

79.081

**Message  
relatif à un projet de loi fédérale réglant  
l'observation de la conjoncture et l'exécution  
des enquêtes sur la conjoncture**

du 21 novembre 1979

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet de loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution des enquêtes sur la conjoncture et nous vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

21 novembre 1979

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hürlimann  
Le chancelier de la Confédération, Huber

---

## Vue d'ensemble

*En vertu de l'article 31<sup>quinquies</sup> de la constitution, la Confédération est tenue de prendre des mesures tendant à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle. Cette disposition confère à la Confédération non seulement la compétence nécessaire de prendre certaines mesures déterminées, mais encore le pouvoir de procéder aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle. L'expérience montre que le succès d'une politique conjoncturelle dépend dans une large mesure de l'exactitude de l'analyse de la situation économique et de la qualité des prévisions y relatives. Analyses et prévisions permettent en effet de mettre en œuvre en temps utile les moyens d'actions disponibles. Aussi importe-t-il de développer en conséquence le système d'information dans le domaine de la politique conjoncturelle.*

*Il s'agit essentiellement de régler de manière plus précise deux activités étroitement liées: l'observation de l'évolution de l'économie et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture. Dans l'administration, l'observation de la conjoncture incombe à l'Office fédéral des questions conjoncturelles, qui assure également la coordination des travaux exécutés dans ce domaine. Une commission consultative ainsi que d'autres institutions qualifiées constituent les autres organes prévus pour observer la conjoncture.*

*Le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'ordonner l'exécution des enquêtes sur la conjoncture. Aux fins de donner à la réglementation toute la souplesse voulue, nous avons renoncé à énumérer les différentes enquêtes entrant en considération. Il est prévu que les services de la Confédération, désignés par le Conseil fédéral, ainsi que la Banque nationale suisse dans sa sphère d'activité, pourront procéder à des enquêtes tant auprès de collectivités publiques qu'auprès de personnes morales et physiques; étant entendu que la coordination de ces travaux devra être renforcée. On fera en sorte d'occasionner le moins de dérangement possible aux personnes ou milieux interrogés, quand bien même la loi les oblige à fournir les renseignements demandés. De leur côté, les organes chargés de l'enquête sont tenus de garder le secret sur tous les renseignements obtenus. Ceux-ci ne peuvent être utilisés qu'aux seules fins de faciliter l'observation de la conjoncture. Ils ne doivent être publiés que pour autant qu'ils ne permettent pas de tirer des conclusions sur la situation de tiers.*

# Message

## 1. Partie générale

### 11 Situation initiale

Au mois de février 1978, le peuple et les cantons ont accepté la seconde version d'un nouvel article conjoncturel de la Constitution fédérale (art. 31<sup>quinquies</sup>). Cette disposition charge la Confédération de veiller à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle et lui confère la compétence de prendre à cet effet des mesures déterminées. Toutefois, cela ne suffit pas. Ce ne sont pas seulement les dispositions légales et leur application judicieuse qui font le succès de la politique conjoncturelle. Il dépend aussi de l'exactitude de l'analyse de la situation économique et de la qualité des prévisions y relatives. Aussi la Confédération est-elle en outre chargée d'observer la situation économique et d'en suivre l'évolution. C'est là la seule façon de déceler assez tôt les perturbations de l'équilibre économique et d'y remédier à temps. Il va sans dire que l'existence de données en suffisance est la condition dont dépend l'exactitude de l'analyse de la situation économique. C'est pourquoi l'alinéa 5 de l'article conjoncturel de la constitution donne à la Confédération la compétence de procéder aux enquêtes statistiques que requiert la politique conjoncturelle. Une disposition identique figurait déjà dans le premier article conjoncturel qui a été rejeté, la majorité des cantons n'ayant pas été réunie. Toutefois, au cours des campagnes qui ont précédé les deux scrutins, le développement projeté de la statistique conjoncturelle n'a pas soulevé d'objection de principe. Il a été au contraire expressément approuvé par de nombreux milieux.

Les carences du système d'information en matière de statistiques conjoncturelles, se sont fait sentir à répétées reprises par le passé. Celles qui affectent la statistique des commandes et des prix se sont manifestées récemment dans les deux cas suivants: les effets que la poussée d'appréciation de notre monnaie au cours de l'été 1978, a exercés sur les rentrées de commandes ne se sont traduits dans les statistiques qu'au bout de trois mois; de même, avant la reprise dans le secteur de la construction de logements au cours des années 1978 et 1979, on ignorait dans une large mesure, jusqu'à quel point cette reprise influerait sur les prix de la construction.

### 12 Objectifs de la loi fédérale

#### 121 Généralités

Le projet de loi qui vous est soumis tend essentiellement à régler de manière plus précise deux activités étroitement liées: l'observation de l'évolution de l'économie et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture. S'il est vrai que la Confédération exerce déjà ces activités, il n'en importe pas moins de les développer, de mieux les coordonner et de leur donner une base légale plus explicite.

En outre, il convient de conférer à la Confédération le pouvoir d'encourager la

recherche en matière de conjoncture. Elle devrait à cet effet être habilitée à attribuer des mandats de recherches sur des questions touchant la conjoncture; étant entendu que les résultats de ces études seraient directement utilisés par les responsables de la politique de stabilité économique.

## 122 Observation de la conjoncture

Par observation de la conjoncture, il faut entendre l'appréciation continue de la situation économique. Cette appréciation se fonde sur de multiples statistiques ainsi que sur des informations et des avis de caractère qualitatif. L'observation de la conjoncture va au-delà de la présentation purement technique et du commentaire de séries statistiques; elle comprend aussi l'analyse de la conjoncture, au sens d'une explication des mécanismes de l'économie. Divers services de l'administration fédérale se consacrent plus ou moins intensément à cette activité, notamment l'Office fédéral des questions conjoncturelles. En outre, le groupe de travail chargé des prévisions économiques, qui a été créé par le Département fédéral de l'intérieur, procède régulièrement à des estimations quantitatives de l'évolution à court terme de la conjoncture suisse, en se fondant sur les résultats d'une analyse circonstanciée de la situation. Au surplus, la Commission de recherches économiques instituée par le Département fédéral de l'économie publique élabore et publie tous les trimestres, un rapport sur la situation économique, et chaque année, une étude approfondie sur l'évolution de la conjoncture durant l'année écoulée et sur les perspectives qu'offre l'année suivante. Elle coopère en outre à l'étude scientifique de questions d'importance majeure. Il importe de continuer à publier ces documents qui intéressent un large public. La Commission se compose non seulement de représentants de l'administration et des organisations faitières de l'économie mais aussi de scientifiques. Ses rapports qui peuvent être qualifiés de pondérés et de neutres rendent de grands services aux responsables de la politique conjoncturelle. En outre dès l'été 1977, le Département fédéral de l'économie publique et la Banque nationale suisse ont institué à titre d'essai, un groupe d'experts («Situation économique») composé de trois professeurs, dont la tâche consiste «à analyser et à émettre son avis sur la situation conjoncturelle et les perspectives qu'offre l'économie suisse, compte tenu de l'évolution des structures». Un premier rapport intitulé «Situation et problèmes de l'économie suisse 1977/78» a été remis aux mandants à la fin de 1977 et publié par la suite: Un deuxième rapport portant le même titre, qui traite de la période 1978/79, a été publié à la fin de 1978; un troisième est en préparation.

De même, divers instituts universitaires procèdent à des observations de la conjoncture ayant un caractère général ou limité à certains domaines. Il s'agit en particulier du Service de recherche en matière de conjoncture de l'Institut de recherches économiques de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. L'activité de ce service, étroitement liée à l'enseignement et à la recherche scientifique, s'étend à l'observation et à l'analyse de l'évolution de la conjoncture dans notre pays et à l'étranger. De surcroît, plusieurs instituts universitaires publient chaque année des prévisions touchant l'évolution du produit national durant l'année suivante. Ces dernières années, des institutions privées (des banques, p.

ex.) en nombre de plus en plus important se sont notamment occupées d'analyses et de prévisions en matière de conjoncture.

