

## Article

# Les services statistiques : La préparation de l'avenir

par Ivan P. Fellegi

Décembre 1999



# Les services statistiques – La préparation de l'avenir

Ivan P. Fellegi<sup>1</sup>

## Résumé

En cette fin du 20<sup>ème</sup> siècle, je désire regarder en avant et examiner les défis auxquels feront face les organismes statistiques ainsi que la façon dont ils doivent se préparer à les affronter. En premier lieu, je présenterai le contexte dans lequel évoluent les organismes statistiques : d'abord, les principales forces qui modifient notre économie et notre société; ensuite, les questions de politique générale auxquelles il faut s'attaquer; enfin, les changements que subit la nature du gouvernement et les attentes qu'on peut en avoir. En second lieu, je tenterai, à partir de l'analyse qui aura précédé, d'esquisser une stratégie interne à l'intention des bureaux statistiques. D'une part, cela nécessitera l'élaboration de nouveaux types de systèmes de données. J'illustrerai ce point en me basant sur de récentes initiatives de Statistique Canada. Bien qu'essentiels, ces nouveaux systèmes de données ne représentent probablement qu'une proportion relativement faible de nos dépenses. D'où le deuxième élément fondamental de notre stratégie, conçu en vue de faire face aux changements sociaux et économiques qui se produisent à l'extérieur, qui consiste à s'assurer que nos activités de base sont facilement adaptables. Une telle adaptabilité exige des initiatives bien particulières. En dernier lieu, je décrirai les éléments d'une « stratégie externe » : comment gérer nos interactions avec le monde qui nous entoure. À ce propos, je traiterai de trois points. La façon d'atteindre et de maintenir un niveau élevé de pertinence, la question de l'objectivité politique et la perception qu'on en a et la collaboration à l'échelle internationale. Dans chaque cas, je tenterai de donner un aperçu des mesures particulières que j'estime essentielles.

Mots clés : Organisme statistique; stratégie; planification; cadre conceptuel; pertinence; objectivité apolitique.

## 1. Introduction : les défis en matière de politiques

Le présent document a été présenté dans une version antérieure à la 1997 UK Statistics Users Conference (Londres, novembre 1997). Il a aussi servi de fondement au discours de remise des médailles d'or prononcé à l'assemblée annuelle de 1998 de la Société statistique du Canada.

Se pencher sur l'avenir en vue de discerner les tendances pertinentes n'est jamais chose facile. Décider de la stratégie à adopter pour les bureaux de la statistique est une entreprise encore plus complexe.

Selon l'adage, il est en effet fort difficile de faire des prévisions, surtout en ce qui concerne l'avenir. Aussi ai-je beaucoup de chance de pouvoir, par coïncidence, me reposer sur d'autres pour l'exécution d'une partie de ma tâche. Récemment, le chef de la fonction publique du Canada (le greffier du Conseil privé) a demandé à un groupe d'analystes principaux des politiques travaillant pour les grands ministères (que j'appellerai le groupe de réflexion) de rédiger un rapport sur les sources de tension qui marqueront vraisemblablement la société canadienne d'ici à l'an 2005 en raison des tendances économiques, démographiques et sociales. Statistique Canada a été un intervenant important dans les étapes qui ont mené à la commande, puis à la préparation de ce rapport. Le statisticien en chef a été invité à présider un comité interministériel formé de hauts fonctionnaires chargés de présenter un rapport sur la capacité d'analyse des politiques du gouvernement à l'heure

actuelle. Le comité a notamment recommandé de maintenir cette capacité face à la demande d'analyses sérieuses formulées par les membres du Cabinet et par le greffier du Conseil privé. L'une des mesures prises a été la commande du rapport du groupe de réflexion. Ce rapport, présenté en octobre 1996, s'inspire en grande partie de l'analyse approfondie des grandes tendances à long terme préparée par Statistique Canada. Je commencerai donc par donner un aperçu des conclusions du groupe. Le rapport a été rédigé en examinant la situation sous l'angle du Canada, mais, à mon avis, les observations s'appliquent à la plupart des pays développés.

Je parlerai ensuite de certaines tendances en matière de politique et de gouvernance qui sont pertinentes en ce qui concerne la statistique. Enfin, je consacre le gros de l'article à l'aperçu de ce qui, selon moi, pourrait être une bonne stratégie pour les bureaux de la statistique.

## 2. Les principaux défis en matière de politiques

### 2.1 Les grandes forces opérantes

Cette partie de l'article se fonde sur le rapport « Croissance – Développement humain – Cohésion sociale » préparé par un comité interministériel pour le greffier du Conseil privé du Canada en octobre 1996.

Les membres de ce comité ont cerné cinq grandes forces qui influent sur un large éventail de domaines d'intervention gouvernementale.

1. Ivan P. Fellegi, Statisticien en chef du Canada, Statistique Canada, Édifice R.H. Coats, Ottawa (Ontario) Canada K1A 0T6.

### 2.1.1 La mondialisation

La mondialisation correspond à l'intégration de la production et de la distribution entre les divers pays. En réponse à la diminution spectaculaire des frais d'expédition et des tarifs douaniers, ainsi qu'au progrès phénoménal de l'informatisation des communications, des sociétés multinationales et des partenariats complexes peuvent désormais fonctionner comme des entités intégrées, même si leurs opérations couvrent la planète. Cette situation leur permet d'exploiter les avantages relatifs de chaque emplacement, tout en retenant nombre d'avantages traditionnels d'une centralisation rigoureuse. Loin de se résumer à une simple augmentation des exportations, le phénomène comporte l'adoption de nouvelles modalités de production et de distribution qui rendent les frontières entre pays de moins en moins significatives. La mondialisation a des répercussions non seulement sur l'économie, mais aussi sur tous les aspects de la société et de la vie culturelle. L'un des grands défis consistera donc à profiter des avantages de l'intégration économique en demeurant autonome dans d'autres domaines, comme les programmes sociaux, la culture et l'environnement.

### 2.1.2 La révolution informatique

La vitesse à laquelle s'est produit le phénomène que l'on a qualifié de révolution informatique a été fort bien rendue dans un article publié dans la revue *The Economist* (1996). L'auteur expliquait que si, au cours des deux dernières décennies, les progrès dans le domaine de l'automobile avaient eu lieu à la même cadence que ceux réalisés dans le domaine des microprocesseurs, une automobile courante coûterait maintenant moins de cinq dollars et pourrait parcourir 250 000 milles au gallon. Ce progrès, qui est au cœur de la mondialisation de la production économique, a des répercussions peut-être encore plus fondamentales sur la prestation de services que sur la production de biens. Tous les secteurs ont fait d'énormes investissements dans la technologie informatique, mais, jusqu'à présent – si nous nous en tenons à nos mesures de la productivité – le rendement de ces investissements pour la société a été limité. Toutefois, on peut continuer d'espérer que d'importantes améliorations de la productivité se concrétiseront dans l'avenir grâce à la révolution de l'information, et qu'elles se traduiront par une augmentation subséquente et soutenue du rendement économique.

Cependant, la technologie n'aura pas les mêmes effets pour tout le monde. Par conséquent, nous courons aussi le risque sérieux de voir se creuser une nouvelle faille sociale qui séparera les personnes qui ont accès à la technologie et sont capables de la maîtriser de celles qui sont mal préparées pour le faire. La technologie influe aussi sur la cohésion culturelle et sociale et facilite la formation de groupes d'intérêts qui ne connaissent pas de frontière. Par conséquent, l'identification aux entités unifiantes traditionnelles est de plus en plus menacée.

### 2.1.3 Les pressions environnementales

Nous sommes tous conscients d'une série de pressions liées à des problèmes environnementaux, comme la destruction de la couche d'ozone, le réchauffement de la planète ou l'effondrement de la pêche dans certaines régions traditionnelles. Toutefois, si nous sommes sensibles à ces problèmes, nous ne comprenons pleinement ni les risques ni les liens entre l'environnement et l'évolution de l'activité sociale et économique. Aussi est-il particulièrement difficile de cerner les compromis éventuels entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

### 2.1.4 Les diverses pressions démographiques

La plupart des pays développés affichent un taux de natalité bien inférieur au seuil de renouvellement des générations. Conjuguée à la longévité croissante, cette situation produit des sociétés où le poids de l'âge se fait de plus en plus ressentir. La tendance s'accroîtra, du moins temporairement, quand la génération de l'après-guerre, autrement dit du baby-boom, atteindra l'âge de la retraite.

L'évolution constante de l'unité sociale fondamentale que représente la famille pose une série de défis qui sont mal compris. Non seulement le rôle de la femme a-t-il évolué à mesure que les familles à deux revenus sont devenues la norme, mais différentes formes de familles sont maintenant plus prévalentes (familles monoparentales, unions de fait, couples homosexuels). Les répercussions de ces changements ne sont pas entièrement comprises, mais sont certainement ressenties dans d'importants domaines d'intervention gouvernementale, comme la pauvreté, la participation au marché du travail, le développement de l'enfant, les régimes de retraite et la prestation de soins aux personnes âgées souffrant de problèmes de santé chroniques.

L'immigration est devenue non, seulement au Canada, mais aussi dans la plupart des pays de l'OCDE, la source principale de croissance de la population. Bien qu'on la considère généralement comme un élément positif, l'intégration de personnes provenant de divers milieux culturels a des conséquences en matière de normes sociales, de politique et d'identité collective. L'immigration illégale, qui est un problème un peu moins grave au Canada qu'ailleurs, pose à l'heure actuelle de sérieux problèmes dans nombre de pays développés et sera peut-être une source de division sociale marquante dans l'avenir.

Ces faits, et d'autres, ont un effet cumulatif qui s'étend bien au-delà du temps présent. La transformation d'un enfant en un citoyen satisfait et productif, l'évolution du cancer ou de la maladie cardiaque, ou le droit à une pension au moment de la retraite sont des exemples de processus de longue durée présentant des interactions complexes. Le défi politique ultime consiste à être capable de mieux comprendre les facteurs causaux, particulièrement ceux qui pourraient être modifiés grâce à des programmes sociaux. À cet égard, l'obtention de nettement meilleurs renseignements contribuerait de façon incommensurable à l'acquisition des connaissances nécessaires.

### 2.1.5 Le contexte des finances publiques

Toutes les pressions susmentionnées, ainsi que la marge d'intervention existante pour y faire face interagissent avec le contexte financier, c'est-à-dire l'équilibre qu'il faut établir entre la réduction de la dette publique et la mobilisation de ressources pour résoudre les problèmes courants ou naissants.

## 2.2 Les défis en matière de politiques

Les membres du groupe de réflexion ont cerné plusieurs défis précis, souvent étroitement associés aux pressions décrites plus haut, qu'ils ont regroupés en trois grandes catégories. Je n'en aborderai que deux ici, à savoir la croissance et le développement des ressources humaines. Je ne peux en outre donner ici qu'une brève idée de ce qu'ils ont considéré comme étant des domaines particuliers de préoccupations au Canada.

### La croissance

- Croissance économique. La croissance du PIB réel par habitant et du revenu familial moyen réel a ralenti considérablement ces vingt dernières années comparativement aux décennies antérieures.
- Productivité. Malgré l'adoption à grande échelle de la technologie informatique les vingt-cinq dernières années, le taux de croissance de la productivité a diminué dans plusieurs grands pays industrialisés. Les raisons de ce recul sont mal comprises, malgré le rôle crucial de la productivité dans la croissance économique.
- Adaptation à l'économie dite du savoir. Nous sommes conscients d'un déplacement du centre de gravité de l'économie vers les services et les branches d'activité à forte concentration de connaissances et de technologies. Sous l'angle tant de l'employabilité que du revenu, les études, et peut-être même encore davantage la littéracie et l'apprentissage permanent, procurent des avantages considérables qui ne cessent d'augmenter. Des observations comparables s'appliquent aux entreprises qui innovent et s'adaptent. Cependant, une fois de plus, nous comprenons fort mal la relation entre certaines forces, comme l'acquisition individuelle de compétences, les méthodes de conduite des affaires adoptées par les entreprises, le mouvement de plus en plus prononcé vers les formes non classiques d'emploi, l'usage de la technologie, l'innovation et la productivité.
- Problèmes environnementaux. Ces problèmes interagissent avec l'économie, ainsi qu'avec la plupart des autres domaines. Il s'agit en général de questions fondamentales, fort mal comprises, qui sont décrites de façon vague sous la bannière du développement durable.

