

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ET PRODUCTION DE L'OBJECTIVITÉ À STATISTIQUE CANADA  
(1985-2008)

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

FRANCIS DIONNE

SEPTEMBRE 2012

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

J'aimerais tout d'abord remercier mon directeur de recherche, Jean-Guy Prévost, qui fut disponible tout au long de mon parcours, non seulement pour me guider, mais aussi pour cadrer mes élans de grandeur, pour m'appuyer lors des moments difficiles, pour me remettre en question lorsque les certitudes brouillaient ma pensée, et pour me faire découvrir de nouvelles avenues qui restaient pour moi jusqu'alors inexplorées.

Sans l'ombre d'un doute, je n'aurais jamais fait d'études supérieures sans l'aide incommensurable de mes parents. Je remercie ma mère, Carole, qui a toujours cru en moi et qui, par son immense courage, par sa vivacité et sa générosité, m'inspire à chaque jour. Elle me donne la force de poursuivre mes idéaux avec détermination. Je remercie mon père, Sylvain, qui, le premier, m'a donné le goût de la politique, m'a enseigné le dépassement de soi, l'esprit critique, l'utilité et la joie d'approfondir mes connaissances. Sans son dévouement infini, la confiance que j'ai en moi n'existerait pas.

Merci à Sébastien et Guillaume pour votre soutien indéfectible, votre générosité et votre sincérité. Merci à Youssef et Julie pour votre amitié qui m'est si chère, et pour vos encouragements dans mes projets académiques. Merci à Xavier, mon frère dans tous les sens du terme, mon partenaire intellectuel et mon motivateur de premier choix. Tu ne sauras jamais à quel point tu comptes pour moi.

Enfin, je remercie Anne-Sophie, le rayon de soleil qui me réchauffe le cœur et qui me ramène sur terre lorsque je me perds dans mes pensées. Merci pour ton soutien, ta confiance, ta patience, ton amour, et ta spontanéité. Durant nos multiples périples, tu m'en auras fait découvrir plus que tu ne peux l'imaginer. Avec toi, je me sens plus grand, plus fort. Sans toi, je n'y serais jamais arrivé.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX .....	VII
RÉSUMÉ .....	VIII
INTRODUCTION .....	1
1. Problématique générale.....	1
2. Petite histoire de la statistique au Canada.....	5
3. Question générale de recherche .....	9
CHAPITRE I .....	11
PERSPECTIVES SOCIOPOLITIQUES SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE NATIONALE	11
1.1 Statistique nationale et rationalisation .....	11
1.1.1 Quelques critiques de la rationalisation .....	12
1.1.2 Habermas et la réhabilitation de la Raison.....	13
1.1.3 L'accumulation d'informations et l'indépendance des corps non élus .....	15
1.2 Statistique et surveillance .....	16
1.2.1 Surveillance et néolibéralisme .....	18
1.2.2 Entre la rationalisation et la surveillance .....	20
1.3 Statistique et construction de l'objectivité.....	21
1.3.1 La quantification comme technologie de la distance .....	22
1.3.2 L'homogénéisation des phénomènes étudiés par l'objectivité quantifiée.....	23
1.3.3 L'objectivité néolibérale .....	24
1.4 Les pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique et la construction d'une objectivité chez Statistique Canada .....	25
1.4.1 L'indépendance et les fonctions fondamentales de Statistique Canada.....	28
1.4.2 Les pratiques de Nouvelle gestion publique comme réponses aux critiques néolibérales .....	30
1.4.4 Méthodologie .....	35