Ces nombreuses études et publications constituent un phénomène réjouissant. Elles sont l'expression de la diversité des opinions qui règne dans ce domaine et qui est souhaitable. En outre, elles contribuent à éveiller l'intérêt pour les questions économiques en les rendant accessibles à un plus large public. Mais il faut bien le dire, elles sont aussi de nature à créer un climat d'incertitude lorsque les résultats sont par trop divergents. En outre, plus le nombre des enquêtes est grand, plus les personnes questionnées sont mises à contribution.

Aux fins de pouvoir définir de manière précise les tâches du ressort de la Confédération, nous vous proposons de charger l'Office fédéral des questions conjoncturelles de l'observation de la conjoncture. Celui-ci doit en outre être habilité à recourir aux unités administratives de la Confédération responsables des enquêtes conjoncturelles ainsi qu'à des institutions qualifiées. Le mandat de coordination y relatif ne peut s'étendre qu'à des services fédéraux et à des tiers dûment mandatés. La Commission pour les questions conjoncturelles (anciennement Commission de recherches économiques) continuera à publier tous les trimestres un rapport sur la situation conjoncturelle, pour lequel elle disposera comme jusqu'ici d'une entière liberté d'opinion.

L'Institut de recherches économiques de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich doit pouvoir continuer à procéder au test conjoncturel, en veillant à accroître la représentativité des résultats de ses travaux. La condition en est toutefois que cet institut puisse être assuré du soutien financier de milieux de l'économie privée et de certains cantons. L'article 7, 2<sup>e</sup> alinéa constitue la base juridique permettant de recourir à des solutions impliquant la participation de tiers; sans doute faut-il que ces solutions satisfassent aux exigences posées par la Confédération.

Même si celle-ci est chargée d'assurer la coordination en la matière, les universités, les instituts d'économie mixte et privée, les associations et les entreprises restent libres de procéder à des analyses et d'établir des prévisions relatives à la situation conjoncturelle. Ainsi on sauvegarde la diversité des appréciations et l'on maintient l'ouverture voulue.

Certains avis exprimés au cours de la procédure de consultation suggéraient d'examiner s'il ne serait pas possible d'encourager de libres échanges de vues entre les auteurs de prévisions. En effet, à chaque fin d'année, nombre de prévisions quantitatives concernant la croissance du produit national brut ainsi que d'autres données clé sont publiées. Or, chaque fois, ces prévisions divergent les unes des autres, parfois considérablement, ce qui, de l'avis de diverses personnes consultées, est davantage de nature à créer de l'insécurité que de donner des indications utiles sur l'évolution de la situation économique.

Une telle diversité d'opinions se constate aussi dans les autres pays démocratiques. Elle doit être considérée comme chose normale dans une société pluraliste. La plupart des prévisions font état des hypothèses qui sont à la base des recherches exactes ainsi que des modèles économétriques utilisés. Ainsi, le lecteur peut tout de même se faire une idée des facteurs qui sont à l'origine des divergences. Il peut comparer les résultats à ses propres prévisions. Vouloir

supprimer ces différences serait, à notre sens, objectivement erroné et incompatible avec la liberté d'opinion. A l'heure actuelle, nous examinons toutefois s'il ne serait pas possible d'instaurer un échange de résultats statistiques élaborés et de programmes de mise en valeur de ces données entre les institutions bénéficiant du soutien de la Confédération.

## **123      Enquêtes sur la conjoncture**

### **123.1    Généralités**

La seconde activité que la loi doit régler est l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture. Ainsi que nous l'avons dit, l'observation de la conjoncture se fonde sur de multiples données quantitatives et qualitatives. En l'occurrence, la qualité et l'exactitude de l'appréciation de la situation dépend essentiellement de la rapidité, avec laquelle on peut se procurer les informations économiques nécessaires, ainsi que de la précision et de la fiabilité de ces renseignements.

Relevons d'emblée, que dans notre pays la statistique économique a dans certains secteurs atteint un niveau de qualité remarquable. Elle a notamment été développée de manière suivie ces dernières années dans les domaines où des nouveaux besoins se faisaient sentir. Mentionnons en particulier la statistique financière, de même que celles du marché du travail, des données et des investissements. Cependant, l'information est par exemple insuffisante en ce qui concerne l'emploi, la consommation privée, la production, les stocks, la balance des paiements et les flux monétaires.

Plusieurs institutions, services ou organismes sont chargés de recueillir les données ayant trait à la politique conjoncturelle: divers offices fédéraux, la Banque nationale suisse, des services cantonaux et ceux de quelques communes, ainsi que des organisations économiques.

Evidemment, les statistiques cantonales et communales comme celles des associations mettent surtout l'accent sur leurs besoins spécifiques. De même certaines statistiques de services fédéraux, fondées sur une norme législative spéciale, visent le but fixé par celle-ci. C'est pourquoi souvent, les notions et nomenclatures ne sont pas définies de manière uniforme et ne concordent pas les unes avec les autres, ce qui explique que les données ne sont pas toujours comparables quant à l'époque de référence et à la matière traitée. Dans certains cas, la périodicité choisie ne répond pas aux exigences des statistiques conjoncturelles, de sorte qu'il faut établir des statistiques de remplacement. Il en résulte un surcroît de travail et de frais inutiles tant pour ceux qui fournissent des informations que pour l'administration. De même, l'angle sous lequel de nombreuses statistiques sont entreprises est déterminé par le mandat donné; il est dès lors difficile de procéder à une synthèse des données obtenues par exemple pour établir une comptabilité nationale, une balance des paiements ou des tableaux intrants-extrants, mettant en évidence l'impact des fluctuations conjoncturelles sur les divers secteurs de l'économie. De plus d'importants domaines présentent des lacunes qu'il importe de combler. Pour y remédier il est nécessaire de disposer d'une base légale plus large.

## 123.2 Principes régissant les enquêtes

Chaque série de statistiques économiques se fonde sur les données spécifiques provenant des différents domaines de l'économie nationale. Il s'agit de grandeurs de flux et de stocks ainsi que d'autres données tels que les prix. Afin que ces divers éléments puissent être synthétisés en informations significatives, ils doivent satisfaire aux exigences suivantes :

- Les concepts doivent être clairs, uniformes et concorder;
- Les données doivent être comparables quant aux périodes de référence et à la matière traitée, le cas échéant sur le plan international;
- La continuité doit être assurée. En règle générale, les enquêtes doivent être périodiquement répétées;
- Les données doivent être représentatives. Des experts en statistique devront déterminer si les données doivent être obtenues au moyen d'enquêtes complètes, partielles ou par sondages. Les responsables de la politique conjoncturelle ont besoin de disposer le plus rapidement possible de données portant sur de brefs laps de temps. Aussi est-il souvent préférable de recourir à des enquêtes partielles ou à des sondages;
- Les données doivent être sûres.

Les améliorations visées sur le plan de l'organisation doivent permettre de recourir à des procédés d'enquête et de mise en valeur des données aussi rationnels que possible, d'obtenir rapidement les informations traitées et d'améliorer la coordination entre les services d'enquêtes afin d'éviter les travaux faits à double. Ainsi on pourrait parvenir à réduire au minimum les charges imposées aux fournisseurs de données ainsi qu'à l'administration.

Selon la constitution, la Confédération est responsable de la politique conjoncturelle. C'est pourquoi ses services statistiques sont tenus de fournir les données utiles à cette politique. A cet effet, ils peuvent, comme jusqu'à présent pour certaines enquêtes, recourir à la collaboration d'associations, d'instituts privés ou universitaires ou, leur déléguer le soin d'exécuter les enquêtes, comme c'est aujourd'hui le cas pour le test conjoncturel. Les cantons peuvent aussi se voir confier des tâches d'ordre statistique, lorsqu'il s'agit d'obtenir certaines données spécifiques, par exemple dans le domaine des finances publiques. Quant à la Banque nationale, elle est compétente en matière de statistique monétaire.