### Le développement des ressources humaines

- Déséquilibre de l'utilisation du temps. Les membres du groupe de réflexion ont attiré l'attention sur ce qu'ils considèrent être des déséquilibres de l'utilisation du temps.

La durée de l'activité professionnelle est plus courte que celle de la retraite. Le ratio de l'une à l'autre a diminué de moitié en trente ans, témoignant du fait que l'âge de l'entrée sur le marché du travail ne cesse d'augmenter, alors que l'âge de la retraite continue de diminuer. Cette situation, qui semble s'inscrire dans une tendance à long terme plutôt qu'être une simple conséquence du cycle économique, exerce des pressions considérables sur les régimes tant publics que privés de retraite.

La répartition du travail est de plus en plus polarisée : les vingt dernières années, les proportions de personnes qui travaillent un petit et un grand nombre d'heures ont augmenté régulièrement.

Au chômage à grande échelle fait pendant l'écrasant « manque de temps » qu'éprouvent principalement les jeunes couples qui travaillent et ont des enfants – situation qui pourrait avoir des répercussions sérieuses, mais mal comprises, sur la qualité des soins qu'ils prodiguent à leurs enfants et à leurs parents âgés.

- Problèmes liés au marché du travail. On discerne les signes évidents d'importantes transformations des marchés du travail. Dans la plupart des pays industrialisés, durant la période d'après-guerre, le chômage n'a cessé d'augmenter d'un cycle économique à l'autre; le nombre d'emplois non traditionnels augmente (travail à temps partiel, temporaire ou autonome); les mouvements entre les périodes d'emploi, de chômage et d'études sont plus fréquents; on constate une polarisation aussi bien des gains que du nombre d'heures de travail; le niveau de scolarité, et peut-être même encore davantage les compétences, deviennent de plus en plus importants. Or, même si nous surveillons systématiquement ces changements, nous continuons de mal comprendre les forces qui les sous-tendent.
- Outre les transitions observées sur le marché du travail, les changements importants qui surviennent au cours de la vie sont le passage du foyer à l'école, de l'école au travail, d'une vie sans enfant au rôle de parent, et du travail à la retraite. Or, nous ne possédons que fort peu de données quantitatives sur les facteurs qui assurent le succès des transitions ou sur l'interdépendance des diverses forces en jeu.
- Polarisation croissante des revenus et rôle du régime d'impôt et de transfert. Un phénomène significatif, tant au Canada qu'aux États-Unis, tient au fait que la polarisation du revenu familial brut s'est prononcée au

cours des deux dernières décennies. Les personnes dont le revenu est élevé ont vu augmenter leur part du total, tandis que celles qui se situent au bas de l'échelle ont vu diminuer la leur. Contrairement à ce que l'on observe aux États-Unis, au Canada, cette tendance a été complètement compensée par le caractère progressif du régime d'impôt et de transfert de revenus – du moins jusqu'à présent. Ces tendances suscitent d'importantes questions stratégiques quant au rôle des filets de sécurité sociale, particulièrement à une époque où l'on accorde une grande priorité à la réduction de la dette publique.

- Les enfants et les jeunes. L'un des problèmes les plus difficiles à résoudre est celui du chômage des jeunes qui demeure systématiquement élevé, alors même qu'un nombre croissant de jeunes décident de prolonger leurs études, situation qui devrait amoindrir un peu la pression qui s'exerce sur le marché du travail des jeunes. En outre, les gains réels des jeunes travailleurs ont diminué au cours des vingt dernières années, contrairement à ceux de leurs homologues plus âgés. Malheureusement, nous ne saisissons que fort incomplètement les causes de cette situation et les remèdes éventuels. Certains problèmes qui touchent les enfants sont encore moins bien compris, dont les effets de la situation socio-économique des parents et de la façon dont ils élèvent leurs enfants, du système d'éducation, de l'enseignant, du quartier, de l'environnement ou de l'hérédité.
- La santé. Les mesures prises par les gouvernement pour contrôler les dépenses ont suscité un grand débat public qui se concentre principalement sur la compression des services offerts par les hôpitaux et les médecins. Pourtant, on possède de plus en plus de preuves que le système officiel de santé n'est que l'un des facteurs agissant sur la santé de la population et qu'il n'est peut-être même pas le plus important. Le mode de vie, le statut socio-économique et l'environnement sont d'autres éléments dont il faut aussi tenir compte. Même au sein du système officiel de santé, on relève des pratiques fort divergentes (par exemple en ce qui concerne la propension à procéder à certaines opérations, comme le pontage aorto-coronarien ou la césarienne), qui ont des conséquences financières considérables, mais dont les effets à long terme sur la santé sont mal compris.
- Autochtones. Toute une série de questions de politiques ont trait à la population autochtone – un dossier fort important au Canada. En regard de presque toutes les échelles socio économiques, la situation des Autochtones continue d'être nettement moins favorisée que celle du reste de la population.
- L'ordre public. Les sondages d'opinion témoignent de l'anxiété prononcée et croissante des membres du

public en ce qui concerne la criminalité. Peut-être en réaction à cette anxiété, le taux d'incarcérations augmente beaucoup plus rapidement que toute autre mesure de la criminalité – même si rien n'indique que la multiplication des incarcérations fait reculer cette dernière.

La liste qui précède n'est pas exhaustive et ne doit pas l'être nécessairement. J'espère qu'elle fait malgré tout ressortir les grandes préoccupations en matière de politique gouvernementale. Selon moi, elle prouve également que, si le système statistique actuel réussit bien à décrire les phénomènes préoccupants, plus souvent qu'à son tour, il est loin de fournir les renseignements nécessaires pour mieux les comprendre.

### 3. Les tendances en matière de gouvernance

La fonction la plus importante des bureaux de la statistique consiste indubitablement à faciliter le processus d'élaboration des politiques gouvernementales. Par conséquent, le rôle que jouent les gouvernements et les attentes du public à cet égard sont pour nous d'une importance capitale. Aussi serait-il bon de passer en revue brièvement les tendances récentes et les changements probables.

Durant une grande partie de la période d'après-guerre, dans presque tous les pays de l'OCDE, les pouvoirs publics se sont penchés principalement sur les problèmes macro-économiques et ont adopté une attitude interventionniste. La réponse des bureaux de la statistique aux politiques fiscale, monétaire, industrielle et commerciale intersessionistes a été la création d'un système complet de comptes économiques soutenu par un système tout aussi complet d'enquêtes auprès des entreprises et des ménages.

Dans les domaines sociaux, on a assisté durant les années d'après-guerre à la mise en place de grands programmes universels dans les domaines des services de santé, de l'accès à l'enseignement postsecondaire, de l'assurance-chômage, des pensions et ainsi de suite. Ces programmes faisaient peser sur le système statistique un fardeau comparativement moins lourd qu'aujourd'hui. On nous demandait (peut-être) d'évaluer le coût de ces programmes, d'autres intrants importants (par exemple, l'effectif des services de santé et d'enseignement), ainsi que les principaux ratios de fonctionnement (nombre d'élèves par enseignant, population desservie par chaque médecin), de produire des mesures « brutes » des extrants (nombre d'élèves obtenant un diplôme, nombre de personnes renvoyées chez-elles par les hôpitaux), et ainsi de suite.

La situation a changé – graduellement au cours des années 80 et plus rapidement au cours des années 90. Plusieurs facteurs sont à l'origine du changement. Le ralentissement de la croissance économique, l'inefficacité apparente des politiques macroéconomiques et le coût des

programmes sociaux universels qui, presque invariablement, excédait le budget initial, ont concouru à l'accumulation des déficits. Parallèlement, la mondialisation des marchés financiers a incité encore davantage les gouvernements à « résoudre la question du déficit ». Par conséquent, ce problème est devenu le premier objectif national, sa résolution sous-entendant des coupures considérables dans les programmes existants menant nécessairement aux questions de savoir « ce qui donne de bons résultats » et « pour qui le programme est vraiment essentiel ». Cependant, le système statistique n'était pas bien armé pour répondre à ces questions difficiles.

La compression des programmes gouvernementaux est toujours un exercice politiquement délicat, mais le marasme économique et le taux de chômage élevé qui régnaient à l'époque l'ont rendu encore plus épineux. Cette conjoncture a exacerbé l'inquiétude du public – qui manifestait déjà son cynisme à l'égard du rôle du gouvernement, voire du gouvernement lui-même.

Du fait de ces changements, on a voulu obtenir des preuves des répercussions réelles des programmes gouvernementaux sur la société et l'économie. L'effort a été dirigé par les pouvoirs publics qui avaient besoin de données pour effectuer leur propre analyse avant de prendre la décision prêtant à controverse de supprimer ou de modifier profondément certains programmes d'action gouvernementale existants. Mais ils avaient aussi besoin de nouvelles données précises pour défendre leurs objectifs lors des débats publics. On a donc vu naître à cette époque dans le secteur public un mouvement en vue de déterminer et d'adopter officiellement des indicateurs de rendement axés sur les résultats plutôt que sur les processus. En fait, la combinaison d'une plus grande rigueur intellectuelle et de moyens financiers limités pour lancer de nouveaux programmes importants a donné à penser que l'une des fonctions fondamentales des gouvernements consiste à poser les bonnes questions et à s'assurer de recueillir les renseignements nécessaires pour y répondre.

Cette nouvelle attitude a naturellement des conséquences importantes pour les bureaux de la statistique. Dans le domaine économique, on continue d'accorder une très haute priorité à la surveillance des changements macro-économiques. Toutefois, s'ils ont continué de s'intéresser aux questions macroéconomiques, les gouvernements au pouvoir récemment au Canada se sont penchés davantage sur les problèmes micro-économiques. Autrement dit, ils ont essayé de comprendre les facteurs qui expliquent la réussite des entreprises et se sont efforcés d'élaborer des politiques micro-économiques cohérentes d'aide aux entreprises pour étayer l'intervention macro-économique.

Aussi écrasante que soit cette tâche, les nouvelles exigences sont encore plus lourdes dans le domaine social, et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, les résultats sont en général ceux d'effets prolongés, par exemple dans les domaines de la santé ou de l'éducation, que l'on ne peut rattacher sans ambiguïté à une cause unique antérieure. Au

mieux, on peut espérer déterminer les facteurs qui ont tendance à influencer sur la direction des résultats. Qui plus est, au lieu de s'intéresser aux grandes conséquences sociales, les pouvoirs publics étudient aujourd'hui les effets sur des groupes particuliers. Cette tâche difficile en soi est rendue encore plus compliquée parce qu'il faut peser les diverses options en matière de programmes, exercice qui comporte inévitablement l'examen des effets probables à long terme (une forme de simulation). On nous demande, en fait, de produire la riche base de données statistiques nécessaires pour préciser les leviers d'intervention qui, à un coût acceptable, produiront vraisemblablement certains résultats précis souhaités (Fellegi et Wolfson 1997).

Alors que l'on demande aux bureaux officiels de la statistique de produire des renseignements mieux adaptés à l'élaboration des politiques, ceux-ci doivent non seulement satisfaire cette demande, mais aussi veiller à sauvegarder leur indépendance politique et leur réputation de compétence professionnelle. Cette considération est plus importante que jamais, précisément à cause de l'impact plus grand des statistiques officielles, conjugué à une conjoncture dans laquelle le gouvernement s'efforce, pour convaincre de la sagesse de ses mesures une population sceptique et manquant de sécurité, d'avancer des preuves qui doivent être acceptées comme étant « objectives » (Fellegi 1991a).

#### 4. Les conséquences pour les bureaux de la statistique : une vue d'ensemble

On pourrait débattre la question de savoir si les membres du groupe de réflexion ont cerné correctement les forces qui auront vraisemblablement le plus d'influence sur l'évolution de notre société et si leurs conclusions sont correctes en ce qui concerne les domaines auxquels il faudra accorder le plus d'attention en matière d'intervention gouvernementale. J'estime toutefois que l'exercice ne serait pas particulièrement productif. Après tout, les sociétés n'excellent guère à prédire les défis qu'elles devront relever dans un avenir proche. Néanmoins, nous ne pouvons ignorer certaines conséquences importantes éventuelles qu'à nos risques et périls.

