

L'évolution d'un organisme statistique national

J. Spear¹

Résumé

Cet article présente les grandes étapes de l'histoire de l'organisme statistique central du Canada; l'accent est mis sur l'adaptation de l'appareil aux exigences de l'époque.

Mots-clés : Organisme statistique national; histoire.

Étudier l'histoire des progrès statistiques au Canada depuis 1666, c'est lire sur les réussites et les échecs de gens qui avaient une vision de la statistique et qui ont essayé de répondre à un besoin tel qu'ils le concevaient (voir [1]). Ils ont tâché de définir des mandats appropriés et de créer des organisations pour remplir ces mandats. Le processus a été long et ardu.

Le Canada, le pays, est né en 1867, et consistait alors en une société principalement rurale qui reposait sur l'agriculture et d'autres industries primaires. En un peu plus de 100 ans, le Canada a connu des progrès sociaux, industriels et politiques très rapides. Parallèlement à ces progrès, on a assisté à l'évolution d'un système statistique de soutien qui a fini par devenir l'organisme statistique centralisé constituant le noyau de ce système.

Nous devons remercier le sous-ministre de l'Agriculture, le Dr J.C. Taché, qui a évalué le système statistique au Canada en 1864 et préparé un rapport qui a servi de fondement à la mention des statistiques dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, dont un des éléments a profondément transformé l'avenir des statistiques canadiennes. On y nommait les « statistiques » comme l'une des questions qui relevaient exclusivement du pouvoir fédéral et on y établissait le cadre juridique d'un organisme statistique fédéral. On reconnaissait l'impossibilité d'un système fédéral sans l'existence de statistiques portant sur l'ensemble de la société, c'est-à-dire les parties qui relevaient des

1. J. Spear, Secteur de la statistique des institutions et de l'agriculture, Statistique Canada.

provinces et celles qui relevaient du gouvernement fédéral. Il semble que nos constitutionnalistes souhaitaient qu'il y ait des statistiques provinciales, mais que les deux séries, fédérale et provinciale, représentent une seule entité. La confédération a grandement dispersé le pouvoir administratif : au lieu d'un seul gouvernement responsable de tout, il y avait désormais deux gouvernements œuvrant dans chaque province, chacun exerçant ses propres mesures de contrôle. Parmi les recommandations du D^r Taché en 1864 relativement à la réforme du processus statistique, mentionnons la création d'un conseil consultatif composé des dirigeants des ministères et organismes, qui serait chargé de trouver la meilleure méthode pour recueillir, analyser et organiser les statistiques liées aux sujets de préoccupation de leurs ministères respectifs.

L'idée d'un conseil a été approuvée et l'affiliation des sous-ministres à titre d'auxiliaires de consultation a fait l'objet de débats mais, pour une raison ou une autre, l'idée de l'affiliation a été perdue dans le processus d'établissement du nouveau mécanisme de la confédération. Malgré l'élément principal de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le principe de la décentralisation statistique a été adopté, davantage par osmose que dans un but précis.

Or, cela semble étonnant de nos jours mais, dès 1871, on a constaté que les provinces exerçaient des pressions pour qu'un système statistique centralisé soit créé. Le registraire général de l'Ontario était très mécontent de l'état de la collecte des données statistiques et de leur publication au Canada et il a recommandé la création d'un bureau de la statistique à Ottawa, afin d'établir un système de statistiques uniformes pour l'ensemble du Canada.

L'année 1879 a été marquante pour le système statistique canadien, car c'est celle où une nouvelle *Loi du recensement et des statistiques* a été adoptée. Cette loi prévoyait la tenue d'un recensement en 1881 et « au début de la 10^e année par la suite » [traduction]. Outre modifier certains détails ayant trait au recensement, elle ajoutait une clause très importante, soit l'article 28, sous la rubrique des statistiques. Cet article prévoyait que le ministre de l'Agriculture devait, de temps à autre, adopter des règles et des règlements « afin de recueillir, compiler, totaliser et publier des statistiques vitales, agricoles,

commerciales, criminelles et autres » [traduction]. Il y a également lieu de souligner que cette loi fait état de « la prise de dispositions avec les provinces et d'autres bureaux publics afin d'obtenir ces statistiques en dehors du recensement » [traduction]. La loi prévoyait des « enquêtes spéciales » [traduction] et, pour la toute première fois, une exigence liée à des statistiques nationales dans leur intégralité était envisagée et inscrite dans une loi. Or, cette loi ne contenait aucune directive quant au mécanisme à employer, pas plus qu'elle n'établissait les procédures à suivre pour mettre à exécution les dispositions statistiques prises avec les provinces. En fait, il a fallu attendre presque 40 autres années avant qu'un bureau de la statistique véritablement centralisé ne soit en place. Au cours de ces années, les provinces étaient véritablement laissées à elles-mêmes dans le domaine des progrès statistiques. Les statistiques du gouvernement fédéral étaient reléguées aux ministères et, au cours de cette période, la politique du gouvernement, malgré l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, consistait à produire des statistiques par l'entremise des motions administratives des ministères. Si d'autres statistiques étaient requises pour orienter une politique, le ministère pertinent les produisait, s'il en possédait les pouvoirs nécessaires. Si tel n'était pas le cas, il cherchait alors à les obtenir.