Aujourd'hui déjà des associations exécutent d'importantes enquêtes. Ce mode de procéder, qui a donné de bons résultats, doit être maintenu, d'autant que les entreprises sont davantage enclines à fournir des données aux associations économiques qu'à des services administratifs. C'est aux services statistiques de la Confédération qu'il incomberait de s'adresser directement aux entreprises qui n'appartiennent pas à une association. A titre de réciprocité, on pourrait prévoir que l'on mettrait à la disposition des fournisseurs de données certaines informations classées selon des critères répondant à leurs propres besoins. Pour que la légalité des enquêtes soit garantie, la Confédération doit avoir le pouvoir de recueillir les données nécessaires. C'est pourquoi nous proposons que l'ensemble des fournisseurs de données entrant en ligne de compte soient

tenus de mettre à disposition les informations voulues; en d'autres termes, il s'agit de les soumettre à l'obligation de renseigner.

### 123.3 Obligation de renseigner

L'instauration de l'obligation de renseigner permettra d'améliorer notablement les séries statistiques importantes. Ainsi seulement on pourra procéder de manière générale à des enquêtes donnant des résultats représentatifs, enquêtes qui font encore parfois défaut. En effet des statistiques lacunaires peuvent indiquer des fausses tendances, non pas parce que les données fournies sont inexactes, mais parce qu'elles n'ont pas la représentativité voulue.

Il en va autrement des enquêtes portant sur des tendances, comme le test conjoncturel. Ce mode d'enquête vise aussi à recueillir des avis sur l'évolution escomptée. Il n'est pas possible de contraindre les milieux consultés à donner de telles appréciations; ce genre de consultation exige un climat de confiance réciproque.

L'obligation légale de renseigner est une mesure à laquelle il ne faut recourir qu'en dernière extrémité, lorsque les arrangements à l'amiable ne permettent pas d'obtenir des résultats suffisants. Ces cas devraient être très rares, car l'expérience montre qu'à elle seule la possibilité de recourir à la mesure précitée suffit d'ordinaire à assurer une représentativité satisfaisante.

### 123.4 Coordination

Nous avons déjà relevé que la Confédération n'était pas seule à s'occuper d'observation de la conjoncture, ni à recueillir des données statistiques sur l'évolution de l'économie. Il peut en résulter des chevauchements, en ce sens que certaines entreprises peuvent être consultées par divers services sur les mêmes questions.

La loi dont le projet vous est soumis doit permettre de mieux coordonner l'exécution des enquêtes statistiques. Cette harmonisation ne doit cependant s'appliquer qu'à l'administration fédérale et aux tiers appelés à prêter leur concours. D'autres services qui recueillent également des données ne seront pas touchés par cette mesure. Dans ces conditions il ne sera pas possible d'éviter qu'en dehors de la statistique fédérale des travaux ne soient faits à double.

Le Département fédéral de l'intérieur a chargé l'Office fédéral de la statistique de procéder à une étude sur la réorganisation de la statistique officielle en Suisse. Le rapport y relatif est prêt. Les principes proposés, quant à l'élaboration de statistiques officielles et à leur coordination s'appliqueront donc aux enquêtes sur la conjoncture. L'Office fédéral de la statistique sera chargé de cette coordination. Il veillera à ce que les enquêtes concordent quant à la périodicité et à ce qu'on évite que plusieurs d'entre elles ne portent sur le même sujet. Il fera également en sorte que les formules soient conçues de manière claire et simple et que les notions et les nomenclatures soient définies de manière uniforme. Nous accordons une grande importance à une coordina-

tion, qui soit propre à limiter autant que possible les charges imposées aux entreprises interrogées et à l'administration. Il incombera également aux services fédéraux compétents de déterminer à intervalles réguliers, s'il y a lieu de poursuivre l'exécution des diverses enquêtes. Nous ne jugeons néanmoins pas nécessaire de fixer expressément dans la loi cette obligation de mettre à jour la liste des enquêtes à exécuter.

En outre, la fusion que l'on prévoit entre la sous-commission «statistique économique» de la Commission de recherches économiques et la Commission de statistique sociale (voir commentaire de l'art. 11) contribuera aussi à assurer une meilleure collaboration entre les différents services concernés.

### 123.5 Contenu de la statistique conjoncturelle

Une politique conjoncturelle visant à assurer une évolution harmonieuse de l'économie, exige – ainsi que nous l'avons déjà exposé – une analyse de la situation continue et aussi cohérente que possible. Les responsables de cette politique devraient en outre pouvoir déterminer comment et dans quelle mesure certains facteurs perturbateurs et certaines mesures de politique conjoncturelle agissent sur les composantes clé de l'économie. Pour ce faire, il leur est indispensable de disposer et d'interpréter les données économiques nécessaires. A cet effet, il importe d'établir à intervalles fixes les principales séries statistiques afin de permettre des comparaisons avec les périodes précédentes et partant d'assurer la continuité nécessaire. Il se peut qu'en sus de ces données de base, il soit nécessaire, selon la situation conjoncturelle et les facteurs qui la déterminent, de recueillir d'autres informations. Sous l'effet de modification des conditions générales certaines enquêtes peuvent devenir inutiles alors que d'autres devraient être entreprises. Les besoins ne sont donc pas toujours les mêmes. Il importe de régler par la voie de l'ordonnance, ce que la statistique sur la conjoncture doit contenir aux fins de permettre une adaptation aussi souple que possible à l'évolution des besoins. Le Conseil fédéral devrait donc avoir la possibilité d'ordonner, s'il le faut à brève échéance, l'exécution des enquêtes que requiert la situation conjoncturelle. En revanche, il est possible de fixer dans les grandes lignes les bases ainsi que les principaux éléments du système de statistiques sur la conjoncture.

Comme le Conseil fédéral l'a plusieurs fois souligné, notre politique conjoncturelle vise en premier chef à assurer une croissance harmonieuse de notre économie, dans une situation de plein emploi, d'utilisation optimale des moyens de production disponibles et de stabilité monétaire. En d'autres termes le but de cette politique est de permettre un développement économique équilibré. Quatre conditions primordiales doivent être réunies à cet effet: le plein emploi, la stabilité du niveau des prix, la croissance et – dans une certaine limite – l'équilibre de la balance des paiements. C'est dire que la statistique sur la conjoncture devra surtout fournir les données y relatives et renseigner sur les modifications qu'elles subissent.

Pour schématiser, on peut dire que la réalisation de ces conditions dépend du jeu de l'offre et de la demande sur les différents marchés. Il s'agit donc de

recueillir les données statistiques y relatives. Pour que les enquêtes puissent être exécutées rationnellement et coordonnées, il y a lieu de procéder systématiquement. A cet effet, la comptabilité nationale fournit un cadre approprié. Celle-ci met en évidence le cycle économique général des biens et des services pendant une période déterminée et établit une comparaison entre la création du revenu et l'utilisation de celui-ci. Elle renseigne sur l'ampleur de la production, sur la consommation, les investissements, les importations et les exportations, la répartition des revenus et la formation courante d'épargne par l'économie. Le principal avantage qu'offre la comptabilité nationale par rapport aux statistiques isolées, est de représenter de manière complète et cohérente, les évolutions observées.

C'est pourquoi la statistique sur la conjoncture doit comprendre pour l'essentiel les données de base nécessaires à l'élaboration de la comptabilité nationale. Celles-ci doivent être complétées par des renseignements sur la production, la monnaie et le crédit, l'emploi et les prix. La plupart de ces statistiques sont déjà disponibles. Toutefois, certaines lacunes subsistent. Dans l'état actuel des choses, il faudrait développer les enquêtes suivantes :

- statistique du marché du travail,
- statistique des investissements en biens d'équipement,
- statistique des stocks,
- statistique des commandes,
- statistique de la consommation de services,
- statistique des prix de la construction et des biens d'investissement,
- certains éléments de la statistique de la balance des paiements,
- données budgétaires.