Je ne recommanderais certes pas d'accepter sans réserve la liste de défis probables proposée par le groupe. Par contre, je pense que l'on peut cerner de grands domaines dans lesquels il faudra sans doute relever de sérieux défis (comme le problème du chômage, l'évolution de la nature de l'emploi, la productivité, les déterminants de la santé et de la maladie, le rôle de l'enseignement et de la formation, *etc.*). Après tout, nous mettons au point de grands systèmes statistiques pour faire la lumière sur un secteur général d'intervention gouvernementale plutôt que pour appuyer des mesures nouvelles particulières. Les domaines, ainsi que la nature des données qui seront vraisemblablement nécessaires, devraient nous donner une bonne idée des projets statistiques qu'il conviendra d'entreprendre.

Il est manifeste, si l'on s'en tient aux travaux du groupe de réflexion, que l'une des caractéristiques de bon nombre des domaines cernés est l'existence de lacunes fondamentales en ce qui a trait à la compréhension des problèmes. Par exemple, Garnet Picot (Picot 1997) a analysé diverses mesures gouvernementales prises pour tenter de résoudre le problème du taux élevé de chômage et montré que leur efficacité dépend de l'élément choisi, parmi un certain nombre de facteurs probables, comme étant la cause principale du problème. Le niveau élevé du chômage a plusieurs causes plausibles, dont la faible croissance économique, les facteurs qui dissuadent d'accepter un emploi mal rémunéré (étant donné la nature des régimes de transferts sociaux et d'assurance-chômage), les lourdes charges sociales qui rendent l'embauche de nouveaux employés plus coûteuse, le manque de concordance entre les compétences requises et existantes, le taux salarial minimum élevé, *etc.* Connaître l'importance relative de ces facteurs est une condition préalable à l'adoption de remèdes politiques valables. Il décrit aussi les systèmes de données statistiques, dont certains assez innovatifs, nécessaires pour réaliser cet objectif.

Enfin, je postulerais que la conjoncture politique continuera d'évoluer dans les directions décrites à la section sur les tendances en matière de gouvernance – avec des implications claires quant au caractère général du service statistique dont a besoin le pays.

Brièvement, nous pouvons donc prévoir les principaux défis à relever. Dans certains cas, nous devons améliorer les systèmes existants de données et dans d'autres, commencer à surveiller les phénomènes qui sont devenus plus prioritaires (par exemple l'environnement). Selon moi, le plus grand défi consistera à élaborer de nouveaux systèmes de données conçus pour dépasser le cadre de la surveillance et viser explicitement à apporter des éclaircissements sur les phénomènes dynamiques sous-jacents. Néanmoins, alors que nous arriverons vraisemblablement à déterminer dans quels domaines ce genre d'information sera nécessaire, il nous sera sans doute plus difficile de préciser sur quel problème d'intérêt public nous devons apporter des éclaircissements – en faisant preuve d'une grande perspicacité, mais aussi d'une grande objectivité. Pour faire face à ces défis, notre stratégie devra être audacieuse, mais également robuste – donc évolutive. Les trois qualités idéales que nous devons rechercher sont la pertinence, l'adaptabilité et l'objectivité.

Ces trois éléments seront les thèmes de la suite de l'article qui comprendra les sections suivantes : les conditions préalables et les démarches menant aux systèmes de nouvelles données essentielles pour faire la lumière sur les domaines d'intervention gouvernementale et pour permettre des débats publics éclairés; les stratégies à appliquer à nos programmes de base et la souplesse organisationnelle nécessaire pour permettre leur évolution future; enfin, une section consacrée à ce que l'on pourrait appeler une « stratégie

extérieure » destinée à assurer et à sauvegarder la pertinence des programmes ainsi que l'objectivité apolitique.

## **5. Les conséquences pour les bureaux de la statistique : de nouveaux systèmes de données**

### **5.1 Les éléments d'une stratégie**

Le cœur du défi consiste à mettre au point les nouveaux systèmes statistiques nécessaires pour éclairer les débats publics dans les domaines clés. L'élaboration des politiques est un processus complexe faisant intervenir les politiciens, le public, les groupes défendant des causes particulières, ainsi que les chercheurs et les analystes de politique des secteurs public et privé. L'expérience et les opinions de tous ces intervenants, conjuguées à l'idéologie politique mènent à la proposition de politiques. Toutefois, il est essentiel de disposer de données empiriques et théoriques pertinentes pour soutenir ainsi que tempérer les opinions de tous les participants. Toutes les parties doivent faire un effort concerté pour essayer de comprendre les forces opérantes, afin de pouvoir prévoir avec assurance les résultats vraisemblables de divers leviers d'intervention. Il s'agit non pas d'usurper le rôle attribué au processus politique mais plutôt de contribuer à l'éclairer (Fellegi et Wolfson 1997).

Cependant, nous devons bien préciser que faire le lumière sur les phénomènes économiques et sociaux, plutôt que simplement surveiller leurs effets, est une tâche nettement plus difficile. Dans la présente section, je décrirai dans les grandes lignes les éléments d'une stratégie générale que nous nous sommes efforcés de suivre à Statistique Canada. Puis, je donnerai quelques exemples de nouveaux systèmes de données mis en oeuvre par cet organisme.

#### **(i) Le développement doit s'appuyer sur des mesures pertinentes des résultats**

Un important objectif final consiste à faciliter le processus d'élaboration des politiques gouvernementales afin de discerner les « leviers d'intervention » pertinents qui représenteront vraisemblablement les moyens les plus efficaces d'atteindre les objectifs socio économiques souhaitables. Il est par conséquent logique que la première étape de la mise au point de nouveaux systèmes de données consiste en un effort en vue de comprendre les principaux résultats que les programmes d'action mis en place dans un domaine particulier devraient favoriser. Cette orientation ne sous-entend ni une défense des politiques ni la politisation du système statistique : il est dans l'intérêt de tous que les objectifs gouvernementaux soient réalisés en se fondant sur les renseignements les meilleurs qui soient et que lesdits renseignements puissent être consultés par des tiers qui souhaitent éventuellement promouvoir des politiques différentes.

Une source importante de difficultés tient au fait que, dans de nombreux secteurs, particulièrement le domaine social, il n'existe aucun indicateur généralement reconnu des résultats. Ainsi, nous approuvons tous l'idée de viser à améliorer le système d'enseignement, mais il n'existe aucun consensus général quant à la portée de cet objectif ni aux moyens d'évaluer les progrès accomplis. Pensons-nous qu'un bon système d'enseignement doit produire des personnes qui réussissent sur le marché du travail, qui sont bien équilibrées, qui ont acquis les compétences nécessaires pour poursuivre elles-mêmes leur apprentissage de façon adaptive, qui embrassent les valeurs d'un bon citoyen ou qui présentent une combinaison ou l'autre de ces attributs ? Ces questions sont difficiles, mais il est manifestement essentiel d'y répondre pour mettre au point un système vraiment pertinent et utile de statistiques sur l'éducation.

**(ii) L'établissement d'un lien entre les résultats et les politiques est un objectif important**

La définition d'indicateurs de résultats de haute qualité et facilement mesurables constitue la première étape de la mise au point d'un système de données utiles. Ces indicateurs sont nécessaires pour évaluer la progression vers les objectifs, puisqu'ils indiquent si des progrès sont ou non décelables. Toutefois, pris isolément, de bons indicateurs de résultats sont insuffisants puisque, du moins dans les démocraties, les objectifs ultimes de la société se prêtent rarement à l'intervention directe : par exemple, il n'est pas possible de créer directement l'emploi durable, ni de prendre des mesures directes pour améliorer la santé de la population. Aussi les systèmes statistiques vraiment utiles sont ceux qui permettent aux observateurs et aux analystes de discerner la relation entre les résultats et les mesures d'intérêt public, autrement dit ce que nous avons dénommé les leviers d'intervention.

Nous ne pouvons supposer que les leviers d'intervention traditionnels sont nécessairement les plus importants. Par exemple, on reconnaît généralement que l'effectif de la classe ou le ratio élèves-enseignant n'influe pas de façon particulièrement importante sur les résultats de l'élève. Pareillement, l'état de santé peut tenir autant au revenu familial qu'aux interventions médicales du système de santé. Par conséquent, les systèmes de données pertinents en matière d'élaboration des politiques devraient se fonder sur une perspective générale des facteurs causaux pertinents et de leur interdépendance, autrement dit, sur un cadre conceptuel.

**(iii) La définition d'un cadre conceptuel est une condition préalable**

Il n'existe aucun consensus quant à la structure d'un cadre conceptuel adéquat pour un système statistique. Le cadre conceptuel n'est pas, en soi, une théorie. Il s'agit plutôt d'une image construite minutieusement de notre

compréhension courante des forces opérantes qui ont un effet éventuellement significatif sur les indicateurs de résultats que nous avons choisis. Quant à moi, l'une des caractéristiques essentielles doit être de refléter, du moins schématiquement, les forces opérantes dans un domaine particulier, y compris leurs interactions et la direction de leurs effets.

Un cadre conceptuel utile n'est ni abstrait ni statique. Il tient son utilité à la fois empirique et adaptive au fait d'être couplé dynamiquement à un système de mesure. D'une part, le cadre conceptuel devrait orienter l'évolution des systèmes de données qui permettent de quantifier les interactions représentées par le cadre de référence. D'autre part, les systèmes de données devraient avoir une influence profonde sur le cadre conceptuel en évolution : ils devraient aboutir à l'élimination des relations insignifiantes ou non pertinentes (par exemple, les dogmes idéologiques !) et à l'élaboration plus poussée de celles qui sont importantes. Qui plus est, l'analyse des données pourrait faire ressortir de nouvelles relations et des éclaircissements supplémentaires et, en temps voulu, mener à la révision du cadre de référence.

**(iv) Les partenariats sont une condition indispensable au progrès**

Le genre d'évolution statistique décrite ici représente une entreprise fort ambitieuse. Le besoin irrésistible de mieux comprendre les forces qui sous-tendent les problèmes sociaux et économiques les plus pressants et les plus frustrants justifient l'effort. Il s'agit manifestement d'une condition nécessaire à l'élaboration de politiques et de programmes plus efficaces. Quoique non négligeable, le coût paraît très faible comparativement à celui des programmes gouvernementaux conçus pour résoudre des problèmes mal compris.

L'effort important qui est requis ne peut porter fruit sans une collaboration tripartite intensive englobant le ministère responsable de la politique sectorielle concernée, le Bureau de la statistique et les spécialistes des sciences sociales. Le soutien offert par le ministère responsable de la politique doit prendre au moins trois formes, à savoir un soutien moral, un soutien financier direct (ou bien l'appui des demandes de fonds du Bureau de la statistique) et une collaboration réelle en ce qui concerne l'exploitation des modèles et des systèmes de données existants en vue d'analyser les programmes gouvernementaux en place et les options en matière de politique.

Il est fondamental que les spécialistes des sciences sociales participent au processus afin d'assurer que l'on tienne compte des théories courantes, de faciliter la conception des instruments destinés à apporter des éclaircissements sur les phénomènes pertinents, et de vérifier et de modifier les théories. Leurs travaux analytiques devraient jouer un rôle crucial dans le dépistage des lacunes statistiques qu'il convient de combler pour vérifier les théories existantes. Parallèlement, le domaine des sciences sociales bénéficiera de l'existence de renseignements quantitatifs



qui permettront de faire la distinction entre les suppositions futiles et les hypothèses validées empiriquement.