Il existait de nombreux problèmes graves. Par exemple, les chiffres sur la production du Canada à l'époque de la confédération, et pendant de nombreuses années par la suite, étaient nettement insuffisants. Cela s'explique surtout par le fait que, lors de la confédération, le contrôle de la production avait été accordé presque exclusivement aux provinces. C'était le chaos : neuf administrations distinctes étaient responsables d'une question qui, à son tour, était divisée en de nombreuses parties dont une dizaine d'organismes étaient responsables dans chaque province. En raison du chaos statistique qui régnait entre les provinces et parce que le recensement était complètement désuet, ce qui devait arriver arriva : certains ministères fédéraux (des Mines, des Forêts et de l'Agriculture) ont envahi le domaine de la statistique. Autre exemple, en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, l'agriculture était un secteur régi à la fois par le gouvernement fédéral et les provinces mais, sans coordination centralisée, la confusion statistique régnait. La plupart des provinces avaient établi des rapports annuels et même

mensuels sur les cultures et le bétail après la fin du siècle, mais les chiffres visaient des objectifs contradictoires et ne coïncidaient ni dans le temps, les définitions et les méthodes générales.

En 1901, la demande d'un système de statistiques mieux adapté était devenue de plus en plus insistante. Cette année-là, dans son rapport au Cabinet, le ministre de l'Agriculture a écrit ceci : « Le but et l'intention de plusieurs lois est la création d'un bureau de la statistique qui fasse partie du ministère de l'Agriculture et qui regroupe les statistiques générales du pays, dont les responsables disposent de toutes les mesures nécessaires pour obtenir les statistiques requises de plusieurs ministères du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux ou des enquêtes statistiques spéciales. Les lois révisées prévoient le pouvoir législatif nécessaire pour permettre aux ministères de se joindre aux provinces dans le but de prendre des dispositions afin de mieux recueillir différentes sortes de statistiques, sans limiter le pouvoir d'un ministère précis de s'occuper de secteurs de compétence provinciale, qui ne relèvent pas des organismes provinciaux. S'ils combinaient leurs forces, les résultats seraient plus satisfaisants que pour tout autre système émanant des pouvoirs fédéraux. Au lieu d'avoir des statistiques incompatibles, on pourrait obtenir des statistiques qui auraient été approuvées en commun » [traduction]. Cinq autres années se sont écoulées avant qu'une mesure ne soit prise à l'égard de ces propositions.

En 1906, Sydney Fisher, ministre de l'Agriculture, a essayé de mettre fin à la fragmentation statistique au Canada en faisant en sorte que le Bureau du recensement et de la statistique devienne permanent. Les articles 19 et 23 de la *Loi* de 1906 préconisaient cette centralisation mais, une fois encore, alors que les lacunes étaient apparentes et que la loi prévoyait des pouvoirs pour en autoriser la correction, il a fallu attendre longtemps avant d'en voir la mise en œuvre. L'étape de la mise en œuvre semble être un éternel problème pour le gouvernement.

Toutefois, au bout du compte, des influences étaient à l'œuvre et allaient mener à des changements radicaux. Tout d'abord, les lacunes dans les statistiques canadiennes avaient atteint le point où elles handicapaient les gouvernements à tous les niveaux, les entreprises et tous les utilisateurs des statistiques. Sir George Foster, alors ministre

du Commerce, a assisté à une réunion de la Commission royale du Dominion en 1911 pour prendre connaissance des ressources naturelles de l'Empire britannique et déterminer si l'on pouvait préconiser un échange de produits à plus grande échelle. Il a rapidement constaté l'état insatisfaisant des statistiques à titre de fondement des enquêtes. Les statistiques requises étaient inexistantes ou avaient été élaborées selon des paramètres bien différents dans les pays de l'empire. En raison de ces lacunes, Sir George Foster a décidé qu'il fallait mettre de l'ordre dans les affaires statistiques au Canada.

En 1912, Sir George Foster a d'abord réussi à transférer le Bureau du recensement et de la statistique du ministère de l'Agriculture au ministère du Commerce, où il relevait directement de lui. Voilà qui explique pourquoi le bureau statistique central fait partie de ce ministère depuis ce temps ou pourquoi il y est lié. L'étape suivante consistait à réaliser une enquête approfondie sur l'environnement et le produit statistique de l'époque et Sir George Foster a été chargé de créer la Commission interministérielle sur les statistiques officielles du Canada à cet effet. Cette commission se composait de représentants de la Commission de la fonction publique, du Bureau du recensement et de la statistique, du ministère du Commerce, du ministère du Travail et du ministère des Douanes. Le représentant du ministère du Travail était Robert Hamilton Coats, qui allait devenir le principal architecte du rapport de la Commission et des progrès qui allaient en découler.