CHAPITRE II.....	37
GOUVERNANCE EN RÉSEAU CHEZ STATISTIQUE CANADA .....	37
2.1 Définition de la gouvernance.....	37
2.1.1 La gouvernance en réseau .....	38
2.1.2 Le partenariat comme fondement du réseau .....	40
2.2 Restrictions budgétaires et programme statistique .....	43
2.2.1 Nouvelle autonomie managériale et devoir de transparence.....	43
2.2.2 Impacts sur la malléabilité du programme statistique.....	44
2.2.3 Le programme statistique et le rôle des partenaires .....	49
2.3 Orientations du programme statistique et nouveaux partenaires .....	50
2.4 Les partenaires et la constitution du programme statistique.....	52
2.4.1 Mécanismes de consultation et transparence .....	52
2.4.2 La collaboration tripartite pour la création de nouvelles enquêtes.....	54
2.4.3 Relations bilatérales avec les ministères-clients .....	55
2.4.4 Maintenir la crédibilité du bureau ou l'enjeu de l'indépendance.....	60
2.4.5 Partenaires internationaux.....	63
2.5 L'impartition d'activités du bureau statistique au privé .....	66
2.6 Conclusion .....	67
CHAPITRE III.....	72
LA QUALIFICATION DE L'INFORMATION STATISTIQUE .....	72
3.1 De la qualité scientifique à la gestion de la qualité.....	72
3.1.1 Petite histoire de la qualité .....	72
3.1.2 Les nouveaux critères de la qualité de la production statistique et de sa gestion .....	74
3.2 Gestion de la qualité chez Statistique Canada .....	75
3.2.1 La qualité de l'information pour maintenir la crédibilité de l'organisme .....	75
3.2.2 Mécanismes de gestion de la qualité.....	76

3.3 Les critères de la qualité de l'information chez Statistique Canada .....	79
3.3.1 Pertinence.....	79
3.3.2 Exactitude.....	82
3.3.3 Actualité.....	84
3.3.4 Accessibilité.....	86
3.3.5 Intelligibilité.....	88
3.3.6 Cohérence.....	89
3.4 Conclusion .....	93
CHAPITRE IV.....	96
LA COMMERCIALISATION COMME SOLUTION AUX RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES .....	96
4.1 Une gestion autonome des revenus.....	97
4.1.1 Des chiffres d'affaires planifiés .....	98
4.1.2 Une capacité à produire des « données personnalisées » .....	101
4.1.3 Un service à la clientèle normalisé.....	102
4.2 Des solutions marketing pour une saine croissance des revenus .....	102
4.2.1 Adapter le programme statistique aux besoins de la clientèle .....	103
4.2.2 Une diffusion de l'information statistique adaptée aux segments du marché .....	106
4.2.3 Construire et polir son image de marque .....	109
4.2.4 Un bilan des activités de marketing .....	112
4.3 La pertinence du programme statistique au service du public ou d'une clientèle?..	112
4.3.1 La segmentation du marché de l'information statistique nationale.....	114
4.4 Conclusion .....	116
CONCLUSION .....	119
5.1 L'évolution du bureau canadien de la statistique en relation avec l'État.....	119
5.2 L'adoption des pratiques néo-managériales et ses impacts sur Statistique Canada.	122
5.2.1 La gouvernance en réseau et la pertinence du programme statistique .....	123
5.2.2 Une gestion de la qualité rentable .....	125

5.2.3 La commercialisation de la pertinence de l'information statistique.....	127
5.3 L'information statistique au service de la démocratie ou du gouvernement?.....	129
BIBLIOGRAPHIE .....	133

## LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure 1 - Organigramme de Statistique Canada.....	42
Figure 2 - Évolution du budget des dépenses de Statistique Canada (1984 à 2010) .....	46
Figure 3 - Évolution des recettes accumulées par Statistique Canada (1984 à 2010) .....	100
Tableau 1 - Liste des lois fédérales (2003-2004) qui, au même titre que la Loi sur la statistique, accordent au statisticien en chef ou à Statistique Canada la responsabilité de la collecte ou de la diffusion de données particulières .....	48