Naturellement, les bureaux de la statistique joueront un rôle très important dans ce genre de collaboration tripartite. Ils doivent être les premiers à convaincre les décideurs de l'importance critique qu'à pour eux – les décideurs – le lancement du processus de développement de longue durée qu'exige la fourniture de renseignements appropriés au moment opportun. Ils doivent aussi être les premiers à déterminer, en collaboration avec les analystes des politiques et les spécialistes des sciences sociales, quels systèmes de données sont nécessaires et, s'ils arrivent à mobiliser les fonds, à mettre ces systèmes en application. D'après notre expérience, ces systèmes sont de plus en plus souvent des enquêtes longitudinales ou des systèmes administratifs dans des domaines comme la santé, l'enseignement, ou le marché du travail et le revenu. Les données longitudinales permettent, dans une beaucoup plus grande mesure que les données transversales, d'associer les résultats à une gamme de variables causales éventuelles – condition préalable à la détermination des liens de cause à effet.

Il est essentiel que l'importante collaboration requise se concrétise et qu'elle soit productive. L'impulsion en vue de lancer le processus peut venir de n'importe où – y compris, je tiens à le souligner, des statisticiens officiels. Il ne nous est pas nécessaire d'attendre que d'autres nous demandent notre aide. Au contraire, nous devrions mettre en place un programme analytique bien au point qui nous permettrait de préciser quelles sont non seulement les lacunes statistiques, mais aussi les secteurs de politiques où la prétendue « prise de décision fondée sur les résultats » est impossible parce que les cadres conceptuels et les systèmes de données de soutien font défaut.

En collaboration avec ses partenaires du secteur public et du monde universitaire, Statistique Canada a lancé plusieurs initiatives importantes en vue de concevoir des systèmes de données qui aident à mieux comprendre plusieurs domaines de politiques importants. Je décrirais brièvement quelques exemples dans une autre section de l'article.

#### (v) Les méthodes pratiques et utiles sont sectorielles

Même si l'on reconnaît de plus en plus l'interdépendance des phénomènes sociaux et économiques, il existe des raisons tenant tant au fond qu'à la pratique de préférer que la mise au point des nouveaux systèmes de données suivent les lignes de démarcation sectorielles ou fonctionnelles. Des ministères et d'autres organismes distincts sont chargés d'élaborer les politiques dans les domaines des ressources humaines et des marchés du travail, du commerce, de l'industrie, du bien-être, de la santé, de l'éducation, de la justice, etc. Les systèmes de données ne sont pertinents que dans la mesure où il existe un groupe de décideurs intéressés par l'information, dont la fonction est d'étudier les conséquences des observations. Toutefois, mise à part cette considération « banale », les mesures des résultats sont

presque toujours exprimées sous forme d'objectifs sectoriels, comme réduire le chômage, améliorer la santé de la population, rendre le système d'éducation plus efficace, et ainsi de suite. (Le mot « secteur » dénote ici un domaine visé par des politiques et des programmes gouvernementaux particuliers, comme la santé, l'éducation, les marchés du travail, les politiques macroéconomiques, et ainsi de suite. Ordinairement, un ministère assume à lui seul la responsabilité des politiques et des programmes du secteur en question ou joue au moins le rôle principal en la matière.) Si les systèmes de données doivent fournir des éclaircissements sur le rendement sectoriel, ils doivent être mis au point tout spécialement pour nous permettre de mieux comprendre le secteur en question (Fellegi et Wolfson 1997).

Nous savons qu'il existe d'importantes interdépendances sectorielles : par exemple, on sait que le revenu et le niveau de scolarité influent tous deux sur la santé, mais que la santé a, elle aussi, une incidence sur le niveau de scolarité. Toutefois, on peut tenir compte de ces effets dans les modèles sectoriels sous forme de variables exogènes.

#### 5.2 Exemples de nouveaux systèmes de données à Statistique Canada

Statistique Canada a entrepris la mise au point de nouveaux systèmes de données dans de nombreux domaines qui concordent, en grande partie, avec les secteurs où, selon le groupe de réflexion, il faudra relever des défis en matière de politiques. La caractéristique commune de ces initiatives est de viser à faire la lumière sur un domaine de politique particulier, autrement dit préciser quelles sont les grandes forces opérantes et mesurer leur importance relative. Si les divers intervenants s'entendent quant à la nature des forces opérantes, la tâche principale consiste à déterminer quantitativement l'incidence de ces forces sur les résultats étudiés, comme dans le domaine de la dynamique du revenu et du travail. Dans d'autres domaines, comme la santé ou la science et la technologie, on doit d'abord consentir un effort important en vue de définir les grandes lignes d'un cadre conceptuel qui sera étoffé par la suite au moyen des données et modifié en cours d'application. Dans le cas de l'éducation et du développement de l'enfant, nous n'avons pu dresser, en collaboration avec nos partenaires, que ce que nous jugeons être une liste raisonnablement complète de toutes les forces possibles (mais sans inclure les interactions complexes entre ces forces). Aussi avons-nous décidé de commencer par une enquête très générale, dans l'espoir d'élaborer un cadre conceptuel plus complet grâce à l'analyse des données résultantes.

La plupart de ces initiatives prennent la forme d'enquêtes longitudinales. Cette situation n'est guère surprenante puisque les enquêtes transversales permettent de surveiller les phénomènes, mais que les enquêtes longitudinales sont les seules qui permettent d'établir le lien entre les résultats et leurs corrélats, condition préalable essentielle à l'analyse

de l'importance relative de divers « leviers d'intervention » et d'autres variables (exogènes).

**(i) La dynamique du travail, du revenu et de la famille**

Dans le domaine socio-économique, le problème le plus important auquel doivent faire face les pays du Groupe des Sept est la persistance d'un taux de chômage élevé, la pauvreté qui en découle et la naissance éventuelle d'un quart-monde semi-permanent (formé par les personnes prises dans le « cercle vicieux de la pauvreté »). De façon plus générale, le problème est celui de la relation entre le revenu, l'activité et les circonstances personnelles, ainsi que familiales. Plusieurs questions importantes se posent : Dans quelles circonstances les familles pauvres réussissent-elles à échapper à la pauvreté ? Quelles caractéristiques personnelles et quels programmes gouvernementaux semblent aider les parents seuls à bien faire face à leur situation ? Dans quelles conditions les jeunes chômeurs, particulièrement ceux qui n'ont pas fait d'études postsecondaires, réussissent-ils à briser le cercle vicieux résultant du fait que « le décrochage d'un emploi exige de l'expérience, mais que l'expérience ne peut être acquise que si l'on a un emploi » ? Quels facteurs expliquent les transitions réussies et non réussies de l'école au travail, de l'emploi au chômage et de l'emploi à la retraite ?

Au Canada, nous avons lancé un programme permanent en vue de faire la lumière sur ces problèmes compliqués. Il s'appuie sur un échantillon de familles dont les membres seront suivis pendant au moins six années durant lesquelles ils vivront diverses situations d'activité et de revenu, à mesure que certains membres quitteront le foyer familial et fonderont peut-être de nouvelles familles, et ainsi de suite. Le programme se caractérise surtout par sa nature longitudinale et l'objectif explicite d'essayer d'établir les relations de cause à effet, par la collaboration étroite, durant sa mise au point, entre Statistique Canada, le principal ministère responsable de la politique en la matière et les universités en vue de concevoir l'enquête et l'analyse des données et, enfin, par l'objectif explicite d'avoir la capacité de faire évoluer l'enquête. Nous avons estimé que, dans ce domaine, les travaux publiés précisaient déjà la nature des grandes forces opérantes et que nous avions seulement besoin de données convenablement organisées sur la façon dont ces forces agissent au Canada.

L'enquête comprend des questions de base sur le revenu, les expériences sur le marché du travail et les caractéristiques familiales, mais il est également possible de poser des questions supplémentaires pour étudier de nouvelles hypothèses que l'analyse des données porterait à échafauder.

**(ii) L'interaction entre le rendement de l'entreprise et les résultats pour les employés**

On soupçonne de plus en plus que les résultats relatifs à la productivité ne peuvent être étudiés qu'au niveau

micro-économique et qu'en dernière analyse, il pourrait exister un lien entre un certain nombre de pratiques des entreprises et la production par unité de travail. Par exemple, à quel taux la technologie de l'information est-elle utilisée en milieu de travail et quels en sont les effets ? Le fait d'utiliser la technologie signifie-t-il qu'il faut investir davantage dans le perfectionnement des employés ? Les employés peu spécialisés risquent-ils de devenir « jetables » ? L'adoption de modalités d'emploi souples (recours accru à la sous-traitance et aux travailleurs temporaires ou occasionnels) est-elle un élément important de réussite de l'entreprise ?

Nous avons exécuté un essai pilote pour déterminer la faisabilité d'une enquête longitudinale permanente auprès des établissements commerciaux, y compris un sous-échantillon de leurs employés que l'on suivrait pendant au moins une année supplémentaire après la cessation de leur emploi dans l'entreprise sélectionnée.

L'enquête que nous espérons réaliser fournirait des renseignements sur la portée de l'application des nouvelles technologies, sur la formation offerte aux employés, sur les stratégies poursuivies par l'entreprise (par exemple la portée et le rôle de la R et D, l'importance accordée aux nouveaux produits, l'expansion sur de nouveaux marchés, la collaboration avec d'autres entreprises dans le domaine de la R et D, de la production ou de la mise en marché; *etc.*), les stratégies en matière de main-d'œuvre (par exemple, compression de l'effectif, remaniement, recours plus fréquent à des travailleurs à temps partiel ou temporaire, tendance à faire faire du temps supplémentaire plutôt que d'embaucher de nouveaux employés), le degré de concurrentialité du marché, et la modification de la composition professionnelle de l'emploi. Les renseignements recueillis de cette façon seront reliés à des indicateurs « objectifs » du rendement de l'entreprise, comme la valeur de la production, des ventes, des exportations, des bénéfices, *etc.* L'enquête permettra aussi d'établir le lien entre le comportement de l'entreprise et les effets sur les employés, leur formation et l'acquisition de nouvelles compétences, la relation entre l'utilisation des technologies et la rémunération, la formation et d'autres résultats pour les employés, ainsi que la relation de tous ces facteurs avec la stabilité de l'emploi.

**(iii) Enquête sur les enfants**

Nous comprenons les problèmes concernant l'éducation et le développement de l'enfant encore moins complètement que ceux liés à la dynamique du travail et du revenu. Quels sont les principaux facteurs qui mènent au développement de membres productifs et satisfaits de la société ? Mon troisième exemple concerne une enquête longitudinale très ambitieuse sur les enfants, au départ âgés de 0 à 11 ans, qui vise à apporter des éclaircissements sur cette question assez fondamentale. Comme les travaux existants indiquent clairement que, dans ce domaine, les facteurs causals agissent pendant de très longues périodes, l'objectif est de suivre le même échantillon d'enfants jusqu'à ce qu'ils aient

atteint le début de l'âge adulte, c'est-à-dire pendant une période allant jusqu'à 20 ans. Cependant, l'enquête est conçue pour fournir régulièrement d'importants renseignements analytiques appropriés à l'élaboration des politiques. Nous recueillons des données sur une large gamme de variables explicatives éventuellement pertinentes ayant trait aux enfants, dont la santé de la mère durant la grossesse, la situation socio-économique de la famille, la façon dont les parents élèvent leurs enfants (nature des interactions entre les parents et l'enfant et des simulations), les signes précoces de problèmes émotionnels ou d'apprentissage, la socialisation (relations avec les pairs et les amis éventuels), des épreuves d'aptitude scolaire, l'évaluation de l'enfant par l'enseignant et l'évaluation de l'école par le directeur.

Ici, nous ne disposons pas d'un cadre conceptuel complet pour orienter la mise au point de l'enquête. Cependant, grâce à une collaboration aussi étroite que possible avec les chercheurs et avec le personnel scolaire et universitaire, nous avons pu dresser une longue liste de variables qui devraient avoir un effet matériel sur le développement de l'enfant. Cette liste est à l'origine de la gamme exceptionnellement large de variables incluses dans l'enquête. Au lieu de nous appuyer dès le départ sur un cadre conceptuel complètement élaboré, nous prévoyons le perfectionner grâce à l'analyse des données d'enquête. En effet, nous avons conclu toute une série de contrats et d'autres ententes de collaboration en vue d'assurer la pleine exploitation de la base de données.