La Commission devait « soumettre un système complet de statistiques générales répondant aux exigences du pays en fonction des besoins de l'époque ». Elle était autorisée à communiquer avec les divers gouvernements dans le but de vérifier « quels domaines du travail statistique sont réalisés par les provinces et dans quelle mesure ces dernières peuvent participer ou reprendre le travail effectué par le gouvernement fédéral, en vue de créer un système de collaboration » [traduction]. La Commission était également autorisée à examiner le travail statistique qui était mené dans divers ministères. Coats décrit cette enquête comme suit : « Pour ce qui est des conditions actuelles, un pèlerinage dans l'ensemble des ministères a permis de constater que la situation était pire que ce que l'on croyait. De manière générale, malgré l'excellence à certains endroits, l'imperfection des méthodes, les points de vue restreints, le manque d'unité et de coordination

étaient omniprésents » [traduction]. Le rapport soulignait tout particulièrement « le manque de cohérence et de but commun dans le corps des statistiques canadiennes dans l'ensemble » [traduction] et concluait que « chaque direction ou ministère chargé directement ou indirectement d'une enquête statistique s'intéresse presque exclusivement au but immédiat recherché. L'effet sur les statistiques a été d'inculquer une routine et de négliger les possibilités » [traduction].

Coats a fait trois recommandations importantes qui découlent des enquêtes de la Commission. Premièrement, il a recommandé qu'un bureau statistique central soit créé afin d'organiser, en collaboration avec les ministères touchés, le travail statistique entrepris par le gouvernement fédéral. Deuxièmement, il a recommandé la consultation avec les gouvernements provinciaux, en commençant par une conférence interprovinciale sur les statistiques, et, troisièmement, qu'un comité statistique interministériel soit créé et se compose de représentants sélectionnés du bureau de la statistique et d'autres ministères chargés de recueillir des statistiques. Il a proposé que ce comité interministériel soit un groupe consultatif et délibérant plutôt qu'un organe de nature administrative et qu'il ait les objectifs suivants :

- éviter les dédoublements et les résultats contradictoires;
- mieux adapter le matériel statistique d'une direction aux besoins d'une autre;
- assurer l'uniformité des définitions et des méthodes;
- garantir l'élargissement et la croissance selon des mesures appropriées, notamment en proposant de nouveaux travaux et leur affectation aux directions qui sont les mieux placées pour les entreprendre;
- superviser les diverses publications statistiques dans le but d'assurer la bonne répartition de l'information statistique.

La première mesure visant l'exécution des recommandations du rapport de la Commission a été prise le 19 juin 1915 lors de la création du Bureau du statisticien fédéral et la nomination du D^r Coats à titre de statisticien fédéral. Le rapport de la Commission renferme un chapitre sur l'organisation statistique ainsi qu'une citation importante que Coats a répétée à maintes reprises pendant son mandat. De toute évidence, elle était au cœur de son raisonnement.

« Le but de cette organisation devrait consister à coordonner les statistiques du Canada en un seul mécanisme exhaustif de manière à les élargir pour qu'elles répondent aux besoins actuels du pays et qu'elles suivent leur cours probable d'évolution... L'objet d'une telle réorganisation devrait d'abord être de constituer "un groupe de réflexion central" sur la question des statistiques au Canada ».

[traduction]

La conversion des suggestions de la Commission en une série de plans de mise en œuvre a mené à une autre grande étape des progrès statistiques au Canada : une loi portant création du Bureau fédéral de la statistique, soit la *Loi sur la statistique* de 1918. De par sa structure, cette dernière était la fusion des lois statistiques antérieures du gouvernement fédéral. Le Bureau fédéral de la statistique était chargé de l'administration générale de la loi. Il avait pour tâches « de recueillir, de résumer, de compiler et de publier des renseignements statistiques sur les activités et la situation commerciales, industrielles, sociales, économiques et générales des habitants ».

Une disposition de cette loi revêt une importance toute particulière, soit celle sur la collaboration avec d'autres ministères. Elle précise que, lorsque des statistiques sont des sous-produits de l'administration ministérielle pour leurs propres fins comptables, elles devraient, grâce à la consultation avec le bureau, également être conformes aux besoins statistiques généraux. Ainsi, le gouvernement pouvait avoir recours aux droits d'enquête qu'il possédait à diverses fins pour le plus grand bien des statistiques. Ce droit d'enquête est conféré aux ministères qui exercent un pouvoir exécutif dans des domaines particuliers, afin qu'ils puissent l'exercer, et au Bureau fédéral de la statistique, à des fins d'information. Il a clairement été établi à ce moment que, lorsque deux pouvoirs sont exercés en parallèle, ils doivent être organisés en collaboration à des fins statistiques. Le Bureau était investi du droit de recueillir toutes les autres statistiques.