## RÉSUMÉ

À l'ère du projet de société de l'information entrepris par les pays capitalistes avancés, l'économie est dominée par le travail informationnel. Dès lors, l'information et le savoir prennent la forme de marchandises. Comme l'entreprise dans l'économie mondialisée, les institutions étatiques sont encouragées à s'organiser en réseaux décentralisés, interconnectés, afin de faire circuler l'information de façon efficace. Les pratiques et discours du néo-management propres au secteur privé sont adoptés par l'État néolibéral sous le nom de Nouvelle Gestion Publique. L'État adopte en son sein des mécanismes de marché, il se met en spectacle, les pratiques de *branding* sont adoptées, et le citoyen est de plus en plus considéré comme un client. Dans ce contexte caractérisé par un besoin croissant d'information et par la montée en importance des corps non-élus participant à une nouvelle séparation des pouvoirs dans les démocraties, entre collecteurs d'informations empiriques non élus et émetteurs de jugements éthiques, sociaux et politiques élus, il nous semble pertinent de nous intéresser aux systèmes statistiques nationaux, en tant que sources d'expertise « indépendantes » dans la production et la diffusion d'informations quantifiées au service du débat démocratique (revendication de politiques publiques, critique des politiques existantes ou de leur mise en œuvre), et en tant qu'organes fondamentaux au fonctionnement de l'État. Afin de ne pas négliger les différences nationales qui existent entre les différents systèmes statistiques, nous nous penchons sur le cas de Statistique Canada. À la fin de 1984, à la suite du rapport du groupe de travail Nielsen sur l'examen des programmes, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney décide de couper dans les dépenses de l'État et annonce que le recensement de 1986 n'aura pas lieu. Statistique Canada, soutenu par plusieurs acteurs concernés, réitère la pertinence du recensement et promet de le faire en gérant lui-même la réduction des dépenses et du personnel. Le mandat du nouveau statisticien en chef, Ivan Fellegi, débute et est caractérisé par l'adoption de principes inspirées de la Nouvelle Gestion publique qui répondent en partie aux coupes budgétaires gouvernementales. Trois pratiques inspirées de la Nouvelle Gestion publique appliquées au cours de la période étudiée sont retenues dans le cadre de notre mémoire : la gouvernance en réseau, la redéfinition des critères de qualité de l'information, et la commercialisation des produits d'information et des services du bureau statistique. L'objectif de cette recherche est de cerner en quoi l'adoption des pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique par le bureau statistique exerce une influence, si tel est le cas, sur la nature de l'information produite. De plus, nous voulons savoir si l'indépendance et les fonctions essentielles du bureau canadien de la statistique sont remises en question par de telles pratiques. La diversification et la commercialisation des demandes tendent à soumettre le critère de pertinence de l'information aux objectifs d'efficacité et de rentabilité des différents ministères et du secteur privé. Un rapprochement s'effectue entre les systèmes de données et l'application des politiques néolibérales. Enfin, l'harmonisation internationale des données, des systèmes de classification, des concepts et des définitions semblent s'effectuer en lien avec le processus de mondialisation de l'économie capitaliste. Sans que l'indépendance scientifique ne soit directement touchée par les pressions politiques et l'adoption de principes néo-managériaux, le contenu des enquêtes, le programme statistique et les fonctions essentielles du Bureau sont, eux, directement influencés.

## INTRODUCTION

### 1. Problématique générale

Depuis la fin des années 70, plusieurs sociologues, institutions gouvernementales et internationales (OCDE, G7-8) ont tenté de définir la nouvelle société qui, dans les pays capitalistes avancés, succède à la société industrielle : « société postindustrielle » (Bell, 1973; Touraine, 1976), « société de l'information » (Mattelart, 2001; Webster 1995), ou « société en réseau » (Castells, 1996). Comme le suggèrent ces appellations, l'économie est désormais dominée par le travail « informationnel » (Castells, 1996) ou « immatériel » (Hardt & Negri, 2000), l'expansion de la demande et de la production d'information ou des savoirs, lesquels prennent la forme d'une marchandise. Ces quelques traits de la société de l'information résultent directement, selon certains, de l'avènement des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) (Bell, 1973; Castells, 1996; Lyotard, 1979). Pour d'autres auteurs, qui centrent leur analyse sur le développement du capitalisme, les NTIC participent à l'intégration globale et régionale de l'économie, à l'intensification de la division internationale du travail, et donc à la compression de l'espace-temps dans l'organisation du capitalisme (Harvey, 1989) : elles sont partie prenante du projet politique de mondialisation néolibérale (Mattelart, 2001; Ouellet, 2008). Au début des années 80, la privatisation, la déréglementation et la libéralisation du secteur des télécommunications et des finances dans les pays occidentaux témoignent de ce phénomène. Pour légitimer ces réformes, la rhétorique constitue à invoquer l'avènement d'une cyberdémocratie planétaire<sup>1</sup> ou d'un marché parfait<sup>2</sup> grâce aux NTIC qui permettront d'interconnecter tous ceux qui y auront accès. « Cette convergence entre les théories économiques et celles de la communication cybernétique réunit à la fois les idéaux du marché et de la démocratie. » (Ouellet, 2008 : 75) Les thèses