Comme dans le cas des exemples qui précèdent, l'enquête peut être adaptée d'un cycle à l'autre afin de refléter l'amélioration graduelle de notre compréhension du sujet ou simplement de recueillir certains renseignements supplémentaires de façon rentable.

#### (iv) La santé de la population

La plupart des pays du Groupe des Sept investissent de sept à dix pour cent de leur PIB dans le secteur de la santé. Ce secteur figure aussi systématiquement au haut de la liste des principales préoccupations des Canadiens. Pourtant, encore une fois ici, les défis substantiels en matière d'action gouvernementale dépassent de loin notre capacité de fournir les renseignements nécessaires pour soutenir une « prise de décision fondée sur les résultats » en ce qui concerne les déterminants de la santé de la population et l'effet à long terme des interventions en matière de santé. Notre troisième enquête longitudinale est conçue pour apporter des éclaircissements dans ce domaine.

L'enquête vise à suivre un échantillon de personnes pendant une période de plusieurs années dont la durée reste à déterminer. Le questionnaire comprend un ensemble de questions de base, y compris celles sur l'état de santé, l'incapacité, l'utilisation des services de santé, les problèmes de santé, la situation familiale, ainsi que la participation au marché du travail et d'autres activités importantes. En outre, chaque enquête contient une série de questions portant sur un sujet particulier étudié durant le cycle en question

uniquement (le premier cycle s'est concentré sur la santé mentale). Des dispositions ont également été prises pour coupler les enregistrements des répondants aux dossiers provinciaux de l'administration des services de santé afin d'intégrer dans la base de données les renseignements sur les interactions des participants à l'enquête avec le système officiel de santé.

Avant la mise au point de l'enquête, nous avons déployé beaucoup d'efforts en vue d'élaborer un cadre conceptuel explicite destiné à orienter les travaux. Comme dans le cas des autres exemples, la conception de l'instrument d'enquête et des questions supplémentaires intégrées lors de chaque nouveau cycle est exécutée en collaboration étroite et permanente avec les principaux intervenants fédéraux et provinciaux du secteur de la santé, ainsi qu'un groupe largement représentatif de conseillers.

#### (v) La science et la technologie

La compréhension des répercussions de la science et de la technologie sur la société est devenue l'un des objectifs prioritaires des pouvoirs publics. L'idée qu'il est important d'investir adéquatement dans la science et la technologie a fait couler beaucoup d'encre, mais nombre d'allégations ne sont pas corroborées. Est-il vrai que l'investissement d'un pays dans la science et la technologie est étroitement lié au taux de croissance économique? Quelles sont les répercussions sur l'emploi? Sur l'environnement physique? Sur la cohésion sociale? Dans quelle proportion les divers secteurs de la société (gouvernements, universités, entreprises, etc.) contribuent-ils à la production de connaissances et quels sont les résultats? Que savons-nous du stockage des connaissances (de façon informelle, dans la mémoire des personnes, et de façon formelle, sur des supports consultables comme les livres, les disquettes, etc.)? Comment les connaissances sont-elles utilisées, et quels sont les effets de leur utilisation? Comment la production du savoir est-elle financée?

Nous poursuivons diverses avenues en vue d'essayer de répondre à ces questions. Ainsi, nous avons commencé à élaborer un cadre conceptuel en collaboration avec un comité consultatif extérieur. Parallèlement, nous examinons les données existantes afin de déterminer quels éléments du cadre conceptuel elles soutiennent et quelles sont les lacunes statistiques importantes. Toujours parallèlement, nous essayons de comprendre les grandes questions de politique qu'il faut résoudre. Nous pourrions ainsi décrire dans les grandes lignes un programme pluriannuel de création d'information qui nous permettra de mieux comprendre les grands problèmes qui touchent l'économie et la trame sociale de notre pays. Qui plus est, alors que l'élaboration du cadre conceptuel se poursuit, nous avons déjà commencé à recueillir des renseignements pertinents, qui seront manifestement nécessaires, sur l'innovation, l'adoption des technologies de pointe et le flux des connaissances des entreprises vers les universités.

## (vi) La productivité

Le dernier exemple a trait au problème de la productivité. Collectivement, nous investissons fortement dans les nouvelles technologies mises en application dans les ordinateurs, les systèmes de télécommunications et les logiciels connexes. D'après l'auteur d'un article publié le 26 septembre 1996 dans la revue *The Economist*, cet investissement collectif représente 12 pour cent du stock total de capital, soit une proportion équivalente à celle des investissements dans les chemins de fer à l'apogée de l'âge du rail au XIX<sup>e</sup> siècle. En général, on s'attend à des gains importants de productivité après de lourds investissements dans une nouvelle technologie. Pourtant, dans la plupart des pays du Groupe des Sept, le taux de croissance de la productivité a diminué au cours des vingt dernières années, comparativement aux vingt années précédentes. Dans la revue *The Economist*, cette situation est qualifiée de « trou noir statistique ».

Nombreux sont ceux qui pensent que le problème de mesure, si tant est qu'il y en ait un, concerne la production de plusieurs industries de services en forte croissance, comme les secteurs des banques, des télécommunications et des experts-conseils. Dans ces secteurs, le problème tient à la difficulté de définir l'unité de production, sans parler de l'amélioration de la qualité des produits dont le rythme est de plus en plus accéléré.

Ce domaine offre aussi un exemple de collaboration internationale efficace. Les bureaux de la statistique de plusieurs pays ont décidé de conjuguer leurs efforts et de tirer parti des forces de chacun. Ils ont donc convenu d'élaborer un cadre conceptuel ainsi que les « enquêtes modèles » correspondantes pour certaines industries de services, souvent en collaboration avec les entreprises les plus importantes dans leur pays respectif. D'autres pays se sont portés volontaires pour procéder à l'essai pilote des modèles et ont comparé leurs résultats. Cet effort collectif permet non seulement d'améliorer les méthodes de mesures, mais aussi, secondairement, la comparabilité des données à l'échelle internationale.

## 6. Les conséquences pour les bureaux de la statistique : le pouvoir d'adaptation en tant que stratégie fondamentale

### 6.1 Le programme de base

Alors même que de nouveaux domaines d'intervention gouvernementale gagnent de l'importance, la plupart des problèmes des années d'après-guerre demeurent pertinents. Sans aucun doute, nous continuerons de recueillir des données sur la croissance économique, l'inflation, l'emploi et le chômage, l'évolution du revenu, la scolarité, la santé, etc. — phénomènes dont le suivi demeure intrinsèquement important même si nous comprenons assez mal comment améliorer nos résultats dans chacun de ces domaines. Nous

ne cessons pas de prendre la température du malade simplement parce que nous ne comprenons pas pleinement la raison de sa fièvre ou la façon de la soigner. Par exemple, nous ne savons peut-être pas comment remédier au chômage, mais la société a appris s'y adapter. Certaines mesures concernent l'adaptation du comportement personnel. D'autres portent davantage sur les programmes et visent à palier les effets les plus graves du chômage (par exemple, l'assurance-chômage) ou à apporter des améliorations (par exemple, les programmes de formation professionnelle). Nous pouvons effectivement modifier le régime du malade, essayer de faire baisser la fièvre pour éviter les complications, et ainsi de suite.

Notre fonction principale persistera sans aucun doute, mais nous devons être prêts à relever des défis importants, aussi bien familiers que nouveaux.

En premier lieu, il faudra continuer de trouver le juste équilibre entre le maintien de la continuité, d'une part, et l'adaptation des concepts à l'évolution de la conjoncture, d'autre part. Ici, comme dans de nombreux autres domaines, la collaboration entre pays est nécessaire et productive. En effet, étant donné les difficultés conceptuelles, nous pouvons progresser plus rapidement en regroupant nos forces respectives. De surcroît les pratiques et conventions internationales confèrent une certaine légitimité là où les fondements conceptuels sont faibles. L'élaboration de normes internationales est d'autant plus importantes qu'une proportion croissante de nos clients fonctionnent dans un contexte mondial et veulent obtenir des renseignements qui leur permettent de comparer valablement les résultats obtenus par divers pays dans différents domaines.

En deuxième lieu, le programme de base étant celui au titre duquel nous engageons le gros de nos dépenses, il est aussi celui dont nous devons chercher à augmenter le rendement. Il est certain que nous devons trouver le moyen de faire des économies, puisque nous devons inévitablement contribuer au financement des nouvelles initiatives statistiques. Or, d'après mon expérience, pour réussir à obtenir de nouveaux fonds publics, nous devons être perçus comme un organisme capable d'exécuter efficacement son programme de base et montrer que nous avons reconnu et éliminé les programmes peu prioritaires. Toutefois, pour cela, nous devons disposer d'un système de planification efficace (Fellegi 1992).

Le troisième défi consiste à améliorer notre programme de diffusion, particulièrement en ce qui concerne les besoins du grand public, qui obtient généralement les renseignements statistiques dont il a besoin par l'entremise des médias. Nous devons nous efforcer de fournir de nettement meilleurs renseignements sur les résultats, plutôt que nous concentrer sur la diffusion des données. En mettant l'accent sur les résultats plutôt que sur la diffusion des données, nous modifierons considérablement l'idée que se fait le public de notre pertinence (Fellegi 1991b).

## 6.2 La capacité de réaliser des enquêtes ponctuelles

Une enquête spéciale doit être réalisée quand un client demande des renseignements que ne peut lui fournir le programme de base du Bureau de la statistique. La capacité de répondre à des demandes ponctuelles, à condition qu'elles s'assortissent des fonds nécessaires, représente l'une des formes importantes de souplesse et d'adaptabilité du système statistique. La demande peut prendre diverses formes, mais je me limiterai ici aux enquêtes ponctuelles ou aux enquêtes pilotes. Comme je l'ai mentionné dans un article précédant (Fellegi 1996), les raisons de maintenir les moyens de réaliser des enquêtes financées par les clients sont convaincantes.

Grâce aux enquêtes spéciales, de nouveaux renseignements, souvent sur de nouveaux secteurs, passent dans le domaine public. Faire payer la production de renseignements ponctuels constitue une sorte de test de marché : le fait qu'un ministère soit disposé à dépenser une part significative de son propre budget témoigne vraisemblablement de la pertinence des renseignements résultants en regard de préoccupations importantes en matière de politique. Puisque toutes les statistiques officielles, indépendamment de la source de financement, devraient toujours être mises à la disposition du grand public, le financement externe de la production de renseignements adaptés à l'élaboration de politiques est manifestement une démarche faite dans l'intérêt du public. (Bien qu'il soit important et clairement bénéfique de maintenir une forte capacité de répondre aux demandes ponctuelles des clients ministériels, il existe de bonnes raisons ayant trait à la fois à la politique et à l'efficacité statistique de préférer répondre aux besoins courants de renseignements statistiques des clients en puisant dans le budget ordinaire du Bureau de la statistique.)

Voici la liste des avantages supplémentaires qu'offre la capacité de réaliser des enquêtes financées par les clients.

- Les enquêtes parrainées par les clients sont analogues à des valves de sécurité en cas de demande impossible à satisfaire compte tenu des contraintes budgétaires du Bureau de la statistique. Ainsi, la souplesse de pouvoir répondre à la demande du client influe fortement sur le sentiment de satisfaction de ce dernier à l'égard du système statistique.
- Les enquêtes spéciales parrainées par les clients ont habituellement trait à de nouveaux domaines, donc sous-entendent des innovations. En tant que telles, elles contribuent considérablement au maintien d'un environnement ouvert aux idées nouvelles. En effet, certaines enquêtes réalisées selon le principe du recouvrement des coûts sont des enquêtes pilotes conçues pour tester de nouvelles méthodes avant de faire la demande de fonds ordinaires pour les financer.
- Dans la mesure où elles englobent les coûts complets, y compris les frais généraux, les charges contribuent au maintien de la capacité opérationnelle.

- Statistique Canada a créé deux divisions, capables l'une et l'autre de prendre rapidement de l'expansion et dont le budget provient entièrement d'enquêtes financées par les clients. Les employés de ces divisions travaillent en collaboration étroite avec les principaux ministères clients et ont appris à « commercialiser » non seulement leur capacité opérationnelle, mais aussi leurs idées. Ces divisions développent inévitablement une culture axée sur le client dont les avantages sont d'une très grande portée.