Pour définir le principe de manière explicite et préconiser des dispositions interministérielles satisfaisantes, un décret a été adopté en vertu de la *Loi* le 12 octobre 1918. Certains extraits de ce décret sont dignes de mention :

- « (1) Que toutes les enquêtes purement statistiques liées aux activités commerciales, industrielles, sociales, économiques et générales des habitants soient menées dans le Bureau fédéral de la statistique.
- (2) En ce qui concerne les dossiers de tout ministère ou direction de la fonction publique à caractère statistique, que le statisticien fédéral s'entretienne avec le chef du ministère ou de la direction dans le but de faire en sorte que ces dossiers soient recueillis et compilés dans la mesure du possible conformément à l'organisation et aux méthodes établies dans le Bureau, l'objet d'une telle disposition étant d'éviter les chevauchements, d'améliorer la comparabilité et d'utiliser les organisations ministérielles de la meilleure manière qui soit à des fins statistiques.
- (3) Qu'après un tel entretien, le statisticien fédéral prépare, dans les meilleurs délais, un rapport sur le travail statistique de chaque ministère ou direction de la fonction publique, dans le but de remplir les exigences susmentionnées, ce rapport devant être soumis au Conseil pour approbation afin de mettre à exécution une disposition permanente pour le traitement des statistiques recueillies par le gouvernement.
- (4) Afin de promouvoir davantage l'efficacité et les économies, que toutes les compilations statistiques pour le gouvernement soient effectuées dans la mesure du possible par des appareils mécaniques et, à cette fin, que les appareils installés dans le Bureau de la statistique soient utilisés. » [traduction]

En outre, la loi prévoyait la structure de collaboration provinciale grâce à une clause qui permettait au bureau de conclure des ententes afin de recueillir et de fournir des données statistiques par l'entremise des ministères ou des bureaux provinciaux.

Au cours des années qui ont suivi l'adoption de la *Loi sur la statistique* de 1918, le travail statistique au gouvernement fédéral a été transféré de divers ministères au bureau au moyen de décrets. C'est également au cours de cette période que la collaboration fédérale-provinciale a été établie afin de coordonner le travail statistique, dans le but premier d'assurer l'uniformisation des pratiques et d'éliminer les

dédoubléments. Le premier rapport annuel du statisticien fédéral renfermait cette phrase : « Par ailleurs, on a créé ce qu'on appelle souvent un "groupe de réflexion" central en statistique, qui est constamment en rapport avec les conditions générales et la gamme de progrès probables » [traduction]. Il s'agissait d'un énoncé clair sur les critères généraux de la responsabilisation que le premier statisticien fédéral établissait pour l'organisation.

Une fois les premières étapes de l'organisation du bureau établies, notamment la création de ses onze directions chargées des domaines spécialisés, la voie était libre pour l'élaboration d'une nouvelle série statistique et l'élargissement des séries existantes. Le taux de chômage élevé, la pauvreté et les souffrances humaines qui ont marqué les années de la Grande Crise sont à l'origine des demandes de changements révolutionnaires dans les services sociaux. Comparativement à bien d'autres pays, le Canada avait réalisé des progrès négligeables dans le domaine de la création d'un programme de sécurité sociale. La répartition des pouvoirs et des compétences en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* comportait de nombreuses difficultés, qui ne seraient pas examinées avant la Commission Rowell-Sirois, en 1935. En effet, cette Commission a constaté que, pour réaliser les réformes économiques et sociales qui étaient nécessaires, il était essentiel de redistribuer le revenu national grâce à des mesures telles que la pension de sécurité de la vieillesse, les allocations familiales et l'assurance-maladie. Le temps était venu pour le gouvernement fédéral d'assumer la responsabilité des problèmes économiques attribuables au chômage et à la détresse des agriculteurs; il était prêt à accepter cette responsabilité à la condition que les relations intergouvernementales et financières fassent l'objet d'une révision générale. La Commission Rowell-Sirois a été créée à titre d'organisme d'enquête et, à la suite de ses travaux, des statistiques améliorées sur les finances sont devenues un besoin essentiel. Le tout a mené à une série de conférences fédérales-provinciales sur les statistiques des finances publiques des provinces et des municipalités et à la consolidation accrue du personnel du bureau.