En outre, les indicateurs dits avancés répondent spécialement aux besoins de la politique conjoncturelle. Par indicateurs avancés, il faut entendre des données (p. ex. sur les commandes, les perspectives de ventes, les projets de constructions, les intentions d'achat des consommateurs, les crédits octroyés) propres à fournir des indications sur l'évolution probable des grandeurs d'ordre économique.

La statistique sur la conjoncture doit être développée progressivement, selon les besoins des responsables de la politique conjoncturelle et selon les possibilités des fournisseurs de données. L'effectif du personnel et les moyens financiers des services statistiques sont si limités, qu'il est hors de question de réaliser à bref délai l'extension préconisée. La rationalisation des méthodes d'enquêtes et de mise en valeur des données ainsi que le renforcement visé de la coordination devraient permettre de combler dans une modeste mesure les lacunes les plus importantes. Aussi les services statistiques de la Confédération ont-ils un intérêt particulier à recourir aux statistiques existantes des cantons, d'associations économiques et d'autres institutions.

Il convient enfin de préciser que les statistiques sur la conjoncture sont en règle générale des statistiques que la Confédération doit, dans nombre de cas, établir avec la collaboration d'associations économiques. La nouvelle réglementation ne devrait donc pas occasionner un notable surcroît de travail aux cantons.

La loi dont le projet vous est soumis n'a d'autre but que de permettre de

recueillir les données nécessaires à l'élaboration d'une politique conjoncturelle cohérente. Il ne s'agit donc pas de rassembler des informations statistiques aussi étendues et détaillées que possible mais de réunir des renseignements pertinents sur certains phénomènes économiques et d'en faire une synthèse significative. Ce que requiert la politique conjoncturelle, ce n'est pas un volumineux matériel statistique mais des statistiques dont l'étendue, la structure et l'actualité répondent à ses besoins. Il faut avant tout disposer de chiffres globaux rapidement disponibles; en revanche les statistiques spéciales très détaillées sont moins utiles. Cela signifie que la statistique sur la conjoncture doit être conçue de manière à fournir des bases de décisions et à satisfaire aux besoins pratiques.

Il faut en outre veiller à ce que les charges imposées par les enquêtes aux milieux consultés et à l'administration soient proportionnées à l'utilité qu'on en retire. L'impasse financière dans laquelle se trouvent l'Etat et l'économie force à renoncer à tout ce qui est simplement désirable. En d'autres termes, lors de l'établissement du programme des statistiques sur la conjoncture, il y a lieu de tenir compte de manière convenable de la charge imposée aux milieux consultés et lors de l'exécution des enquêtes, de l'organisation et de la comptabilité des entreprises et des exploitations consultées. Il y a également lieu de renoncer à procéder à des enquêtes complémentaires lorsqu'on dispose déjà d'informations à peu près équivalentes à celles qu'on pourrait en attendre. Ces précautions devraient permettre d'éviter toute enquête superflue. Le développement de la statistique sur la conjoncture doit, comme cela a été le plus souvent le cas jusqu'ici, être réalisé avec l'étroite collaboration des partenaires sociaux, des organisations professionnelles et des cantons. Il ne saurait donc s'agir d'établir une statistique unilatéralement imposée par la Confédération.

Les données à recueillir doivent en premier lieu servir aux responsables de la politique conjoncturelle. En outre, ces informations intéressent de nombreux autres organismes et collectivités, tels que cantons et communes, associations et milieux scientifiques. Des données économiques plus nombreuses et mieux structurées peuvent au surplus fournir d'importantes indications sur lesquelles les entreprises elles-mêmes peuvent fonder leurs décisions, qu'il s'agisse de questions touchant l'exploitation ou l'économie en général. De telles indications permettent en particulier aux entreprises de définir sur le plan de la concurrence, leur situation au sein de la branche économique à laquelle elles appartiennent et de procéder aux comparaisons nécessaires. Des indicateurs avancés, par exemple sur les rentrées et l'état des commandes, peuvent en outre renseigner très utilement les entreprises sur l'évolution à laquelle il faut s'attendre dans la branche ou dans l'économie toute entière. C'est ainsi que le programme multiannuel des travaux publics et des commandes des pouvoirs publics constitue, en particulier pour le secteur de la construction, un instrument presque indispensable pour apprécier la demande à long terme émanant des collectivités publiques. Etablir des données économiques plus adéquates est donc, du moins en partie, dans l'intérêt bien compris de l'économie.

## 123.6 Protection des données

Signalons enfin que ce projet de loi tient également compte des impératifs en matière de protection des données. Le fait que la compétence d'exiger des données soit réglée par une loi spéciale garantit à lui seul déjà cette protection. Il convient d'ailleurs de ne pas perdre de vue que la politique conjoncturelle porte sur l'ensemble de l'économie. Cela implique qu'en l'occurrence on a surtout besoin d'informations très générales et que les responsables de cette politique n'ont par exemple aucun intérêt à connaître l'évolution des revenus de chacun de ceux qui fournissent des renseignements. Il leur importe plutôt d'avoir une idée des modifications du revenu global, au besoin, réparti entre groupes économiques et régions. Il va aussi de soi que les unités administratives de la Confédération sont tenues de garder le secret sur les indications qui pourraient permettre de tirer des conclusions sur la situation économique ou personnelle de ceux qui sont astreints à fournir des renseignements. Il est en outre interdit de publier ou de rendre accessibles à des tiers sous une autre forme de telles indications.

Un Groupe de travail sur la «protection des données dans la Confédération», présidé par M. le Professeur M. Pedrazzini, est actuellement chargé d'élaborer un projet de loi sur la protection des données sur le plan fédéral. Il examine aussi quelles sont les exigences de protection de la personnalité et des données qui concernent le traitement des données à des fins statistiques. Une éventuelle législation spéciale en la matière serait aussi valable pour les enquêtes au sens du présent acte législatif.

## 13 Procédure de consultation

### 131 Généralités

Le 14 mars 1979, le Département fédéral de l'économie publique a soumis un projet de loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture aux gouvernements cantonaux, aux organisations intéressées de l'économie ainsi qu'aux partis politiques. L'accueil réservé à ce projet a été favorable. Dans aucun des avis exprimés (plus de 50), on ne relève une remise en question fondamentale du but visé; bien au contraire, dans la majorité des réponses, ce but est expressément considéré comme opportun. Dans quatre cas on a toutefois estimé que les mesures prévues allaient trop loin et qu'il fallait y renoncer en tout cas en partie (à noter que les auteurs de ces réponses se sont fondés sur des hypothèses partiellement erronées).

A deux exceptions près, les cantons ont approuvé le projet de loi. Ils relèvent en particulier que les données conjoncturelles présentent pour eux aussi un grand intérêt et soulignent la nécessité d'établir celles-ci par région et de les publier. Ils estiment que seule une politique structurelle efficace, parce que reposant sur des données solides, permet de faire face aux problèmes économiques auxquels sont confrontées les différentes régions. Les cantons exigent en outre que les enquêtes se limitent au strict nécessaire. Ils souhaitent enfin être équitablement représentés au sein de la commission de statistique conjoncturelle.

D'une manière générale, les organisations faitières de l'économie et les autres associations professionnelles consultées ont approuvé le projet de loi. Elles font remarquer qu'elles s'étaient déjà exprimées en faveur de la compétence qu'il vise à instaurer, avant la votation populaire afférente à l'article conjoncturel.

Elles soulignent néanmoins que le surcroît de travail imposé aux entreprises devrait être aussi minime que possible, étant donné les difficultés qui affectent actuellement l'économie. Elles estiment en outre qu'il faudrait accorder l'attention qui convient à la protection des données et la plus grande importance à ce que les programmes d'enquêtes soient rigoureusement coordonnés aux fins d'éviter les travaux faits à double. Il faudrait en outre pouvoir continuer à faire appel à des instituts de recherche et à des organisations de l'économie dans le cadre de l'observation de la conjoncture et des enquêtes entreprises à cet effet. Dans deux des avis exprimés, on pense que le projet de loi est trop ambitieux et qu'on aurait pu atteindre le but visé – par ailleurs incontesté – par des moyens plus simples.