Comment crée-t-on et maintient-on la capacité de réaliser des enquêtes spéciales? Après tout, dans une certaine mesure, tout bureau de la statistique est capable d'exécuter des travaux ponctuels en mobilisant les ressources nécessaires. Cependant, j'estime que nous devons aller bien au-delà. Nous devons créer une culture organisationnelle où ce genre de travaux sont entrepris volontiers, voire même recherchés. Faute de quoi, ils risquent de devenir des corvées supplémentaires acceptées de mauvaise grâce. Voici les principaux moyens mis en œuvre par Statistique Canada pour réaliser cet objectif général.

- Création des deux divisions susmentionnées, qui travaillent, respectivement, dans le domaine des enquêtes ménages et de la statistique sociale et dans celui de la statistique des entreprises. Chacune de ces entités doit « gagner son butin » grâce à des travaux réalisés sous contrat.
- Adoption d'une stratégie de marketing à l'échelle du Bureau, y compris des cibles explicites en matière de recettes.
- Création d'un environnement de gestion des ressources humaines et du budget qui favorisent l'affectation de personnes à des tâches particulières pendant des périodes précises.
- Mise en place d'un ensemble solide d'entités opérationnelles centralisées capable d'expansion ou de compression marginale, selon le besoin. Je reviendrai à la question de la capacité opérationnelle plus tard.
- Si nous encourageons fortement l'exécution d'enquêtes financées par les clients, nous appliquons certaines règles fondamentales.
- Aucun travail financé par un client n'est exécuté de façon privilégiée, c'est-à-dire en ne divulguant pas les résultats.
- Statistique Canada retient entièrement le contrôle professionnel, sous réserve uniquement de devoir répondre aux besoins du client quant au fond. Le contrôle professionnel englobe le contenu et la conception du questionnaire, le plan de sondage, ainsi que les opérations de collecte et de traitement des

données. Le Bureau se réserve également le droit d'utiliser les renseignements produits dans ses propres publications analytiques.

- Statistique Canada n'exécutera aucune enquête dans certains domaines qui sont incompatibles avec son mandat.
- Cette réserve englobe les sondages d'opinion à caractère politique, ainsi que les questions que le public pourrait considérer comme offensantes.
- Enfin, Statistique Canada ne fait pas concurrence au secteur privé; le Bureau entreprend des enquêtes à grande échelle répondant à des normes de qualité exigeantes qu'il est mieux en mesure que d'autres organismes d'exécuter de façon rentable et auxquelles il importe d'appliquer le sceau de professionnalisme et de légitimité du Bureau.

### 6.3 Les éléments de la capacité professionnelle et opérationnelle

L'adaptabilité exige avant tout le maintien d'une solide capacité professionnelle et opérationnelle. Il est particulièrement important de faire un effort délibéré pour préserver cette capacité en période de compressions budgétaires, car l'infrastructure est une cible tentante dont l'affaiblissement n'a aucune répercussion immédiate perceptible sur les produits. Les moyens consacrés à la recherche, à l'analyse et à la méthodologie sont particulièrement vulnérables.

Une forte capacité professionnelle et analytique est tout spécialement nécessaire au redressement en cas d'adversité. Sans cette capacité, nous risquons d'assister à une érosion en chaîne de notre crédibilité et de nos ressources. Nous avons besoin de nos spécialistes pour mettre au point des programmes à mesure que les occasions se présentent. En outre, ces spécialistes pourraient être capables de créer une demande éclairée grâce à des travaux analytiques qui font ressortir la pertinence des renseignements statistiques et, s'il y a lieu, de repérer les lacunes importantes de la base empirique requise pour appuyer des conclusions significatives. La capacité analytique des spécialistes est également nécessaire à la mise au point ou au perfectionnement des cadres conceptuels. À leur tour, comme je l'ai exposé plus haut, ces cadres conceptuels sont des conditions préalables à la mise au point de nouveaux systèmes de données pertinents.

La méthodologie fait partie intégrante de la capacité professionnelle fondamentale du Bureau. Notre réputation dépend de la validité de notre méthodologie statistique. On pourrait soutenir qu'en période de compressions budgétaires, nous n'avons pas besoin d'une forte capacité de conception d'enquête, puisqu'il est peu probable que nous entreprenions un grand nombre de nouveaux projets dans de telles circonstances. Pourtant, nous avons constaté que l'amélioration des méthodes scientifiques contribue

considérablement à l'efficacité globale. Cette amélioration peut tenir à la conception de meilleurs plans de sondage ou à la mise au point d'outils généralisés de mesure et de traitement des données. Alors qu'on peut la détruire en quelques mois, il faut des années, voire des décennies, pour mettre en place une forte capacité méthodologique.

On peut en dire presque autant de l'assortiment d'outils et de compétences qui renforcent la capacité opérationnelle, comme un registre des entreprises bien organisé et tenu à jour; le personnel de base préposé à la supervision des entités opérationnelles, à partir duquel nous pouvons augmenter ou diminuer l'effectif affecté aux opérations, selon le besoin; la gamme complète de compétences nécessaires pour maintenir une capacité informatique souple, axée sur la demande, et ainsi de suite.

Il ne suffit pas simplement de « préserver » ces capacités spécialisées. Il faut les préparer pour l'avenir en adaptant leurs processus aux nouvelles technologies, aux nouvelles méthodes ou aux changements d'attitude des répondants.

En plus de la souplesse opérationnelle et professionnelle, nous devons nous efforcer de maintenir en tout temps un esprit de recherche et d'innovation. Sans ce dernier, aucun bureau de la statistique ne peut survivre longtemps. Se contenter d'exécuter en permanence le même programme, qui peut être réduit périodiquement à la suite de compressions budgétaires, est un moyen assuré de se départir de sa pertinence. Pourtant, l'innovation est particulièrement difficile à maintenir en période de restrictions budgétaires, où l'expérimentation est en concurrence avec la protection de produits existants importants pour l'allocation des fonds. Il faut par conséquent lui accorder une attention toute spéciale. À Statistique Canada, nous avons mis en place un système de planification (Fellegi 1992) qui facilite ce processus. Bon an mal an, nous mettons de côté deux à trois pour cent de notre budget pour financer de nouveaux projets. Ce genre de redistribution permet de préserver la curiosité et le ferment intellectuel qui sont si caractéristiques d'organismes prospères. Une portion des fonds réattribués sert à financer les enquêtes pilotes et les essais à petite échelle grâce auxquels nous pouvons montrer aux principaux ministères clients de quelle façon de nouveaux renseignements les aideraient à faire des prévisions, à prendre des décisions et à surveiller leurs politiques et leurs programmes.

Un aspect de la souplesse organisationnelle consiste à faciliter autant que possible l'exploitation multiple des données. Malheureusement, la description de tous les éléments d'une telle stratégie nous écarterait trop du thème du présent article (Fellegi 1991a). Je me limiterai donc à souligner trois grandes démarches. En premier lieu, nous devons créer et tenir à jour un guichet électronique unique donnant accès à toutes les statistiques nationales à grande diffusion (c'est-à-dire non confidentielles) qui servira d'infrastructure de soutien pour tous les supports de diffusion, de la publication à l'accès par la voie d'Internet.

En deuxième lieu, en plus de la base de données agrégées pouvant être consultée par les membres du public, nous devons créer et tenir à jour une base interne de micro-données qui regroupe toutes les données d'enquête, qui peut être consultée facilement par tous les membres du personnel du Bureau et qui est assortie d'une bonne documentation. Enfin, je serais porté à encourager toutes les mesures visant à produire des microdonnées à grande diffusion – sous réserve, naturellement, du respect des normes de non divulgation. Étant donné l'étalement de la plupart des distributions pertinentes, nous n'avons trouvé aucun moyen de diffuser les microdonnées d'une grande partie des enquêtes économiques. Toutefois, après un traitement approprié, nous diffusons sous cette forme la plupart des données des enquêtes ménages et des enquêtes sociales. Cette mesure permet aux chercheurs externes, y compris ceux des ministères chargés de l'élaboration des politiques, de les utiliser plus facilement comme données d'entrée dans leurs modèles de politique.

Comme je l'ai mentionné plus haut, un déterminant important de la souplesse d'une organisation est son système de planification (Fellegi 1992). À son tour, la planification doit s'appuyer sur un projet détaillé axé sur le système de coût de revient. Ces systèmes sont deux éléments indispensables qui nous permettent d'examiner régulièrement la structure de coût de nos produits, d'évaluer la priorité courante de chaque produit et d'estimer le coût associé à l'ajout ou à la suppression d'activités particulières. Il nous aurait été fort difficile de bien réagir aux compressions successives de notre budget ordinaire des quinze dernières années, ponctuées de deux injections considérables de fonds, sans pouvoir évaluer régulièrement les répercussions de nature substantielle et financière de la modification de notre gamme de produits.

La stratégie en matière de ressources humaines est peut être le déterminant le plus important de la souplesse organisationnelle (Statistique Canada 1997). Les décisions relatives à la planification sous-entendent invariablement la réaffectation des ressources, et les ressources humaines représentent invariablement la composante la plus importante des dépenses liées à un projet. Donc, notre système de planification perd de son efficacité si nous n'arrivons pas à réaffecter facilement nos ressources humaines selon le besoin. À l'instar de la plupart des bureaux de la statistique, Statistique Canada offrait par le passé un cheminement de carrière étroitement vertical. En règle générale, une personne qui commençait sa carrière dans la division spécialisée en statistique de la santé, de l'éducation, du travail ou de la fabrication la finissait dans cette division.

Toutefois, il y a dix ans environ, nous nous sommes rendus compte, pour plusieurs raisons, que nous ne pouvions tout simplement plus nous permettre de fonctionner de cette façon.

- Nous n'avions plus les moyens de maintenir l'affectation rigide des ressources que sous-entendait

cette situation. Au contraire, il devenait impérieux de pouvoir adapter nos programmes aux besoins de nos clients et aux budgets disponibles, sans devoir nous inquiéter de réaffecter des personnes ne possédant pas de compétences transférables.

- La compression régulière des budgets a réduit considérablement les perspectives de promotion, de sorte que nous avons dû trouver d'autres moyens de soutenir l'intérêt et la motivation de nos employés. Nous avons constaté que, pour la plupart d'entre eux, la perspective d'une nouvelle affectation assortie d'un défi réel donnait de bons résultats.
- Malgré une longue série de restrictions budgétaires, nous voulions que le Bureau demeure suffisamment robuste pour pouvoir relever de nouveaux défis. Nous ne pouvions atteindre cet objectif qu'en nous dotant d'employés compétents et souples pour lesquels l'acceptation de nouvelles affectations est naturelle. Ces dernières années, nous avons élaboré et mis en oeuvre un programme complet de formation intégrée. Nous avons aussi triplé nos dépenses au titre de la formation, lesquelles sont passées d'un pour cent à trois pour cent environ du budget total.

En réalité, notre robustesse organisationnelle est mise à rude épreuve aujourd'hui. Nous venons de bénéficier d'une injection considérable de fonds destinés à financer une expansion importante du programme des statistiques économiques. Globalement, le nouveau financement représente 10 pour cent de notre budget total, mais le projet nous obligera à augmenter l'effectif de quelques divisions au point de le doubler. De surcroît, les nouvelles statistiques sont indispensables à l'administration d'un nouveau programme gouvernemental dont on parle beaucoup et qui, comme d'habitude, doit être mis en oeuvre de toute urgence. Nous n'aurions tout simplement pas pu mobiliser les ressources humaines nécessaires dans le délai accordé si nous n'avions pas mis en place ces dix dernières années un programme à grande échelle de réaffectation et de formation des employés.

## **7. Les conséquences pour les systèmes statistiques : les éléments d'une stratégie externe**

Au même titre qu'ils doivent se préparer à l'interne à relever les défis futurs, il est important que les bureaux de la statistique adoptent une « stratégie externe ». Naturellement, les deux stratégies sont interdépendantes et doivent être harmonisées.