En 1939, on peut dire que le cadre général d'un système unifié et coordonné de statistiques nationales pour le Canada avait été établi. La Seconde Guerre mondiale s'est accompagnée d'une demande sans précédent de statistiques. Par exemple, l'indice du coût de la vie est devenu une

donnée clé; les statistiques sur l'emploi ont dû être élargies pour répondre aux besoins des ministères de la guerre; des statistiques mensuelles sur les frais du personnel ont été ajoutées à la série sur l'emploi du bureau.

En 1942, Robert Hamilton Coats a quitté le Bureau du statisticien fédéral. Il a été le personnage le plus influent dans le domaine des statistiques canadiennes pendant la première moitié de ce siècle. Coats était un centraliste et, tout au long de sa carrière de statisticien fédéral, il a eu comme but de créer un organisme statistique central. Son principal objectif était d'assurer l'objectivité statistique et d'établir une distinction entre le statisticien et les gens qui avaient un intérêt administratif ou politique dans les chiffres produits. Il a travaillé dur et sans relâche afin d'éliminer les sections des ministères qui étaient responsables des statistiques et de les attribuer au Bureau fédéral de la statistique pour qu'elles ne soient pas influencées par des pressions et intérêts ministériels ou politiques. Les normes techniques ont évolué sous le règne de Coats, l'objectivité statistique est devenue le mot d'ordre et le professionnalisme s'est accru dans tous les domaines. À tous égards, il a rehaussé le respect qu'inspiraient le statisticien et le processus statistique, de même que l'intégrité et l'importance du statisticien et du processus statistique. Sous sa direction, l'organisation a répondu aux besoins de son époque.

En 1943, le statisticien fédéral a créé un comité interministériel chargé de réaliser la réorganisation qui permettrait au bureau de répondre aux besoins statistiques postérieurs à la guerre. À ce moment de sa croissance, deux événements marquants se sont produits et ont eu une incidence profonde sur l'évolution du bureau. L'un d'eux a été l'établissement du personnel central de recherche et développement et l'autre, la création d'une organisation d'échantillonnage chargée d'élaborer l'échantillonnage probabiliste. La Division de la recherche et du développement avait pour tâche d'intégrer et d'analyser les données statistiques existantes de même que d'élaborer une nouvelle série de statistiques économiques. Les comptes nationaux en ont été l'aboutissement. Non seulement ces estimations constituaient-elles des données statistiques fondamentales pour la politique financière et budgétaire, mais encore la classification de ces comptes en un sommaire statistique distinct pour divers secteurs de l'économie permettait de

constater les lacunes des statistiques existantes, qui devaient être comblées, et les défauts liés à l'intégration des séries statistiques. L'échantillonnage statistique a ouvert de nouvelles portes permettant d'assurer la sécurité des renseignements statistiques et de tirer parti de nombreux domaines d'information qui étaient auparavant inaccessibles, sauf pour les recensements décennaux et quinquennaux, ou jamais. La plus importante des enquêtes-échantillons a été l'Enquête sur la population active, qui a été réalisée pour la première fois en 1945. Étant donné la large couverture de cet échantillon, il fallait créer des bureaux régionaux à Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver. Plus tard, des bureaux se sont ajoutés à Edmonton, St. John's (Terre-Neuve) et Ottawa. En 1948, la *Loi sur la statistique* a été modifiée pour garantir le pouvoir législatif nécessaire à la collecte des statistiques grâce à l'échantillonnage.

Des programmes nationaux de bien-être social à grande échelle ont commencé à voir le jour dans les années 1950. La pension de sécurité de la vieillesse universelle a été établie en 1952. L'assurance-chômage, l'assurance-maladie, les établissements d'études postsecondaires et les dépenses d'assistance sociale ont tous retenu l'attention, ce qui a mené à la croissance et à la couverture accrues des données du bureau.

Ces modifications ont influé sur le bureau en raison des besoins en pleine évolution des utilisateurs, mais des changements ont également découlé des enquêtes que le gouvernement fédéral a menées sur ses propres activités. L'enquête réalisée par la « Commission Glassco » en est un excellent exemple.

En 1960, la Commission royale sur l'organisation du gouvernement a été créée sous la présidence de J. Grant Glassco. Le mandat de cette Commission était le suivant : « recommander [...] les changements qu'[elle estime] les plus propres à assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies ». Le rapport qu'elle a produit en 1962 renferme une recommandation sur l'accroissement des dépenses destinées aux services statistiques et précise qu'aucune autre conclusion n'est possible si l'on souhaite maintenir la qualité et répondre adéquatement aux besoins pressants. Ce rapport décrit les statistiques économiques et sociales comme des « éléments essentiels au fonctionnement ordinaire d'une société complexe » [traduction] et

souligne la nécessité de chercher à avoir un « système de statistiques intégrées pour les statistiques sociales ainsi que les statistiques économiques » [traduction]. La Commission a pesé le pour et le contre d'un système statistique centralisé et décentralisé et s'est vivement prononcée en faveur d'un organisme statistique centralisé et spécialisé. Fait intéressant, les membres de la Commission ont recommandé que le bureau effectue une vérification des programmes statistiques de tous les ministères et organismes et qu'il présente au Parlement des rapports annuels sur l'état des services statistiques gouvernementaux.