---

<sup>1</sup> La possibilité d'une société civile mondiale semble poindre pour Hardt & Negri (2000); voir le site du fondateur de Facebook, Mark Zuckerberg, qui explique brièvement sa mission : « I'm trying to make the world a more open place by helping people connect and share », [En ligne], <http://es-la.facebook.com/markzuckerberg>

<sup>2</sup> Gates, Bill, *Beyond Business Intelligence : Delivering a Comprehensive Approach to Enterprise Information Management*, 17 mai 2006, [En ligne], <http://www.microsoft.com/mscorp/execmail/2006/05-17eim.msp>

hayekiennes sur la diffusion de l'information, le système des prix, pour réguler le marché et la société sont reprises à des fins de légitimation (Hayek, 2008 [1944]). Les relations sociales prennent la forme du réseau, les rapports de force sont dissipés (Ouellet, 2008). Comme l'entreprise dans l'économie mondialisée, les institutions étatiques sont encouragées à s'organiser en réseaux décentralisés, interconnectés, afin de faire circuler l'information de façon efficace. Les pratiques et discours de la Nouvelle gestion publique (NGP), inspirées du néo-management propre au secteur privé (Aucoin, 1995 : 9), sont adoptés par l'État dans la société néolibérale de l'information. Soumis à la concurrence des marchés mondialisés, l'État reprend certaines pratiques inspirées du marché, il se met en spectacle, il adopte des pratiques de *branding*, et le citoyen est de plus en plus représenté comme un client.

Or, il est pertinent de remonter un peu plus loin dans l'histoire afin de définir le rôle que l'information a, de tout temps, joué dans le bon fonctionnement des grandes administrations, étatiques ou non. Tandis que certains font l'apologie de la rupture et de la nouveauté qui caractériseraient la nouvelle société succédant à la société industrielle (Bell, 1973; Touraine, 1976; Lyotard, 1979 ; Castells, 1996), d'autres font naître la société de l'information du processus de surveillance des individus par l'État, processus consubstantiel au développement de la modernité politique et du capitalisme (Foucault, 1975; Lyon, 1994; Mattelart, 2001). Évidemment, le concept de surveillance englobe plusieurs techniques d'accumulation d'informations de toutes sortes (démographiques, sociales, culturelles, économiques, sécuritaires, etc.) et il est souvent employé comme une métaphore. Généralement, il est utilisé afin de déterminer les procédés nécessaires qui sont employés afin de construire un savoir sur lequel il devient ensuite possible d'agir. Ces techniques ont eu tendance à se multiplier et à se perfectionner parallèlement aux développements technologiques, sociaux-politiques, et bureaucratiques (au sens où Weber l'entend). En Occident, le développement de la bureaucratie moderne au 19<sup>e</sup> siècle est certainement caractérisé par un élargissement et une augmentation de l'accumulation d'informations sur la société. Toutefois, c'est surtout au courant du 20<sup>e</sup> siècle que les démocraties représentatives, dans un effort de rationalisation de leurs activités, se sont dotées d'organismes théoriquement indépendants aux fonctions diverses (Vibert [2007] les désigne comme les «corps non élus» – *the unelected*) afin de collecter de l'information «objective» et nécessaire au bon