La stratégie externe devrait reposer sur au moins trois piliers. Le premier, si bien compris que je n'en parlerai pas ici, englobe nos « valeurs fondamentales » : maintenir l'intégrité scientifique du système statistique; veiller à assurer la confidentialité des renseignements statistiques dont on peut

identifier la source; respecter les normes sociétales de non divulgation des renseignements personnels et réduire au minimum le fardeau de déclaration (particulièrement celui des petites entreprises) grâce à l'exploitation des dossiers administratifs, à l'échantillonnage et à d'autres méthodes statistiques.

Les deux autres piliers de la stratégie externe sont la pertinence et l'indépendance politique. Ces deux objectifs fondamentaux sont parfois conflictuels. Le système statistique a d'autant plus de chance d'être pertinent qu'il se rapproche du processus d'élaboration des politiques – selon la thèse que soutiennent certains; toutefois, ce rapprochement peut réduire l'objectivité politique ou, du moins, la perception que l'on en a. Le meilleur moyen de résoudre cet éventuel conflit dépend des circonstances nationales.

### 7.1 La réalisation d'un haut niveau de pertinence

La réalisation d'objectifs abstraits comme la pertinence s'appuie sur des mécanismes particuliers. Voici ceux qui ont une importance particulière à Statistique Canada.

#### (i) L'entretien de rapports étroits et productifs avec les hauts fonctionnaires

Je ne souscris pas à la thèse selon laquelle la statistique officielle devrait viser uniquement à satisfaire les besoins du gouvernement national ou même de tous les paliers de gouvernements, mais j'estime que notre toute première priorité consiste à créer un réservoir de renseignements destinés à soutenir l'élaboration des politiques gouvernementales. L'offre libre de renseignements objectifs sur les problèmes d'intérêt public profite non seulement aux gouvernements, mais aussi aux membres de l'opposition, aux groupes d'intérêt et, en fait, au public dans son ensemble. Il est par conséquent très important d'entretenir, au plus haut niveau, des liens étroits avec les décideurs, afin d'obtenir aussi tôt que possible des indices des nouvelles préoccupations et des futures priorités gouvernementales.

L'interaction étroite et productive qui est requise ne survient pas d'elle-même. Elle se développe au fil du temps, grâce à des dispositions organisationnelles et à des initiatives personnelles. Par exemple, au Canada, le statisticien en chef est un membre à part entière du groupe des sous-ministres (secrétaire permanent) et participe à leurs réunions hebdomadaires, à des retraites périodiques de « remue-méninges » au sujet des conséquences des priorités gouvernementales, ainsi qu'à de nombreux groupes de travail formés pour étudier en profondeur des dossiers particuliers. L'adhésion au « club » des sous-ministres donne au statisticien en chef l'occasion de faire des exposés axés sur les problèmes en s'appuyant sur des renseignements statistiques ou d'attirer l'attention sur certains éclaircissements importants au moment où ils sont diffusés. L'objectif principal est de s'assurer que le processus d'élaboration des politiques bénéficie pleinement des éclaircissements que l'on peut tirer des renseignements statistiques. Un objectif secondaire non négligeable consiste à sensibiliser les hauts

fonctionnaires au fait que les renseignements statistiques sont un élément essentiel du processus d'élaboration des politiques, élément dont l'objectivité apolitique rehausse plutôt que diminue l'utilité.

Si rien ne peut la remplacer, cette interaction au plus haut niveau ne suffit pas. Il est essentiel de créer aussi un réseau de liens bilatéraux (Fellegi 1996) avec tous les grands ministères responsables des politiques, ainsi qu'avec ceux qui sont les gardiens de systèmes importants de dossiers administratifs présentant un intérêt statistique éventuel, comme les autorités douanières et fiscales.

#### (ii) Les activités analytiques

L'existence d'un bon programme analytique interne permet de mieux comprendre les besoins des analystes externes aussi bien du secteur public que privé. Nous devons comprendre ces besoins pour cerner les importantes lacunes statistiques, autrement dit les renseignements qui, s'ils existaient, contribueraient manifestement à la compréhension d'importants problèmes d'intérêt public. Les éclaircissements de ce genre sont une condition préalable à l'obtention d'un soutien général pour les nouvelles initiatives.

Les bons analystes sont personnellement fort motivés à étudier les problèmes et, plus souvent qu'à leur tour, leurs travaux aboutissent au développement de données ou au dépistage d'importantes lacunes. D'une façon ou d'une autre, ils s'efforcent d'améliorer constamment l'information ou de concevoir des cadres conceptuels plus fructueux.

#### (iii) Un grand réseau de « postes d'écoute »

L'établissement des priorités étant, en dernière analyse, subjectif, il est important que notre évaluation s'appuie sur des renseignements généraux et équilibrés, obtenus grâce à toute une gamme de consultations officielles et non officielles. Le Canada étant une confédération, des mécanismes de consultation avec les provinces ont été mis en place dans tous les domaines qui intéressent ces dernières. Nous obtenons l'opinion d'experts externes participant aux travaux de plus d'une douzaine de comités consultatifs consacrés, chacun, à un sujet particulier. Nous recueillons d'autres avis auprès des entreprises, grâce aux efforts de commercialisation des analystes-conseils désignés pour s'occuper de nos principaux clients. Nous entretenons des liens dynamiques avec les grandes organisations commerciales et avec des représentants du secteur des petites entreprises. Enfin, tous ces mécanismes consultatifs sont chapeautés par le Conseil national de la statistique – un comité de conseillers consacrés.

#### (iv) Les partenariats avec les universités

Dans le cadre de leurs activités analytiques, les chercheurs universitaires mettent parfois en évidence les informations importantes que l'on peut tirer des bases de données statistiques. Ils peuvent aussi participer à l'élaboration des cadres conceptuels, attirer l'attention sur



les nouveaux produits d'information nécessaires, examiner les plans de nouvelles enquêtes, participer aux travaux des comités consultatifs, passer en revue les produits analytiques et ainsi de suite. Comme dans le cas de tout partenariat, le soutien de la productivité exige un effort. Nous collaborons étroitement avec les universités afin d'être certains de pouvoir répondre à leurs besoins particuliers en ce qui concerne la consultation des bases de données statistiques, nous donnons à certains de leurs chercheurs la possibilité de passer chez nous leur congé sabbatique, nous publions avec eux des articles dont nous sommes coauteurs, nous participons à l'organisation et au financement de conférences scientifiques, et ainsi de suite.

Avec le temps, cette collaboration permet aux universitaires de bien se familiariser avec le système statistique. À son tour, cette connaissance leur permet de mieux attirer l'attention sur les nouveaux problèmes et les tendances naissantes. Certains deviennent des contacts naturels pour les médias dans leur domaine de spécialisation et Statistique Canada bénéficie ordinairement de leurs commentaires sur d'importantes données ou analyses venant d'être diffusées.

#### (v) Les relations avec les médias

La pertinence tient non seulement à l'utilité potentielle des renseignements produits par un bureau de la statistique, mais aussi à la mesure dans laquelle l'information permet de mieux comprendre les problèmes. Les médias jouent un rôle très influant, car c'est grâce à leurs reportages que la plupart des gens, y compris nombre de nos représentants élus, obtiennent des renseignements statistiques. Donc, la diffusion fréquente et informative de renseignements statistiques par les médias sert l'intérêt du public. Elle présente aussi un intérêt particulier pour le bureau de la statistique, puisque les allusions fréquentes et objectives à ses produits dans les médias ont un effet cumulatif favorable sur l'opinion que le public a du bureau.

L'aspect le plus important des relations avec les médias consiste à s'assurer que chaque diffusion de données soit assortie d'un résumé analytique facile à lire des nouveaux résultats significatifs obtenus. Les relations avec les médias pourraient aussi faire l'objet des mesures suivantes : donner à leurs représentants le libre accès à toutes les diffusions de données du Bureau; désigner, pour chaque diffusion, un porte-parole compétent; attirer l'attention, de façon proactive, sur les erreurs ou sur les problèmes concernant les données; réfuter par écrit les articles erronés ou trompeurs; veiller à ce que des membres de la haute direction accordent des entrevues; fournir des données régionales dans les diffusions quand il est vraisemblable qu'une telle mesure rehaussera la couverture par les médias locaux.

### 7.2 Le problème de l'objectivité politique et de la perception de cette dernière

Avoir la confiance du public est important, car la valeur des statistiques pour la société dépend directement de la confiance accordée à ceux qui les produisent. Puisque peu

d'utilisateurs peuvent effectivement reproduire les statistiques officielles, le fait qu'ils soient disposés à les utiliser reflète, en dernière analyse, la confiance qu'ils accordent aux statisticiens en ce qui a trait à l'intégrité professionnelle et à la capacité de s'acquitter de ses fonctions sans interférence politique néfaste (Fellegi 1991a). Aujourd'hui, étant donné le scepticisme du public à l'égard du processus politique et la tendance croissante à se fier au jugement plutôt qu'à des données « objectives » pour affecter une quantité décroissante de fonds publics, l'importance fondamentale de l'objectivité se fait encore davantage ressentir.

Je me concentrerai sur trois problèmes fondamentaux et ne parlerai pas de techniques particulières utiles, comme l'annonce préalable des dates de diffusion de toutes les grandes séries de données ou les comités externes d'examen.

#### (i) Les dispositions institutionnelles

J'ai exposé ailleurs (Fellegi 1996) les grands arguments pour et contre un système statistique centralisé. Cependant, il est indubitable que la centralisation permet de préserver plus facilement l'indépendance politique. La protection de cette indépendance est une responsabilité qui incombe, avant tout, au chef du bureau. Or, il s'acquittera de cette fonction d'autant plus efficacement que son rang dans la fonction publique sera plus élevé. Cette considération tient non pas tant au pouvoir en soi qu'au fait qu'une situation hautement en vue donne beaucoup plus de poids à la menace implicite de devoir démissionner. Donc, puisque elle aboutit presque inévitablement à un rang hiérarchique plus élevé pour le chef du bureau statistique, la centralisation est préférable du point de vue de l'objectivité politique.

Un autre problème structurel fondamental a trait au caractère officiel du lien entre le processus politique et le système statistique. Ici, selon moi, il existe un compromis parfois explicite entre les considérations ayant trait à la pertinence et à l'objectivité politique. D'une part, le présent article soutient vigoureusement la thèse selon laquelle le statisticien en chef a un statut équivalent à celui de sous-ministre (c'est-à-dire le chef d'un ministère) et qu'il joue donc un rôle très important dans le maintien de relations étroites et productives avec d'autres ministères – qui, à leur tour, sont des déterminants essentiels de la pertinence à long terme. Cependant, le sous-ministre rend des comptes au ministre. En effet, dans le modèle de gouvernement de Westminster, la personne qui doit rendre des comptes au parlement est le ministre et non le fonctionnaire.

Or, un lien de dépendance hiérarchique avec un ministre pourrait conduire à une interférence politique. Une autre modalité organisationnelle qui préserve également les avantages de la centralisation consiste à faire explicitement du bureau de la statistique un agent du parlement, comme le sont la Banque nationale et le Bureau du vérificateur général dans de nombreux pays. Ce genre de dispositions

représentent le moyen le plus sûr de protéger le bureau de la statistique contre la dépendance politique, mais pose le risque de l'isoler davantage des rouages de l'État, donc d'amoindrir sa pertinence.

Dans le cas de Statistique Canada, le ministre responsable du Bureau est toujours titulaire d'un portefeuille de premier plan qui représente sa principale responsabilité en matière de politique. Il entretient avec Statistique Canada des relations non privilégiées en ce qui a trait aux problèmes de politiques et de programmes statistiques. Toutes les questions concernant les problèmes techniques et les priorités des programmes sont soit soumises au statisticien en chef soit résolues après avoir consulté ce dernier. Cette tradition est renforcée et entretenue par les hauts fonctionnaires et par les membres du Bureau du Conseil privé (ministère qui soutient directement le Premier ministre) qui saisissent clairement l'importance qu'a, en matière de politique gouvernementale, la crédibilité du Bureau de la statistique.

En outre, tout un chacun sait parfaitement que la tradition d'indépendance politique est aujourd'hui tellement bien ancrée dans l'esprit des employés de Statistique Canada que les médias seraient avertis de toute interférence inappropriée.