Une recommandation de la Commission Glassco qui revêt une importance capitale pour l'organisme a été instaurée par un décret en janvier 1965. Le Bureau fédéral de la statistique a été désigné comme « ministère » du gouvernement fédéral et le statisticien fédéral a assumé le statut et le pouvoir d'un sous-ministre. Le but de la recommandation était de « souligner l'indépendance du statisticien fédéral en raison du poste de confiance qu'il détient à l'égard de ceux qui, de par la loi, sont tenus de lui rendre compte de renseignements confidentiels » [traduction]. Par ailleurs, même si le statisticien fédéral devenait un sous-ministre du ministre du Commerce et maintenait son association avec ce ministère, ce changement avait l'avantage de permettre au bureau de devenir une entité ministérielle indépendante, distincte du ministère du Commerce.

Des représentants du bureau ont étudié le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (le rapport Glassco) en 1964 et plusieurs améliorations administratives sont entrées en vigueur par la suite. On a assisté à une accélération remarquable des besoins statistiques des ministères et organismes, tant provinciaux que fédéraux. L'importance des statistiques dans les années 1960 s'est accrue grâce à la croissance spectaculaire de la technologie, à l'amélioration de l'expertise professionnelle à l'interne et parmi les utilisateurs ainsi qu'à l'attention accrue portée à une nouvelle phase des statistiques sociales. En 1966, de nouvelles demandes ont été imposées au bureau, sous la forme de demandes de chiffres nationaux à grande échelle et d'information sur les régions et les niveaux infraprovinciaux. Ces demandes coïncidaient avec la planification et la mise en œuvre de programmes gouvernementaux de taille et de grande portée, qui insistaient beaucoup sur le développement régional. On accordait plus d'importance

à l'utilisation possible des statistiques administratives comme méthode plus économique pour obtenir de l'information.

Une étape marquante a été franchie en 1966, grâce à la création de la sous-section satellite du BFS au ministère des Transports, chargée des statistiques sur le transport aérien. Il s'agissait là d'un renversement de la centralisation physique traditionnelle des statistiques, mais l'on était d'avis que la proximité physique du ministère des Transports garantirait son soutien réel aux travaux de la sous-section et l'on croyait que la supervision par le personnel du bureau favoriserait l'efficacité et l'uniformité des statistiques. Le bureau a continué de connaître une période de croissance rapide et, pour y réagir de manière plus efficace, il a subi une grande réorganisation en 1967. Une Direction de la statistique socioéconomique a été mise en place et chargée surtout des statistiques dérivées des ménages et des particuliers, la Direction de la statistique économique s'occupait des statistiques dérivées des établissements commerciaux et la Direction de la statistique financière, des sociétés. La création de la Direction des opérations et du développement des méthodes, qui était responsable du traitement des données et de la programmation informatique, a fait ressortir l'importance accrue de l'automatisation.

En 1971, le Bureau fédéral de la statistique est devenu officiellement Statistique Canada, à la suite de la nouvelle *Loi sur la statistique*, qui a reçu la sanction royale le 11 février 1971. La nouvelle *Loi sur la statistique* était l'aboutissement de la révision fondamentale des besoins des utilisateurs, de l'importance croissante des provinces et de l'expérience du bureau liée aux lois antérieures. Elle était représentative des besoins de l'époque. La nouvelle *Loi sur la statistique* renforçait considérablement le pouvoir de Statistique Canada à titre de coresponsable du système statistique national. Elle prévoyait un pouvoir législatif bien plus large, qui permettait à Statistique Canada et aux organismes statistiques provinciaux de coordonner et d'intégrer leurs activités. En outre, elle prévoyait un pouvoir législatif explicite qui permettait à Statistique Canada d'avoir accès aux déclarations de revenus et confirmait son accès aux dossiers administratifs des autres ministères fédéraux. Les modifications apportées à la *Loi* ont constitué une étape importante dans l'évolution du bureau et ce, en grande partie, grâce à la prévoyance des gens qui

ont élaboré les versions antérieures de la *Loi*, notamment R.H. Coats, qui a préparé la première loi en 1918, dont les principes de base sont demeurés intouchés par une révision complète pendant cinquante ans.