fonctionnement des administrations et de la démocratie représentative. Vibert (2007 : 20) classe ces « corps non élus » selon cinq catégories distinctes : les fournisseurs de services (par exemple : Statistique Canada, Banque du Canada), les évaluateurs du risque (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec – BAPE), les observateurs de frontières (entre l'État et le marché, comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications - CRTC), les inquisiteurs (Bureau du vérificateur général), et les arbitres qui sonnent l'alarme lorsque nécessaire<sup>3</sup> (Commissariat aux langues officielles). Malgré le fait que certains de ces organismes soient apparus (parfois longtemps) avant l'apparition des principes de la nouvelle gestion publique caractéristiques des années 1980, ils participent désormais pleinement au processus de décentralisation des tâches administratives prôné par ceux-ci (Vibert, 2007 : 36). Conséquemment, ces organismes ne sont plus assujettis d'aussi près aux directives et aux procédures traditionnelles de l'administration publique. Ils fonctionnent selon une mission (de l'organisme) ou des mandats qui définissent les fondements de leurs activités. Par leur caractère relativement autonome et par la fonction globale qui les définit, ces organismes cherchent à instaurer une distance entre ce qu'ils voient comme la subjectivité (partisane) des élus et leur propre impartialité (scientifique ou objective) de spécialistes dans l'accumulation, le traitement et la publication de renseignements utiles au débat public. Dans un contexte caractérisé par un besoin croissant d'information et par la montée en importance des corps non élus participant à une «nouvelle séparation des pouvoirs» dans les démocraties, entre collecteurs d'informations empiriques non élus et émetteurs de jugements éthiques, sociaux et politiques élus (Vibert, 2007), il nous semble pertinent de nous intéresser aux systèmes statistiques nationaux, en tant que sources d'expertise « indépendantes » dans la production et la diffusion d'informations quantifiées au service du débat démocratique (revendication de politiques publiques, critique des politiques existantes ou de leur mise en œuvre). Afin de ne pas négliger les différences nationales qui existent entre les différents systèmes statistiques, nous nous pencherons sur le cas de Statistique Canada.

Relevant du ministre de l'Industrie, Statistique Canada collecte, traite et publie des données statistiques sur et pour la société canadienne. Sur le site internet du bureau de la

---

<sup>3</sup> Vibert utilise le terme de *whistleblowers*.

statistique, on définit l'utilité du travail ainsi : « Dans une société ouverte et démocratique, il est essentiel d'avoir de l'information statistique objective. Celle-ci fournit aux représentants élus, aux entreprises, aux syndicats, et aux organisations sans but lucratif, ainsi qu'à chacun des Canadiens, une base solide leur permettant de prendre des décisions éclairées. »<sup>4</sup> Plus concrètement, Statistique Canada nous rappelle que les statistiques servent entre autres à analyser le rendement économique, à évaluer l'efficacité du système judiciaire, des programmes de santé et d'éducation afin d'améliorer l'affectation des fonds, à justifier la législation, à délimiter les circonscriptions électorales, à déterminer les paiements de péréquation, à orienter et élaborer les politiques économiques, et à préparer l'instauration de nouveaux programmes sociaux (par exemple, garderies, logement social)<sup>5</sup>. De nos jours, pour y arriver, l'organisme effectue un recensement tous les cinq ans et environ 350 enquêtes sur des sujets sociaux et économiques diversifiés chaque année. Afin de s'assurer de l'appui du public sur lequel il enquête, la protection de la vie privée est une des valeurs au cœur de la mission de l'organisme. À cette fin, la Loi sur la Statistique de 1985<sup>6</sup> et la Loi sur la protection des renseignements personnels de 1985<sup>7</sup> servent de garants légaux. Le Bureau qualifie la relation qu'il entretient avec la société canadienne de « partenariat » : l'organisme collecte les renseignements fournis par la population pour ensuite les analyser et les communiquer. Certes, Statistique Canada n'a pas toujours eu la crédibilité et les fonctions qu'il détient de nos jours. L'organisme a évolué et s'est transformé au cours de son existence selon les dynamiques politiques (construction de l'État, rationalisation de la souveraineté politique), économiques (d'une économie coloniale à une économie nationale intégrée au capitalisme financier global), et culturelles (revendications identitaires, nouvelles théories économiques, nouveaux outils cognitifs).

