies au Service d'urbanisme pour ses travaux de révision du plan général d'affectation. L'extrapolation à moyen terme des données de mortalité ont été effectuées pour évaluer les besoins d'équipement de l'Office des prestations funéraires. Les orientations en matière de développement et promotion de la destination Lausanne font l'objet d'échanges réguliers entre l'unité éponyme de la Direction de la culture et du développement urbain et l'Office d'appui économique et statistique.

Se référant au volet démographique qui retient en particulier l'attention de la postulante, la Municipalité attire par ailleurs l'attention sur les limites auxquelles se heurte la prospective à mesure que l'on passe de l'échelle nationale et cantonale à l'échelle communale et, encore plus, à l'échelle infra-communale. La variabilité des effectifs de population, par exemple, est d'autant plus marquée que le périmètre de référence est réduit. Ces limites de taille tendent également à rendre peu ou pas significatives les interprétations et les extrapolations que l'on serait tenté de calculer pour des groupes spécifiques de population, parfois même de simples ventilations selon le sexe, l'origine ou les grands groupes d'âges. Même à l'échelle agrégée du canton, certaines extrapolations sont pratiquement impossibles à déterminer avec un degré raisonnable de précision. C'est vrai en particulier pour la composante, très importante pour la démographie lausannoise, du solde migratoire dont l'occurrence est déterminée par de nombreux paramètres très variables (entre autres la conjoncture et les perspectives propres de chaque pays d'origine), faisant au demeurant abstraction de l'opacité que projettent sur l'horizon de moyen terme les fortes incertitudes qui caractérisent la situation internationale de ces temps.

Aussi, bien que certaines évolutions et besoins soient connus, la Municipalité note encore que leur anticipation se trouve en pratique confrontée à des limites incontournables de mise en œuvre, par exemple en matière de disponibilité de lieux adaptés (et le cas échéant aux temps plus ou moins longs nécessaires pour en assurer la légalisation, l'équipement ou la transformation) ainsi que de financement et de dotation de suivi.

De manière plus positive, la Municipalité considère que l'administration communale, pour ainsi dire, fait de la prospective à l'instar de la prose de M. Jourdain. Bien que la problématique de la prospective ne trouve pas une cristallisation dans un organisme expressément institué à l'image du Canton, sa prise en considération est néanmoins avérée dans de nombreux cas.

3.3 L'évolution de la gestion des données

La Municipalité saisit l'opportunité de la réponse au postulat de Mme Timofte pour faire état de quelques appréciations touchant à la statistique et à la problématique plus générale des données.

La possibilité d'établir des données susceptibles d'éclairer prospectivement les réalités qui appellent l'action de la collectivité dépend du travail nécessaire pour compiler les informations significatives. Le système de la statistique publique suisse est aujourd'hui concerné pour beaucoup par les questions de gouvernance, de gestion et de science des données. Le développement du numérique ne cesse en effet de proposer de nouvelles spécialisations du traitement de l'information. Le défi que cette évolution pose est celui de faire en sorte que les informations que les diverses entités récoltent puissent être reliées entre elles et opportunément exploitables (dans le jargon, il est question d'interopérabilité). Pour ce faire, il est indispensable que le système de collecte de l'information puisse identifier de manière unique l'entité à décrire et que l'identification soit faite avec une

désignation unique reconnue et utilisée comme telle par tous les utilisateurs (principe du « once-only », encore d'après le jargon).

Un exemple illustre ce qui précède. Avec l'apport déterminant et l'expertise technique indispensable du Service d'organisation et informatique (SOI), l'Office d'appui économique et statistique a œuvré pour que l'administration communale puisse disposer prochainement d'un référentiel identifiant de manière unifiée les entreprises et leurs établissements présents sur le territoire communal, ceci en introduisant de manière exhaustive le numéro fédéral d'identification des entreprises (IDE) et le numéro du Registre des entreprises et des établissements (REE) de l'Office fédéral de la statistique. Ce travail d'harmonisation (comme celui qui avait été consenti pour attribuer à tous les logements et à tous les habitants de la commune les numéros fédéraux de bâtiment (EGID) et de logement (EWID)) permet de se référer à tout moment et sans confusion à la même entité qui est parfois connue à travers les services de l'administration sous des désignations différentes (raison sociale, nom de l'enseigne, etc.).

Ce type de travail est peu visible, fastidieux et chronophage, mais il est la condition préalable pour la mise à niveau des bases de données, précisant aussi les aspects liés aux questions de propriété et de protection des données (dont la nouvelle loi fédérale (nLPD), destinée à mieux protéger les données personnelles, est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023).

Un autre volet qu'il convient d'évoquer concerne les modalités de diffusion des données. Entre autres pour des raisons de coûts, mais pas uniquement, quelques offices statistiques régionaux ont renoncé à publier les données par le support traditionnel d'un annuaire statistique. De nombreux offices régionaux ont mis ou vont mettre en place des supports informatiques permettant d'accéder directement aux données-source que les offices utilisent pour leur production des tableaux dits « standards » (les experts parlent de démarches de Open Government Data (OGD)).

On note encore que, pour étayer les approches prospectives, il faut disposer de séries statistiques longues, à savoir couvrant quelques décennies, dont la compilation représente également un travail de recherche documentaire non négligeable. Il s'agit d'un recul indispensable pour pouvoir prendre conscience des mutations structurelles, particulièrement importantes dans le cadre de la prospective, dont l'évolution opère à des rythmes lents.