En 1972, un nouveau statisticien en chef du Canada a été nommé. Ce dernier a créé un groupe d'étude chargé de déterminer les défis les plus pressants auxquels le bureau devrait faire face à l'avenir. Le rythme des changements s'est grandement accéléré et l'organisme a dû être remanié afin de pouvoir répondre aux besoins en pleine évolution et demeurer redevable de son rendement et de ses produits. Pour répondre à la demande toujours croissante de statistiques officielles, les activités statistiques ont été élargies dans les ministères fédéraux et les provinces, mais le gros de la responsabilité de la réponse aux demandes statistiques de l'époque relevait toujours de l'organisme statistique centralisé du Canada et il était nécessaire de répondre aux demandes statistiques accrues et plus complexes en modifiant l'environnement statistique. Les technologies avaient amélioré la capacité des utilisateurs de récupérer et de manipuler des données. Comme ces derniers étaient plus spécialisés, l'interaction et le couplage des données entre les producteurs et les utilisateurs exigeaient une plus grande attention et des données uniformes. À ce moment, le budget de 1973-1974 du bureau était de 73 millions de dollars, soit près de 2 1/2 fois plus élevé que ses dépenses cinq ans auparavant. Son effectif se composait de 5 000 employés, notamment une base composée de 680 statisticiens et économistes.

Le groupe d'étude chargé de remanier l'organisme et d'assurer sa responsabilisation a relevé trois grands défis à ce moment :

- (1) faire en sorte que les statistiques soient plus faciles à utiliser et utiles;
- (2) améliorer la capacité statistique générale du pays à long terme;
- (3) maintenir le soutien du public.

Toutefois, le processus de changement s'accélérait dans une autre direction et, au milieu des années 1970, le Canada, comme la plupart des pays industrialisés, commençait à subir une diminution marquée de sa croissance économique, ce qui a mené à la hausse de l'inflation et du chômage.

En 1975, un nouveau statisticien en chef a été nommé responsable de l'organisme et a prédit qu'il était inévitable de modifier en profondeur l'organisation puisque le gouvernement s'était acheminé vers une politique de compressions budgétaires et de croissance nulle afin d'amoinrir ses maux économiques. En juillet 1976, dans un énoncé de politique important, il a décrit sa vision de l'avenir de l'organisation de manière à le préparer à un environnement externe qui influencerait sur tous les aspects de ses activités. Il a décrit un avenir où le système statistique serait associé de manière plus visible avec l'industrie de l'information. Statistique Canada serait de plus en plus considérée comme un noyau dans le système statistique à plus grande échelle, un noyau prédominant, où un grand nombre de bases de données seraient reliées à l'aide d'un système commun de gestion de bases de données. Ce système comprendrait des mesures de contrôle de la qualité spécialement axées sur la production de bases de microdonnées épurées - soit les données essentielles au système. L'intégration deviendrait absolument capitale pour ce système d'information et devrait être conçue de manière à être extrêmement adaptable pour répondre à la diversité des besoins des utilisateurs. Cette faculté d'adaptation découlerait de l'importance accrue de la fonction d'analyse du système statistique. Dans un tel environnement, les mécanismes efficaces de contrôle et de coordination joueraient un rôle primordial. Le statisticien en chef était d'avis que l'organisme aurait pour responsabilité première de prendre l'initiative et de favoriser un tel système d'information statistique.

En raison de l'évolution de l'expertise et des connaissances des utilisateurs, l'organisme devait aussi être axé davantage sur les utilisateurs. Le statisticien en chef croyait qu'à l'avenir, le programme de collecte serait lié à des « sphères d'observation » - les ménages, les établissements, les entreprises non agricoles et les fermes... Une telle conception devait régler bon nombre des difficultés liées à l'intégration de l'information qui se retrouvait dans différentes enquêtes, puisque les sphères d'observation aideraient à définir le principal niveau d'intégration.

À l'intérieur du bureau, de nombreux changements étaient nécessaires pour préparer l'organisation à réagir à cette vision des besoins futurs et y répondre. Les principales exigences ont été décrites comme suit :

- la réorganisation en sphères d'observation pour permettre des économies d'échelle, donner le coût d'envoi à l'intégration et faire une utilisation optimale de la spécialisation et des compétences professionnelles;
- l'élaboration d'une fonction de contrôle de programme chargée surtout d'établir une politique, de déterminer des priorités, d'affecter des fonds et d'évaluer le rendement;
- la promotion de la fonction de contenu et d'analyse pour appuyer les besoins des utilisateurs, définir leurs exigences et leur offrir des services de consultants spécialisés;
- la reconnaissance de la fonction des opérations chargée du plan d'enquête, des opérations des enquêtes et de la production d'une base de données épurée en tant qu'activité professionnelle et à laquelle on accorde l'importance qu'elle mérite dans le système.

Dans son document de politique, le statisticien en chef faisait savoir que le Bureau devait se préparer à jouer un nouveau rôle en matière de leadership et de coordination statistiques, rôle qui devait constamment être modifié en réaction aux changements de l'environnement dans lequel il évoluait. Le statisticien en chef croyait que le milieu des années 1980 serait marqué par de plus en plus de participants actifs dans le système statistique national et que la nouvelle organisation et la répartition fonctionnelle des activités qu'il proposait permettraient d'atteindre deux grands objectifs :

- 1) créer une organisation capable de s'adapter aux changements;
- 2) réagir à la réalité du nouvel environnement.