---

<sup>4</sup> <http://www.statcan.gc.ca/about-apercu/about-apropos-fra.htm>

<sup>5</sup> <http://www.statcan.gc.ca/about-apercu/used-utiliser-fra.htm>

<sup>6</sup> Loi sur la Statistique 1985, Canada, <http://www.statcan.gc.ca/about-apercu/act-loi-fra.htm>

<sup>7</sup> Loi sur la protection des renseignements personnels 1985, Canada, <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/P-21/index.html>

## 2. Petite histoire de la statistique au Canada

C'est en 1666, au cours de son premier mandat, que l'intendant Jean Talon, représentant de Louis XIV en terre de Nouvelle-France, effectue le premier recensement en Amérique du Nord : 3 215 habitants sont recensés dans la colonie naissante. Au temps de la tutelle française, plusieurs recensements effectués sporadiquement offrent un lot important de données sociodémographiques à l'État français, très centralisé. Après la conquête anglaise, les statistiques se feront toutefois plus rares, du moins jusqu'à la Confédération (Beaud et Prévost, 2000 : 64-65). L'année suivant l'Acte d'Union de 1840 qui unissait le Haut et le Bas-Canada, Lord Sydenham organise le rapatriement au Canada de pouvoirs détenus jusqu'alors par Londres, en proposant de rationaliser les différentes administrations en plusieurs ministères aux directions propres (finance, défense, éducation, ressources naturelles, etc.). Inspiré par les recommandations de Durham et des pratiques de gestion britannique, Sydenham affirme que « les services du gouvernement [doivent être] organisés de façon que leurs dirigeants en aient la responsabilité et s'acquittent efficacement de leurs devoirs envers le gouverneur et la population » (cité dans Buckner, 2000). Un embryon de bureaucratie moderne émerge et les germes d'une « société de surveillance » apparaissent (Lyon, 1994 : 31). Au cours du 19<sup>e</sup> siècle, malgré plusieurs résistances, les chiffres deviennent de plus en plus importants dans l'explication des phénomènes sociaux et économiques. Deux ans avant la création de la Confédération canadienne de 1867, Joseph-Charles Taché<sup>8</sup>, haut fonctionnaire à Ottawa, déplore l'état des statistiques canadiennes ainsi que l'attitude hostile et les préjugés de plusieurs citoyens qui refusent de fournir des renseignements aux recenseurs craignant que le travail de ceux-ci serve à l'imposition de taxes. À cette époque, ce phénomène d'hostilité envers les recensements existait dans plusieurs pays occidentaux. Avec l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, qui fonde la confédération canadienne, se concrétise le premier cadre juridique de la statistique

---

<sup>8</sup> Joseph-Charles Taché (1820-1894) est un érudit : d'abord médecin, il devient ensuite député, journaliste, écrivain et sous-ministre de l'agriculture. Fervent adversaire des libéraux et défenseur des Canadiens-français, il est d'abord partisan de Lafontaine (élu en 1848-1851), pour se retrouver par la suite avec les Conservateurs (1854). Il deviendra alors un inconditionnel de la Confédération. Il sera finalement haut fonctionnaire à Ottawa pendant 24 ans. Il détermine le contenu, la forme et la procédure du recensement de 1871, une réalisation remarquable.

canadienne. L'article 51 proclame que le gouvernement fédéral doit tenir un recensement à tous les 10 ans afin de déterminer la répartition des sièges à la Chambre des Communes en fonction de la population de chaque province. Conséquemment, en 1871, Taché effectue un premier recensement canadien digne de ce nom qui « fait l'objet d'éloges à l'étranger comme au Canada et demeure pour les chercheurs une source inestimable de renseignements dignes de foi » (Nadeau, 2000), et ce, malgré plusieurs erreurs méthodologiques.