À condition que prévalent de telles circonstances favorables, la situation de ministère ordinaire d'un bureau de la statistique n'offre que des avantages. Mais on pourrait tirer des conclusions fort différentes dans d'autres circonstances, particulièrement si l'on ne pouvait compter sur les fonctionnaires des rangs les plus élevés pour défendre vigoureusement l'indépendance politique des systèmes statistiques.

## (ii) Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire est un aspect fondamental de l'indépendance politique. En effet, si les pouvoirs publics pouvaient, grâce au processus budgétaire, viser des programmes statistiques particuliers, ils auraient certainement l'occasion de cibler des programmes statistiques politiquement embarrassants. En outre, même l'éventualité d'une telle situation pourrait influencer sur les comportements – de part et d'autre.

Statistique Canada a subi des compressions budgétaires répétées au cours des douze à quinze dernières années. Cependant, le Bureau a toujours eu la liberté, tant sous l'angle professionnel que celui de la gestion, d'appliquer les réductions comme il l'entendait. Naturellement, cette situation nous forçait aussi à être prêts à défendre nos choix. En fait, la façon dont nous avons géré le processus a rehaussé considérablement notre crédibilité tant au plan professionnel qu'en ce qui concerne la gestion, et nous a ainsi permis d'obtenir par la suite des fonds supplémentaires pour de nouvelles initiatives importantes.

Existe-t-il une contradiction entre le contrôle budgétaire et le fait de demander des fonds pour des projets spéciaux ? Pas nécessairement. Les fonds demandés étaient destinés à financer de nouvelles activités que nous avons jugées, en

collaboration avec d'autres intervenants, comme étant de toute première priorité. De surcroît, une fois obtenus, les fonds ont été intégrés au budget ordinaire. Bien que nous soyons manifestement tenus par l'honneur de les consacrer aux nouveaux programmes pour lesquels ils ont été demandés, il ne s'agit d'une exigence ni officielle ni perpétuelle.

## (iii) Le rôle de l'analyse de fond

La production de flux de données analytiques objectives et impartiales contribue de façon significative à l'image de conscience professionnelle et d'indépendance politique qui est si importante pour les bureaux de la statistique. Cette activité leur permet peut-être plus que n'importe quelle autre de différencier leur image publique de celle du « gouvernement ».

Les produits analytiques de Statistique Canada prennent diverses formes, la plus visible étant ce que nous appelons les « publications vedettes ». Ces publications contiennent des études analytiques fort recherchées de l'économie, du marché du travail et du revenu, des tendances dans les domaines de la santé et de l'éducation, *etc.* En plus de publier un large éventail de rapports analytiques, le Bureau a adopté la politique explicite de joindre à chaque diffusion de données un résumé des faits saillants qui attire l'attention sur certaines situations économiques et sociales importantes.

L'objectivité et la pertinence sont l'une et l'autre importantes. L'objectivité consiste à examiner tous les aspects d'un programme, à éviter de défendre les politiques, à énoncer les hypothèses, à faire ressortir les principales observations, que celles-ci projettent ou non une image favorable du gouvernement. La pertinence a trait au choix des sujets. Ils devraient être en rapport avec des dossiers dont l'importance est manifeste – même s'ils prêtent à controverse. À l'instar de nos autres publications, les études analytiques, qui doivent contenir des faits saillants faciles à interpréter, sont citées à grande échelle par les médias.

Un flux régulier et visible de produits analytiques porte certes les membres du public à voir le Bureau sous un jour favorable, mais le programme doit être fort bien géré. Les produits doivent être soumis à l'examen par les pairs, afin de confirmer la validité scientifique de la méthode analytique. Mais ils doivent aussi subir ce que nous appelons un « examen institutionnel », pour s'assurer que l'analyse soit neutre, qu'elle présente un examen impartial des problèmes et qu'elle ne transgresse pas la ligne de démarcation tenue entre l'analyse et le militantisme.

## 7.3 La collaboration internationale

La nécessité de participer à des travaux de portée internationale est le dernier élément de la stratégie externe que je voudrais effleurer ici. Je suis d'avis que la présence sur la scène internationale n'est pas un luxe facultatif. Elle prend au moins les trois formes qui suivent.

### (i) Les fonctions internationales traditionnelles

Dans cette catégorie se rangent les travaux bien reconnus de notre profession depuis plus de 150 ans, à savoir : les efforts en vue d'harmoniser les concepts et les classifications, l'encouragement professionnel réciproque et l'apprentissage d'après les expériences des autres. En ce qui concerne l'harmonisation, le besoin, qui a toujours été important, a augmenté de façon spectaculaire et continuera de le faire. La demande d'harmonisation provient de plusieurs sources, dont les sociétés transnationales, les négociateurs internationaux, les organismes internationaux qui déterminent les droits et répartissent les bénéfices, les chercheurs pour lesquels les comparaisons internationales servent de données de référence naturelles et le grand public qui peut déjà consulter avec une facilité sans précédent les données nationales par la voie d'Internet.

### (ii) La mise en commun des efforts intellectuels

La catégorie susmentionnée englobe la collaboration, mais celle-ci a trait soit aux interactions professionnelles classiques, soit aux travaux qui ne peuvent être exécutés que par des organismes internationaux ou sous l'égide de ceux-ci (comme l'élaboration de classification et de normes internationales). Ces dernières années, la complexité conceptuelle persistante de certains problèmes, (comme la mesure de la production du secteur des industries de services) nous a poussé à former une série de groupes de travail non officiels, mais structurés, qui se réunissent assez régulièrement et pour lesquels le « droit d'adhésion » national est la contribution de travaux conceptuels ou de développement exécutés dans l'intervalle entre les réunions. Nombre de ces forums se sont avérés productifs.

### (iii) Les dimensions transnationales

Il existe une troisième catégorie de travaux de portée internationale dont les dimensions sont encore floues, mais dont on peut clairement discerner la nécessité. Ces travaux se concentrent sur la nécessité qui se dessine de devoir retracer les contributions et les opérations économiques des entreprises transnationales. Aucun bureau national de la statistique ne peut rendre compte convenablement du fonctionnement de ces entreprises puisqu'elles sont exploitées dans un univers sans frontière. Considérons un fabricant installé au Canada qui, en tant qu'unité d'une entreprise automobile transnationale, produit des freins et les exporte dans le monde entier aux fins d'être utilisés par la même entreprise. Ce fabricant canadien déclarerait ses gains d'exportation, la valeur ajoutée, les bénéfices, les stocks, le capital social et ainsi de suite conformément aux conventions comptables de l'entreprise. Or, ces conventions pourraient évoluer au cours du temps en fonction des avantages que l'entreprise jugera pouvoir tirer des différences entre lois fiscales nationales.

De surcroît, aussi compliqué que soit le problème de dépistage en ce qui concerne les biens, il est encore

nettement plus complexe en ce qui concerne les services, dont l'exportation peut se faire, dans bon nombre de cas, électroniquement, donc sans être décelée. De toute évidence, tout progrès en vue de résoudre ce problème d'importance croissante ne peut être réalisé que si les bureaux nationaux de la statistique collaborent selon des modes et grâce à des forums qu'il leur reste à définir.

## 8. Conclusion

Alors que le millénaire touche à sa fin, il est à la mode d'essayer de deviner l'avenir, de cerner les nouvelles tendances et d'offrir des analyses érudites de leurs conséquences. L'expérience que j'ai d'exercices comparables déclenchés sous d'autres prétextes n'est guère favorable. Rétrospectivement, la plupart des tendances importantes ont été bien différentes de celles qui avaient été prévues. Les exemples bien connus d'erreurs diagnostiques abondent. L'un de mes préférés est la déclaration célèbre faite par Lincoln Stephan, le journaliste américain qui, de retour d'une visite en Union soviétique en 1919 s'est exclamé : « J'ai vu l'avenir; il fonctionne... ».

Même si nos prévisions sont correctes, les contraintes auxquelles nous sommes assujettis pour y répondre sont habituellement assez différentes de ce que nous avons prévu. C'est pourquoi j'ai choisi de fonder mon analyse sur le scénario proposé par un groupe d'analystes canadiens des politiques de haut niveau, évitant ainsi de devoir avancer les idées qui me sont chères quant aux principaux défis en matière d'élaboration des politiques qu'il faudra relever dans un avenir proche.

J'aurais pu essayer de créer mes propres scénarios futuristes quant aux répercussions de l'adoption des technologies de l'information et des télécommunications sur la société et sur le Bureau de la statistique; j'aurais pu spéculer au sujet du déclin de l'État-nation ou, effectivement, de la situation inverse (les deux thèses ont été épousées dans le numéro récent du 75<sup>e</sup> anniversaire de *Foreign Affairs* par d'éminents spécialistes comme Arthur Schlesinger, Peter Drucker et Anne-Marie Slaughter (*Foreign Affairs* 1997)); j'aurais pu essayer de discerner les tendances, afin de déterminer si la réduction récente du rôle du gouvernement est un événement séculaire ou uniquement le mouvement discernable à l'heure actuelle d'un pendule géant. Toutefois, j'ai choisi de ne pas me prêter à cet exercice. Je suis fondamentalement convaincu qu'il est non seulement possible mais essentiel de poursuivre une stratégie vigoureuse ne dépendant pas intimement de la futurologie et j'ai essayé de décrire dans les grandes lignes les éléments internes et externes d'une telle stratégie.

Les caractéristiques principales de la fonction interne sont le développement et le maintien, même dans le contexte de compressions budgétaires, d'une forte capacité professionnelle et opérationnelle capable de s'adapter à son environnement. J'ai décrit les grandes adaptations qui, selon moi, sont déjà nécessaires dans plusieurs domaines

particulièrement pertinents en ce qui concerne la politique gouvernementale. La plupart de ces adaptations visent à résoudre des difficultés que posent les concepts et les données, et je soutiens que ces deux formes de problèmes doivent être abordées en parallèle, de façon itérative, en commençant typiquement par élaborer certains cadres conceptuels, que l'on étoffe et perfectionne par la suite grâce à de nouveaux systèmes de données.

Les aspects essentiels de la stratégie externe visent à doter le Bureau d'excellents récepteurs pour capter et filtrer les signaux émis par son environnement, à accorder une très grande priorité aux diverses avenues que nous devons poursuivre afin de demeurer pertinents (autrement dit, entre autres considérations, essayer de dépasser le cadre de notre rôle traditionnel de surveillance, en nous efforçant de faire la lumière sur les problèmes, y compris le rôle des « leviers d'intervention »), à bien servir notre société, c'est-à-dire tous les groupes importants, d'une façon appropriée à leurs besoins, plutôt qu'à notre propre convenance et, dernier point mais non le moindre, à faire tout ce qui est nécessaire pour préserver et renforcer notre indépendance politique et professionnelle.

## Bibliographie

- Fellegi, I.P. (1991a). Maintaining public confidence in official statistics. *Journal of the Royal Statistical Society*, Séries A, 1-22.
- Fellegi, I.P. (1991b). Marketing at Statistics Canada. *Statistical Journal of the United Nations*, ECE, 295-306.
- Fellegi, I.P. (1992). Planning and priority setting – The Canadian experience. Dans *Statistics in the Democratic Process at the End of the 20<sup>th</sup> Century*. Anniversary Publication for the 40<sup>th</sup> Plenary Session of the Conference of European Statisticians, édité par Hölder, Malaguerra, et Vukovich.
- Fellegi, I.P. (1996). Characteristics of an effective statistical system. *Revue Internationale de Statistique*, 64, 2, 165-198.
- Fellegi, I.P., et Wolfson, M. (1997). Towards systems of social statistics. *Bulletin de la 51<sup>ième</sup> session, Institut International de Statistique*, Istanbul.
- Foreign Affairs (1997). Numéro du 75<sup>ième</sup> anniversaire, septembre/octobre.
- Picot, G. (1997). Statistics and Public Policy: The Case of Labour Markets and Firms. Statistique Canada, papier présenté à la réunion de la société statistique du Canada, juin.
- Statistique Canada (1997). Développement des ressources humaines à Statistique Canada. Document interne, 21 juillet.
- The Economist (1996). The hitchhiker's guide to cybernomics. Article de fond du 28 septembre.