Les partis politiques ont également accueilli favorablement le projet de loi. Ils tiennent à ce que les questions afférentes à la coordination des enquêtes conjoncturelles, à la charge administrative supplémentaire imposée aux milieux interrogés, à la protection des données et au secret de fonction, soient résolues avec un soin tout particulier. A noter qu'un petit parti considère que le projet de loi va trop loin.

Plusieurs propositions tendant à modifier les diverses dispositions ont été faites. Certaines sont contradictoires. Toutefois, nous sommes de l'avis que le projet constitue une solution moyenne.

## **132 Analyse des résultats de la procédure de consultation**

### **132.1 Dispositions générales**

Les dispositions qui font l'objet de la section 1 n'ont pas soulevé de remarques de principe. La majorité des réponses exprime un avis favorable sur l'encouragement des recherches sur la conjoncture qu'il importe d'exécuter de manière suivie. Plusieurs milieux consultés exigent que ces recherches embrassent non seulement l'évolution conjoncturelle mais aussi celle de la situation structurelle et des conditions économiques régionales. Il importerait en outre d'établir les enquêtes nationales région par région. Nous sommes disposés à donner autant que possible suite à cette dernière exigence; mais il convient de relever qu'il en résultera inévitablement des travaux supplémentaires. En outre, il n'est pas possible de décomposer par région certains indicateurs conjoncturels importants, tels que ceux qui relèvent du domaine monétaire.

### **132.2 Observation de la conjoncture**

La majorité des avis exprimés sont favorables à un renforcement sur le plan fédéral de la coordination des mesures propres à assurer l'observation de la conjoncture. Les milieux consultés estiment qu'aux fins de sauvegarder la diversité des opinions, il serait opportun de faire appel à des institutions

privées ou d'économie mixte, telles que l'Institut de recherches économiques. En l'occurrence ils ont souhaité que l'on tende à mieux coordonner les activités exercées avec la collaboration de ces organismes.

Certains avis suggèrent que l'on étende les tâches de la Commission de recherches économiques et que l'on en fasse un organe consultatif du Conseil fédéral. Nous avons repris cette suggestion.

### **132.3 Enquêtes sur la conjoncture**

Dans une grande majorité des avis, on a considéré comme acceptable et juste que le Conseil fédéral ait, selon l'article 5, la compétence d'ordonner l'exécution des enquêtes que requiert l'observation de la conjoncture, après avoir entendu une commission d'experts. Une organisation faitière de l'économie a néanmoins jugé cette disposition inacceptable; elle souhaite qu'on établisse une liste exhaustive des enquêtes statistiques. Plusieurs avis font dépendre leur approbation de la condition que le projet de l'ordonnance d'exécution soit également soumis aux milieux intéressés. Le Conseil fédéral est disposé à donner suite à cette demande.

Pour le reste, de nombreuses réponses ont demandé que le nombre et l'étendue des enquêtes soient aussi restreints que possible. En outre, elles accordaient beaucoup d'importance à ce que les enquêtes soient coordonnées de façon efficace, précisant qu'il faudrait à cet effet accorder formellement à l'Office fédéral de la statistique une compétence en matière de coordination. Nous avons donné suite à cette dernière demande.

Dans aucun des avis exprimés – à une exception près – on ne s'oppose à l'introduction de l'obligation de renseigner. On exige néanmoins que l'on ne fasse qu'un usage modéré de cette obligation. Ceux qui fournissent des données devraient en outre avoir la garantie que les renseignements recueillis ne seront utilisés qu'aux seules fins de la statistique conjoncturelle. Dans un petit nombre d'avis, on rejette, ou du moins on considère avec scepticisme, l'obligation imposée (art. 8, 2<sup>e</sup> al.) aux services astreints au secret en vertu de dispositions légales, de fournir les données statistiques nécessaires à l'observation de la conjoncture.

On a en outre exigé que les résultats des enquêtes soient en principe publiés. Nous avons également donné suite à cette exigence.

Enfin, divers cantons ont exigé d'être équitablement représentés au sein de la commission de statistique conjoncturelle. Dans d'autres avis en revanche, on pense qu'il faudrait renoncer à instituer cette commission et confier la tâche en question à la Commission pour les questions conjoncturelles.

### **132.4 Dispositions pénales et finales**

En ce qui concerne les dispositions pénales, certains milieux consultés ont demandé que seuls ceux qui auront intentionnellement donné de fausses indications sur une formule d'enquête soient passibles d'amende. Cette précision recouvrant nos intentions premières, nous l'avons insérée dans le projet.

## **2           Partie spéciale**

### **21          Généralités**

Le texte qui vous est soumis est le second projet de loi qui se fonde sur l'article conjoncturel de la constitution. Il fait suite à la loi révisée sur la Banque nationale. Ce texte doit donner à la Confédération la compétence d'aménager en le coordonnant son système d'information et d'analyse en matière de politique conjoncturelle.

### **22          Les diverses dispositions du projet**

#### *Article premier*

Les deux alinéas de l'article fixant les principes définissent succinctement les deux domaines que doit régler la loi. Dans la partie générale nous avons exposé que la constitution donne à la Confédération mandat de veiller à ce que l'évolution conjoncturelle soit équilibrée. Ce mandat implique l'obligation d'observer et d'analyser la conjoncture de manière suivie.

La Confédération doit à cet effet recueillir les données nécessaires, y compris celles d'ordre qualitatif, concernant par exemple la marche future des affaires ou les perspectives en matière d'investissement.

Les données recueillies ne sont utiles à la politique conjoncturelle et à l'économie que si elles sont rapidement exploitées. C'est pourquoi le 2<sup>e</sup> alinéa prescrit de les mettre en valeur.

#### *Article 2*

Cet article donne à la Confédération la compétence d'encourager l'exécution de recherches conjoncturelles, notamment en donnant des mandats y relatifs à des institutions spécialisées. En raison de la rapide évolution des conditions économiques générales, il est indispensable de mieux connaître, notamment de façon empirique, les phénomènes conjoncturels et leurs interactions. Cela permet de doser plus subtilement et de manière plus spécifique les mesures de politique conjoncturelle qu'il importe de prendre. C'est pourquoi nous avons mis au premier plan l'encouragement des recherches sur la conjoncture exécutées en vertu de mandats spécifiques, car la recherche générale sur ces questions est déjà encouragée à divers titres (p. ex. Fonds national) par la Confédération.

Les résultats de ces recherches exécutées avec l'aide de la Confédération doivent être portés à la connaissance du Parlement et du public sous une forme appropriée.

#### *Articles 3 et 4*

Les articles 3 et 4 désignent les organes chargés d'observer la conjoncture. Plusieurs services s'occupent déjà de travaux relevant de l'analyse conjoncturelle. Il nous paraît opportun de maintenir ces activités notamment aux fins de sauvegarder la pluralité des opinions. D'autre part, il faut clairement délimiter les attributions et les responsabilités. C'est pourquoi, nous proposons

de charger, sur le plan de l'administration, l'Office fédéral des questions conjoncturelles de l'observation de la conjoncture. Retenons toutefois que la loi fédérale sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail fait déjà un devoir à l'Office fédéral de se procurer la documentation nécessaire à l'appréciation de la situation économique avec la collaboration des cantons et des organisations de l'économie privée. En outre, l'Office fédéral doit pouvoir faire appel – pour des tâches relevant de l'observation conjoncturelle – aux unités administratives de la Confédération qui exécutent des enquêtes ainsi qu'à certaines institutions qualifiées, notamment à des instituts universitaires, tels que l'Institut de recherches économiques de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich.