Ou, en d'autres termes, regrouper les programmes et la structure de l'organisme afin qu'ils constituent un « système complet de statistiques répondant aux exigences du pays en fonction des besoins de l'époque » [traduction], selon les critères formulés en 1912 relativement à la conception du Bureau.

En janvier 1978, un document portant sur la vision que l'on avait à moyen terme pour Statistique Canada a été distribué à tous les utilisateurs principaux de la communauté d'utilisateurs au Canada. Ce document formulait le mandat du bureau et renfermait une description claire de

ses principales orientations stratégiques, fondées sur l'évaluation des besoins futurs réalisée par le statisticien en chef.

Le changement le plus fondamental que l'on reconnaissait était la probabilité de la croissance nulle ou négative des budgets consacrés aux statistiques qui découlerait du programme de compressions budgétaires du gouvernement. Cette situation allait bien entendu mener à un réexamen intensif des programmes et des priorités parce qu'il fallait financer les nouvelles entreprises au détriment des programmes existants.

Le document décrivait certains changements de l'environnement auxquels l'organisme devait s'adapter :

- les préoccupations croissantes du public à propos de la protection des renseignements personnels et de la confidentialité;
- le ressentiment accru à l'égard du fardeau de réponse;
- l'inquiétude liée aux coûts du gouvernement;
- les critiques à l'égard des données publiées par Statistique Canada.

À la suite de cet examen des préoccupations externes, les orientations stratégiques du bureau pour les cinq années suivantes ont été définies comme suit :

- a) service amélioré aux utilisateurs,
- b) réduction du fardeau de réponse,
- c) efficacité accrue,
- d) leadership et coordination statistiques.

On a proposé de délaissier graduellement les domaines où d'autres organismes pouvaient assumer la responsabilité statistique ou ceux où les coûts pour les répondants étaient élevés et de plutôt augmenter le nombre de responsabilités nationales et avoir recours davantage à l'analyse et aux données administratives.

La déclaration de mandat de janvier 1978 renferme le paragraphe suivant, qui décrit de manière succincte le cadre dans lequel évoluent les gens qui gèrent cette organisation et qui cherchent à atteindre l'excellence en matière de statistique.

« Le mandat, tel qu'il est formulé, diffère peu de celui de la loi originale de 1918, qui a donné naissance à un organisme statistique centralisé au Canada. Il est large et ne peut pas servir de fondement pour prescrire particulièrement ce qui devrait être fait à un moment donné. Or, il faudrait envisager une telle situation comme un avantage plutôt qu'un inconvénient. Les gens qui ont élaboré ce mandat à l'origine reconnaissaient qu'un énoncé généralisé sur les responsabilités attribuées à Statistique Canada lui conférerait la souplesse nécessaire pour changer, conformément aux besoins de l'époque, sa conception du sens de ces responsabilités, de l'importance relative accordée à chacune d'elles et des moyens de les exécuter. »
[traduction]

L'environnement dans lequel l'organisme statistique central du Canada doit évoluer est en perpétuel changement. Dans les années 1970 et plus tard dans les années 1980, le rythme de ce changement s'accéléra constamment. Il est important de se rappeler que des institutions très utiles ont une vie bien à elles, qui se poursuit longtemps après les personnes qui ont vécu à cette époque. Mais elles ne peuvent s'épanouir que si ceux qui travaillent pour elles apprécient le rôle qu'elles continuent d'y jouer, comprennent son mandat et cherchent à protéger son intégrité, même lorsqu'ils répondent, au quotidien et de façon mensuelle, aux besoins changeants de l'époque. R.H. Coats, le premier statisticien fédéral, était l'une de ces nombreuses personnes. Lors de sa nomination, il a décrit comme suit son point de vue de l'organisation :

« Le but de cette organisation devrait consister à coordonner les statistiques du Canada en un seul mécanisme exhaustif de manière à les élargir pour qu'elles répondent aux besoins actuels du pays et qu'elles suivent leur cours probable d'évolution... » [traduction]

Trente ans plus tard, en 1946, son point de vue n'avait pas changé.

« L'objectif statistique consiste à obtenir un bon ensemble de statistiques sur chaque sujet d'intérêt public et, parallèlement, à s'assurer qu'elles cadrent bien et qu'elles offrent une bonne vue d'ensemble : il y a les pièces et il

y a la maison. Un édifice de ce genre ne se construit jamais ». [traduction]

Bibliographie

- [1] Spear, J., "Historical Milestones in Canadian Statistics", Novembre 1975, document non-publié.