3.4 La statistique publique lausannoise

De nombreux services compilent et traitent des informations numériques. Néanmoins, toute information n'est pas une donnée et toute donnée n'est pas une statistique. Dans l'administration lausannoise, l'Office d'appui économique et statistique est l'entité est chargée de l'exécution de la statistique publique officielle de la Commune, conformément aux décisions municipales du 26 janvier 2016 et du 16 septembre 2016, formulées à l'occasion de la reprise par la Ville de la mission de production de la statistique publique communale, à la fin du mandat de prestations confié entre 2003 à 2015 à l'ancien Service cantonal de recherche et information statistiques (SCRIS). Dans cette qualité, ledit office veille à la conformité de l'administration communale aux pratiques de la statistique publique suisse et assure la représentation de la Ville de Lausanne auprès des instances du métier, à savoir la Conférence suisse des offices régionaux de statistique (CORSTAT) et REGIOSTAT (l'organe présidé par le directeur de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et regroupant les offices régionaux de statistique).

Pour remplir les missions de statistique publique incombant à la Commune, le cas échéant, l'Office d'appui économique et statistique sollicite les services de l'administration pour qu'ils lui fournissent les données dont ils disposent. Par statistique publique est entendue la pratique de production et de diffusion des informations sur les grands domaines de la société visant à fournir au public des données fiables, sûres et dignes de confiance. Le

support de diffusion des données de la statistique publique communale est le portail www.lausanne.ch/officiel/statistique.html figurant dans la partie « Officiel » du site internet de la Ville (cf. l'aperçu reproduit en annexe). Lorsque les services de l'administration diffusent des données ayant valeur de statistique de référence, ils sont censés s'assurer auprès de l'Office d'appui économique et statistique que ces données soient compatibles avec celles diffusées par ailleurs à titre de la statistique publique, ceci afin d'éviter la circulation de données divergentes qui contribueraient à générer de la confusion.

La Municipalité observe que du travail reste pour améliorer à travers l'administration la conscience de l'importance de la qualité des données et leur usage entre autres prospectif. Elle encourage donc les services de l'administration à convenir avec l'Office d'appui économique et statistique des modalités de collaboration explicites à propos de la propriété des données et des compétences-métier ainsi que statistiques. Notamment, le Contrôle de habitants, le Service social et le Service du travail opèrent étroitement en ce sens avec ledit office afin de garantir le respect des règles de l'art en la matière.

En ce sens encore, la Municipalité a pris acte de la diffusion, en mars 2025, de la 4^e édition révisée de la Charte de la statistique publique de la Suisse. En collaboration avec le Conseil d'éthique de la statistique publique suisse, la CORSTAT, dont Lausanne est membre, et l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont travaillé à la révision de ce code de conduite qui décrit les normes de qualité de la statistique publique. La dimension prospective apparaît en filigrane puisque la Charte définit la mission de la statistique publique comme un instrument, « un bien public » permettant de « créer des bases pour la prise de décision en politique et en économie » (p. 6, <https://doi.org/10.71668/wetf-br91>). Donnant suite à l'invitation à adhérer à la charte, que Mme la Conseillère fédérale Baume-Schneider a adressée aux offices statistiques régionaux, la Municipalité y a souscrit. Lausanne rejoint ainsi les Villes de Bienne, Berne, Winterthour et Zurich, ainsi que les Cantons de Bâle-Ville et treize autres Cantons en tant que signataires de la Charte, avec l'Office fédéral de la statistique et quelques autres entités fédérales.

3.5 Réponse de la Municipalité au postulat de Mme Timofte

La Municipalité partage le fond des considérations de la postulante. Comme elle a cherché à le montrer dans ce qui précède, elle estime que ces considérations font déjà l'objet d'une prise en compte. Elle note aussi qu'un arbitrage judicieux doit se faire entre l'investissement en temps nécessaire pour élaborer des scénarios prospectifs et l'utilité pratique qui peut en découler pour les travaux des services de l'administration. A cet égard, le dernier document du Canton donne des indications instructives (« Vaud 2040. Rapport de la Commission de prospective », juin 2022). La Commission dresse un état de situation en sélectionnant une série de statistiques de référence. Elle décrit ensuite quatre scénarios théoriques à l'horizon 2040, chacun distingué par un trait caractéristique de société (contradictoire, ouverte, écologique, autoritaire), dont les implications en matière d'organisation d'actions pratiques ne paraissent toutefois pas immédiatement identifiables.

La Municipalité est ainsi d'avis que la création d'un bureau dédié à l'analyse prospective et à l'étude démographique, par analogie au modèle cantonal, n'est pas indispensable pour que l'administration communale en prenne compte dans ses travaux et sa planification. En revanche, selon le vœu de la postulante, la Municipalité saisira l'occasion de la démarche de mise à jour de la description des postes actuellement conduite par le Service du personnel pour faire figurer la mission prospective parmi les tâches confiées à l'Office d'appui économique et statistique, ceci selon les possibilités et dans les limites des ressources attribuées audit office.

La Municipalité estime ainsi avoir répondu au postulat de Mme Anaïs Timofte « Création d'un bureau lausannois dédié à l'étude prospective démographique ».

4. Impact sur le développement durable

Ce rapport-préavis n'a pas impact chiffrable en matière de développement durable.

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

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

6. Aspects financiers

6.1 Incidences sur le budget d'investissement

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

6.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget de fonctionnement de la Ville.

7. 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 rapport-préavis N° 2025/38 de la Municipalité, du 30 octobre 2025 ;

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 prendre acte des considérations de la Municipalité en matière de données de statistique publique ainsi que de son adhésion à la Charte de la statistique publique de la Suisse ;
2. d'accepter la réponse de la Municipalité au postulat de Mme Anaïs Timofte.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter

Annexes :

- aperçu des données du portail officiel de la statistique communale ;
- publications du portail officiel de la statistique communale.