La Commission pour les questions conjoncturelles (anciennement Commission des recherches économiques), citée à l'article 4, assume une importante fonction dans le cadre de l'observation de la conjoncture. Elle est tenue d'apprécier de manière suivie la situation économique en toute indépendance et d'en faire rapport. La nouvelle commission sera désignée par le Conseil fédéral et institutionnalisée par la loi; simultanément ses tâches seront étendues et définies de manière plus précise. Ainsi nous avons tenu compte d'un désir maintes fois exprimé au cours de la procédure de consultation. La Commission continuera de comprendre des représentants de la science, de l'économie, des cantons, de la Banque nationale suisse et de l'administration. Il lui incombera en premier lieu d'élaborer et de publier des rapports trimestriels et annuels. La composition de la Commission et l'indépendance dont elle jouira garantiront que la situation sera appréciée de manière scientifique et que les rapports tiendront compte de la diversité des opinions. La Commission devra en outre donner son avis sur des affaires courantes, aussi bien sur mandat que de sa propre initiative. La disposition habilitera en outre expressément la Commission à soumettre au Conseil fédéral ou aux départements des recommandations. De plus, on pourra recourir à ses services pour établir des rapports d'expertise de caractère scientifique. Dans ces conditions, il ne devrait plus être nécessaire de faire appel à des experts extérieurs à la Commission.

#### *Article 5*

Les enquêtes sur la conjoncture donnent elles aussi lieu à l'institution d'une commission consultative (cf. art. 11). Avant de faire exécuter des enquêtes, le Conseil fédéral doit entendre cette commission ainsi que les milieux intéressés. On entend indiquer clairement par là qu'à l'avenir aussi, l'exécution d'enquêtes ne devra être décidée qu'après consultation des milieux intéressés. Il est en outre expressément précisé qu'il ne faut mettre à contribution les milieux consultés que dans une mesure aussi restreinte que possible, qu'il s'agisse des frais proprement dits ou de la perte de temps. Signalons enfin que selon la teneur même de l'article, le Conseil fédéral n'aura la faculté d'ordonner que les enquêtes nécessaires à l'accomplissement de sa tâche constitutionnelle. C'est à dessein qu'on ne parle pas de chiffres. Il doit également être possible de recueillir des données de caractère qualitatif. Au cours de la procédure de consultation, plusieurs cantons ont demandé que les données recueillies soient autant que possible établies par région afin qu'ils puissent eux aussi disposer

d'une meilleure base de décisions. C'est pourquoi nous avons établi une nouvelle rédaction tenant compte de cette exigence. Il importera, en l'occurrence, de veiller à ce que l'obligation de garder le secret soit respectée.

Ainsi que nous l'avons mentionné, les données contenues dans la statistique conjoncturelle doivent refléter les multiples fluctuations de l'économie. Aussi n'est-il pas étonnant que toute définition universellement reconnue de la statistique conjoncturelle fasse défaut. En effet, une définition suffisante ne paraît pouvoir être judicieusement donnée que par le but même d'une telle statistique: la statistique conjoncturelle est donc la statistique économique et sociale indispensable à la conduite d'une politique tendant à assurer une évolution équilibrée de la conjoncture. Ce sont là en règle générale des données qu'il s'agit de recueillir chaque année ou à de plus brefs intervalles.

### *Article 6*

Selon cet article, le Conseil fédéral désigne les unités administratives de la Confédération responsables des enquêtes sur la conjoncture. C'est à elles qu'il incombe d'exécuter les enquêtes sur la conjoncture et d'exploiter les données recueillies. Si l'on se réfère à l'organisation de l'administration et à l'actuel régime de compétence, tout porte à croire que le nombre de ces services sera élevé. Une telle décentralisation présente en outre l'avantage que les responsables des décisions peuvent participer au travail.

L'alinéa 2 règle l'activité de la Banque nationale suisse en matière de statistiques conjoncturelles. Conformément à la loi sur les banques (art. 7), la Banque nationale suisse est habilitée à recueillir auprès des autres banques toutes les informations nécessaires à l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Pour pouvoir appliquer les mesures qu'elle prend dans le domaine de la monnaie et du crédit, elle doit cependant aussi faire appel aux résultats d'enquêtes (p. ex. sur les transactions de capitaux entre la Suisse et l'étranger) exécutées hors du système bancaire (p. ex. sociétés de financement). C'est pourquoi il importe de lui donner la compétence de procéder à de telles enquêtes. L'exécution des statistiques monétaires relève donc exclusivement du champ des tâches de la Banque nationale suisse.

Pour résoudre le mieux possible les problèmes qui se posent, il est indispensable de prendre les mesures propres à assurer une collaboration aussi rationnelle que possible entre les offices intéressés et les tiers auxquels on fera appel. L'Office fédéral de la statistique sera chargé de cette tâche. Il a récemment mis sur pied un service de coordination pour la statistique, qui veillera à ce que les statistiques conjoncturelles, classées par thème concordent avec les objectifs d'un système général d'information statistique. Le service précité sera doté des attributions que requiert l'accomplissement de cette tâche de coordination; il s'agit en particulier du droit d'être informé et de celui d'être consulté.

Il faut en outre préciser que le Conseil fédéral et les offices doivent avoir la possibilité de recourir contractuellement à la collaboration de services extérieurs (p. ex. organisations de branches, associations professionnelles, universités) pour l'exécution de tâches relevant de la statistique conjoncturelle. Il serait contraire aux principes de la rationalité et de la rentabilité de ne pas entièrement mettre à profit ces possibilités.

## Article 7

L'alinéa 1 désigne les collectivités, services, institutions et établissements pouvant être consultés. La liste ne sera d'ailleurs pas la même selon le contenu de la statistique conjoncturelle. C'est pourquoi il est important de définir ces services et organismes de manière aussi large que possible dans la loi. Toutefois, seules pourront être entreprises les enquêtes ordonnées par le Conseil fédéral selon l'article 5 et requises par la politique conjoncturelle. Il en résulte l'obligation de déterminer périodiquement s'il est nécessaire de poursuivre les enquêtes entreprises. Afin de s'assurer que les informations nécessaires puissent être effectivement fournies, les questionnaires doivent être préalablement discutés avec les représentants des milieux directement intéressés. De la sorte, il sera possible d'éliminer dès le début les questions auxquelles les milieux tenus de renseigner ne pourraient pratiquement répondre.

Selon l'alinéa 2, les cantons et les organisations de l'économie peuvent être appelés à prêter leur concours à des enquêtes sur la conjoncture. Comme nous l'avons déjà indiqué, de nombreuses enquêtes sont déjà aujourd'hui menées par des associations économiques. Il s'agit par exemple des enquêtes sur l'état et la rentrée des commandes. Ce mode de procédé ayant donné de bons résultats, il s'agit de le maintenir et, selon les possibilités, d'y recourir davantage. Or cela ne peut évidemment se faire que sur une base volontaire, l'accord des milieux intéressés étant indispensable.

La demande de renseignements peut parfois se heurter à d'importantes difficultés d'ordre interne. C'est pourquoi les organes chargés d'enquêter doivent tenir raisonnablement compte de l'organisation interne et de la comptabilité des organismes et établissements consultés et empêcher par là que les enquêtes n'exigent qu'ils procèdent à des réorganisations internes démesurées.

Il faut notamment renoncer à exécuter des enquêtes lorsqu'il est possible de recourir à d'autres sources d'informations comme cela est souvent le cas. De même, les résultats d'enquêtes disponibles (statistiques de branches, p. ex.) devront être utilisés au mieux afin de mettre le moins possible à contribution l'économie et l'administration. Il va sans dire que, dans ce cas, les données doivent être approximativement de même valeur.