En 1905, le premier Bureau du Recensement et des statistiques est créé et doté d'un personnel permanent et qualifié. Il est important de noter qu'avant le début du 20<sup>e</sup> siècle, la statistique canadienne s'intéresse surtout à mesurer la croissance de la population. Par la suite, lorsque le pays s'industrialise, il devient primordial d'accumuler des données sur des sujets économiques comme « la division du travail, le développement de l'industrie, la production sous toutes ses formes, la circulation de marchandises, les grèves et les lock-out, les accidents de travail », et sur plusieurs autres thèmes (Beaud et Prévost, 1997 : 188). En 1912, en phase avec les nouveaux intérêts économiques de l'État canadien, le Bureau du recensement et des statistiques, qui dépendait jusque-là du ministère de l'Agriculture, passe sous la tutelle du ministère du Commerce. Toutefois, à cette époque, des gaspillages importants de ressources humaines et financières, conséquences directes du fait que les activités statistiques sont plus ou moins coordonnées, font douter de la crédibilité des données publiées. Alors, pour répondre à ces critiques, et par souci de centraliser les activités statistiques, les parlementaires canadiens adoptent la Loi sur la Statistique de 1918 et créent par la même occasion, le Bureau fédéral de la statistique (BFS). Le nouvel organisme centralisé collabore avec les provinces et les différents ministères fédéraux, et ceci sera encore plus vrai après la crise économique de 1929, étant donné la volonté gouvernementale de reprendre le contrôle sur l'économie en concordance avec les nouvelles théories économiques en vogue (keynésianisme). En 1930, le Bureau participe aux différents travaux statistiques de la Société des Nations, de l'Organisation internationale du travail, de l'Institut international de la statistique, et de la Conférence des statisticiens de l'Empire britannique. Se référant au boom économique dû notamment à l'effort de guerre, Statistique Canada rappelle dans un document célébrant son 75<sup>e</sup> anniversaire que « la conséquence la plus importante de la Seconde Guerre mondiale sur le développement de la statistique a été de démontrer que la

politique économique dépendait d'informations statistiques appropriées.» (Statistique Canada, 1993 : 33). C'est dans ce contexte que l'explication quantitative devient omniprésente après la 2<sup>e</sup> Guerre mondiale. « L'idée qu'il n'est plus de discours politique sans chiffre est certes devenue un lieu commun; elle traduit cependant une réalité, celle de la croissance presque exponentielle de la demande d'informations quantifiées, et de la formidable explosion, grâce à l'informatique et aux techniques de sondages, des enquêtes statistiques. » (Beaud et Prévost, 1997 :184). Dans un souci de ne pas répéter les erreurs qui ont mené à la crise de 1929 et ultimement à la 2<sup>e</sup> Guerre mondiale, l'intervention de l'État dans l'économie, antérieurement appuyée de manière dogmatique sur la théorie économique classique et sur l'apologie du libre marché, reposera désormais sur l'observation empirique des phénomènes économiques. Au Canada, on adopte le Système de comptabilité nationale (SCN) en 1942. À partir de 1947, l'ONU chapeaute la définition et la mise en œuvre des systèmes de comptabilité nationale à des fins d'harmonisation globale des données. De plus, durant la période qui suit la guerre, les grands programmes sociaux sont mis en place au Canada (assurance-chômage, pension de vieillesse, etc.) et donc de nouveaux besoins en information se font sentir : l'Enquête sur la population active, notamment, apparaît. En 1960, la Commission royale sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) propose plusieurs mesures afin de renforcer le système statistique centralisé et l'indépendance du Bureau face au pouvoir politique. Cinq ans plus tard, par décret, le gouvernement canadien donne le statut de ministère au bureau, et le statisticien en chef sera désormais considéré comme un sous-ministre<sup>9</sup>. Durant cette période, le Bureau subit une expansion majeure due, en grande partie, aux nouveaux besoins des différents ministères : il est question d'atténuer les inégalités régionales, d'offrir l'accès universel à l'éducation, d'offrir des soins de santé, et de combattre le chômage. En 1971, le BFS devient Statistique Canada, le recensement est désormais effectué à tous les 5 ans, et le nouvel organisme statistique doit recueillir les données nécessaires à l'application des lois fédérales. La collecte des renseignements se fait conjointement avec les provinces afin d'éviter les chevauchements et l'accès aux données administratives est autorisé. Le Conseil consultatif fédéral-provincial de la politique statistique est créé en 1974. À partir de la fin des années 70, et cela se poursuit aujourd'hui, le