## Article 8

L'alinéa 1 règle l'obligation de renseigner des milieux consultés. Pour que les données de la statistique conjoncturelle soient significatives et puissent être mises rationnellement en valeur, il est capital qu'elles soient fournies véridiquement, selon la classification et dans les délais prescrits par l'organe chargé d'enquêter. Cela est d'autant plus nécessaire que, par souci de ne pas empiéter sur le domaine privé, on a renoncé au droit formel de contrôler les renseignements fournis. Il est toutefois possible de reprendre contact avec les intéressés lorsque l'inexactitude des données est par trop évidente. Dans les cas graves, il est permis d'avoir recours aux autorités judiciaires (art. 12). Normalement, les enquêtes se feront au moyen de questionnaires auxquels les personnes interrogées répondront par écrit.

En général, les renseignements seront donnés gratuitement. Un système d'indemnisation entraînerait des frais importants et dans la plupart des cas, il

serait impossible de calculer les coûts de manière précise. Une indemnité ne devrait être accordée que dans des cas exceptionnels dûment justifiés. A ce propos, il importe de tenir compte du fait qu'une partie au moins des milieux consultés ont eux tout intérêt à disposer du résultat des enquêtes.

L'alinéa 2 règle le problème de l'obligation faite aux organismes consultés et légalement astreints au secret (p. ex. AVS) de renseigner. Bien qu'il soit possible d'obtenir les données désirées par voie d'enquête, il n'est pas indiqué de procéder de la sorte aux fins d'éviter des travaux faits à double et le surcroît de travail qui en résulterait pour l'économie et l'administration. C'est pourquoi il importe de délier pour les besoins de l'enquête, les services et les institutions de la Confédération, des cantons et des communes de l'obligation de garder le secret. En revanche, il va de soi que les organes chargés de procéder aux enquêtes, qui ont exigé les données en questions, sont tenus pour leur part de garder le secret. La dérogation prévue ne s'applique évidemment qu'aux organes d'enquête désignés à l'article 6 et aux renseignements indispensables. Au reste, le danger d'une atteinte au domaine privé n'existe pas non plus étant donné que la statistique conjoncturelle ne requiert pas des données particulières mais des données globales.

Au cours de la procédure de consultation, on a exprimé la crainte que les instituts bancaires organisés sous forme de collectivités de droit public ne soient soumis, en vertu du 2<sup>e</sup> alinéa, à une obligation de renseigner particulièrement étendue. Or cela n'est nullement prévu dans le projet. Il s'agit plutôt pour la Banque nationale suisse de continuer à recueillir auprès de tous les instituts bancaires des données de même nature. Le secret professionnel imposé par la loi est donc garanti.

#### *Article 9*

Celui qui est astreint à fournir des renseignements doit avoir la garantie que les informations qu'il procure ne seront utilisées qu'aux fins statistiques prévues; il est donc interdit d'utiliser les données recueillies à d'autres fins.

Lorsque des unités administratives de la Confédération ou la Banque nationale suisse recueillent des données auprès des organes mentionnés à l'article 8, elles sont en principe tenues de garder le secret sur ces données. Les organes d'enquête élaboreront des séries statistiques à partir de ces données. Ces séries ne seront rendues accessibles à des tiers, y compris d'autres unités de l'administration fédérale (p. ex. l'administration fédérale des contributions), que sous une forme ne permettant de tirer aucune conclusion sur la situation personnelle ou économique de particuliers. Cela signifie que les données recueillies ne peuvent être communiquées qu'une fois élaborées sous forme d'indications suffisamment globales.

Il n'est pas nécessaire de soumettre les membres des commissions au sens des articles 4 et 11, à l'obligation de garder le secret parce que ceux-ci n'ont pas accès à des données particulières. Ils sont du reste soumis au secret de fonction en vertu du droit pénal (art. 320), qui n'est pas aussi étendu.

#### *Article 10*

Le résultat des enquêtes doit être accessible non seulement aux responsables de

la politique conjoncturelle mais aussi à tous les milieux intéressés. Compte tenu de ce qui a été demandé au cours de la procédure de consultation, les résultats les plus importants des enquêtes seront en principe publiés. Il est vrai qu'un grand nombre de données ne présentant pas un intérêt général, elles n'ont pas à être rendues publiques, ne serait-ce que pour des raisons d'économie. Toutefois, on ne devrait pas a priori empêcher des tiers (instituts universitaires, p. ex.) d'en prendre connaissance. C'est pourquoi les organes compétents doivent être autorisés à communiquer des séries de données non publiées à ceux qui sont à même de prouver un intérêt légitime. Un émolument peut être exigé lorsque les frais qui en résultent sont notables. En revanche, on ne saurait prendre en considération les demandes d'un caractère trop spécial, allant au-delà de ce qui est raisonnable.

La sauvegarde du secret exige parfois que l'obligation de publier soit limitée. Aussi, conformément au 2<sup>e</sup> alinéa, les indications permettant de tirer des conclusions sur la situation de ceux qui sont astreints à fournir des renseignements ne doivent pas être publiées ou rendues accessibles à des tiers.

#### *Article 11*

La Commission de statistique conjoncturelle et sociale que le Conseil fédéral instituera (cf. commentaire de l'art. 5) conseillera du point de vue technique cette autorité ainsi que les organes chargés de procéder à des enquêtes sur la conjoncture. Comme la statistique conjoncturelle est une partie de la statistique économique et sociale, il s'impose, pour assurer la coordination des enquêtes statistiques correspondantes, que la Commission de statistique sociale ait la compétence de s'en occuper. Il conviendrait dès lors de l'élargir. En l'occurrence, il y aurait également lieu de tenir compte du désir des cantons et des organisations économiques d'être équitablement représentés au sein de cette commission. Il conviendrait aussi de dissoudre la sous-commission «statistique économique» de la Commission de recherches économiques.

#### *Articles 12 et 13*

Aux termes des articles 12 et 13, la violation intentionnelle des dispositions de la loi sont passibles d'une peine. Les contraventions sont poursuivies et réprimées par les départements compétents, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur le droit pénal administratif. Si la Banque nationale a connaissance de contraventions, elle est tenue d'en avertir sur-le-champ le Département fédéral des finances.

#### *Articles 14 et 15*

Les dispositions finales chargent le Conseil fédéral de l'exécution. Il édicte les ordonnances d'exécution et fixe la date de l'entrée en vigueur de la loi.

### **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

#### **31 Conséquences financières**

Les charges financières imposées à la Confédération par la loi proposée devraient, dans l'ensemble, être modérées. En outre, la Confédération devra

faire face à des dépenses supplémentaires assez modestes si elle fait usage de sa compétence d'encourager les recherches conjoncturelles. Relevons cependant que la Confédération soutient déjà cette recherche à divers titres.

Dans le domaine de l'observation de la conjoncture, les dépenses entraînées par la loi ne devraient pas imposer des charges financières supplémentaires. L'Office fédéral des questions conjoncturelles dispose déjà d'une section chargée d'observer la conjoncture, à vrai dire dotée d'un personnel peu nombreux, qui devra accomplir les tâches prévues.

Certaines dépenses supplémentaires, dont l'ampleur n'est guère chiffrable, résulteront du développement des enquêtes sur la conjoncture. Celui-ci ne se fera cependant que progressivement et se limitera à l'essentiel.

### **32 Effets sur l'état du personnel**

Les effets sur l'état du personnel devraient également être restreints grâce au traitement électronique des données. A plus ou moins long terme, certains besoins supplémentaires de personnel résulteront du développement de la statistique conjoncturelle. Une coordination plus rigoureuse des programmes d'enquêtes et, partant, une rationalisation des travaux évitant les doubles, ainsi que l'abandon d'enquêtes devenues superflues permettront de maintenir ces besoins dans d'étroites limites.

### **33 Charges imposées aux cantons et aux communes par l'exécution**

La plus grande partie des enquêtes sur la conjoncture continuera d'être directement exécutée par les unités administratives de la Confédération. Dans certains cas, il pourrait être opportun de recourir à l'aide des cantons. La charge qui en résultera pour eux sera toutefois minime. Cependant, il n'est pas exclu qu'un établissement plus poussé des données par région provoque un surcroît de travail.

### **34 Grandes lignes de la politique gouvernementale 1975-1979**

Le projet de loi qui vous est soumis concorde avec les grandes lignes de la politique gouvernementale 1975-1979.

## **4 Constitutionnalité**

La loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture est un acte législatif qui repose sur l'article conjoncturel de la constitution (art. 31<sup>quinquies</sup>) en premier lieu sur ses alinéas 1 et 5. Toutefois, la loi se fonde également sur les dispositions constitutionnelles touchant la recherche (art. 27<sup>sexies</sup>), la banque d'émission (art. 39) et le droit pénal (art. 64<sup>bis</sup>). Il n'est cependant pas nécessaire de citer ces dispositions dans le préambule car elles n'ont en l'occurrence qu'une importance secondaire.

# Loi fédérale régulant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture

*Projet*

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 31<sup>quinquies</sup>, 1<sup>er</sup> et 5<sup>c</sup> alinéas, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 21 novembre 1979<sup>1)</sup>,

*arrête:*

## **Section 1: Dispositions générales**

### **Article premier** Principe

<sup>1</sup> La Confédération apprécie de manière suivie la situation conjoncturelle et son évolution (observation de la conjoncture).

<sup>2</sup> Elle recueille les données économiques nécessaires (enquêtes sur la conjoncture) et les met en valeur.

### **Art. 2** Recherches sur la conjoncture

La Confédération peut encourager l'exécution de recherches sur la conjoncture, notamment en donnant des mandats y relatifs. Elle veille à ce que les résultats des recherches soient rendus publics.

## **Section 2: Observation de la conjoncture**

### **Art. 3** Office fédéral des questions conjoncturelles

L'Office fédéral des questions conjoncturelles est chargé d'observer la conjoncture. Il peut faire appel aux unités administratives de la Confédération responsables des enquêtes conjoncturelles ainsi qu'à des institutions qualifiées.

### **Art. 4** Commission pour les questions conjoncturelles

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral nomme une Commission consultative pour les questions conjoncturelles. Elle se compose de représentants de la science, de l'économie, des cantons, de la Banque nationale suisse et de l'administration fédérale.

<sup>2</sup> La Commission apprécie de manière suivie la situation conjoncturelle et son évolution et en fait rapport. Elle donne son avis sur des questions importantes et peut soumettre des recommandations au Conseil fédéral ainsi qu'aux

<sup>1)</sup> FF 1980 I 285

départements compétents. La Commission peut en outre être chargée d'élaborer des rapports scientifiques.

### **Section 3: Enquêtes sur la conjoncture**

#### **Art. 5**    **Ordre d'exécuter des enquêtes**

<sup>1</sup> Après avoir entendu la Commission de statistique conjoncturelle et sociale (art. 11) ainsi que les milieux intéressés, le Conseil fédéral fait exécuter les enquêtes que requiert l'observation de la conjoncture et édicte les dispositions de détail. Il tient compte des besoins des cantons en matière de statistique conjoncturelle.

<sup>2</sup> Il y a lieu de faire en sorte que la mise à contribution des personnes interrogées soit aussi restreinte que possible.

#### **Art. 6**    **Organes chargés des enquêtes**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral désigne les unités administratives de la Confédération responsables des enquêtes sur la conjoncture.

<sup>2</sup> Lorsque des enquêtes concernent le domaine de la monnaie et du crédit en dehors du système bancaire, la Banque nationale suisse doit être chargée de l'exécution.

<sup>3</sup> L'Office fédéral de la statistique coordonne les enquêtes.

#### **Art. 7**    **Exécution des enquêtes**

<sup>1</sup> Les unités administratives responsables de la Confédération et la Banque nationale suisse peuvent recueillir les données économiques nécessaires auprès d'autres unités administratives de la Confédération, auprès de cantons et de communes, de personnes physiques et morales et de sociétés de droit privé ainsi que de collectivités et d'établissements de droit public. Auparavant, les milieux intéressés seront entendus.

<sup>2</sup> Des cantons et des organisations de l'économie peuvent être appelés à prêter leur concours à des enquêtes sur la conjoncture.

<sup>3</sup> En procédant à des enquêtes, il faut tenir compte de l'organisation interne et de la comptabilité des personnes interrogées.

<sup>4</sup> Il y a lieu de renoncer à exécuter des enquêtes lorsque des données équivalant à celles qui doivent être recueillies sont disponibles.

#### **Art. 8**    **Obligation de renseigner**

<sup>1</sup> Les unités administratives de la Confédération, les cantons et les communes, les personnes physiques et morales, les sociétés de droit privé ainsi que les collectivités et les établissements de droit public sont tenus de donner véridi-

quement, sous la forme prescrite et en règle générale gratuitement, les renseignements demandés en vertu de la présente loi et des prescriptions d'exécution s'y rapportant.

<sup>2</sup> Les unités administratives de la Confédération, les cantons et les communes, les collectivités et les établissements de droit public sont tenus, dans la mesure où cela est nécessaire, de fournir les données statistiques disponibles touchant leur activité, requises par l'observation de la conjoncture, même s'ils sont astreints au secret en vertu de dispositions légales particulières.

### **Art. 9** Utilisation des données et obligation de garder le secret

<sup>1</sup> Les données relevées auprès des personnes interrogées dans le cadre des enquêtes ne doivent pas servir à d'autres fins que celles qui sont prévues.

<sup>2</sup> Les unités administratives de la Confédération et la Banque nationale suisse sont tenues de garder le secret sur les données permettant de tirer des conclusions sur la situation personnelle ou économique des personnes interrogées dans le cadre des enquêtes.

### **Art. 10** Publications

<sup>1</sup> Les résultats des enquêtes doivent être publiés. Le Conseil fédéral et la Banque nationale suisse, dans son domaine d'activité, peuvent consentir des dérogations à ce principe après avoir entendu la Commission de statistique conjoncturelle et sociale. Sur demande, les personnes qui s'y intéressent peuvent, en règle générale contre paiement d'un émolument, avoir accès à des résultats d'enquêtes non publiés.

<sup>2</sup> Il est interdit de publier ou de rendre accessibles d'une autre manière les données permettant de tirer des conclusions sur la situation personnelle ou économique des personnes interrogées dans le cadre des enquêtes.

### **Art. 11** Commission de statistique conjoncturelle et sociale

Le Conseil fédéral institue une Commission de statistique conjoncturelle et sociale. Elle se compose de représentants de la science, de l'économie, des cantons, de la Banque nationale suisse et de l'administration fédérale. Elle conseille le Conseil fédéral et les organes chargés de procéder à des enquêtes sur la conjoncture.

## **Section 4: Dispositions pénales**

### **Art. 12** Actes répréhensibles

Celui qui aura intentionnellement donné de fausses indications sur une formule d'enquête, celui qui, bien qu'averti et informé de la sanction pénale dont il est

passible selon le présent article, n'aura pas observé une prescription d'exécution ou une décision officielle prise en vertu d'une telle prescription, sera puni de l'amende.

### **Art. 13** Poursuite pénale

<sup>1</sup> Les infractions seront poursuivies et réprimées par le département compétent, conformément à la loi sur le droit pénal administratif<sup>1)</sup>.

<sup>2</sup> La poursuite et la répression incombent au Département fédéral des finances lorsque la Banque nationale suisse a été chargée de l'exécution d'enquêtes conformément à l'article 6, 2<sup>e</sup> alinéa. La Banque nationale suisse informe sur-le-champ le Département fédéral des finances des infractions dont elle a connaissance.

## **Section 5: Dispositions finales**

### **Art. 14** Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

### **Art. 15** Référendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

25780

<sup>1)</sup> RS 313.0

## **Message relatif à un projet de loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution des enquêtes sur la conjoncture du 21 novembre 1979**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	79.081
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.02.1980
Date	
Data	
Seite	285-309
Page	
Pagina	
Ref. No	10 102 673

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.