---

<sup>9</sup> Statistique Canada, *Les fondements du système statistique canadien*, [En ligne], <http://www.statcan.gc.ca/about-apercu/history-historique/foundation-fondation-fra.html>.

gouvernement fédéral impose d'importantes restrictions budgétaires à l'organisme, qui se traduisent par la réduction du personnel, la rationalisation des méthodes de travail et l'abandon de certaines publications. « Deux enquêtes, l'une menée par Sir Claus Moser, ex-directeur du *Central Statistical Office* de Grande-Bretagne, l'autre par la firme *Price Watherhouse Associates*, formuleront diverses recommandations touchant à la gestion de l'organisme. » (Beaud et Prévost, 1997 : 190). Si la période des années 1980-1990 et 2000 est marquée par l'austérité, il n'en demeure pas moins que cette période est considérée comme l'âge d'or de Statistique Canada : la quantité, la qualité et la crédibilité des données est soulignée à plusieurs reprises. Deux années de suite, en 1991 et 1992, le magazine *The Economist* rend hommage à Statistique Canada en lui décernant la palme du meilleur organisme statistique au monde. L'idée qu'il est possible d'en faire plus avec moins prend tout son sens.

À la fin de 1984, à la suite du rapport du groupe de travail Nielsen<sup>10</sup> sur l'examen des programmes, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney décide de couper dans les dépenses de l'État et annonce que le recensement de 1986 n'aura pas lieu. Statistique Canada, soutenu par plusieurs acteurs concernés, réitère la pertinence du recensement et promet de le faire en gérant lui-même la réduction des coûts pour 100 millions de dollars et la réduction du personnel de 486 personnes-années (Statistique Canada, 1985-86; 1993). Le mandat du nouveau statisticien en chef, Ivan Fellegi, débute et est caractérisé par l'adoption de pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique qui répondent en partie aux coupes budgétaires gouvernementales. Une approche orientée vers les « clients » est établie, la commercialisation de produits statistiques et de services permet de combler les manques en ressources pécuniaires, plusieurs activités administratives sont imparties au secteur privé, et l'information produite par le bureau statistique doit être soumise à de nouveaux critères de qualité qui sont relatifs à l'efficacité organisationnelle. À la fin février de 1995, le Canada participe au G7 à Bruxelles et entérine avec les autres participants le concept de *global*

<sup>10</sup> Le Groupe de travail Nielsen est formé par le gouvernement Mulroney au lendemain de son accession au pouvoir. Ce groupe ministériel a pour objectif de « revoir les programmes existants en vue d'éliminer ceux qui étaient devenus inutiles et d'en consolider d'autres, en vue non seulement de réaliser des économies, mais d'avoir un meilleur gouvernement » (Paquin, 1997 : 153). Présidé par le vice-premier ministre Éric Nielsen, le groupe est composé de trois ministres d'envergure et d'un comité-conseil constitué de onze personnes provenant du secteur privé.

*society of information*. Dans un objectif de démocratisation et d'efficacité, c'est au cours de la même année que Statistique Canada décide de créer et d'utiliser son site Internet afin de diffuser l'information produite et la méthodologie employée pour y arriver. Un an plus tard, l'Initiative de démocratisation des données (IDD) est lancée « afin d'améliorer l'accès aux données pour les établissements d'enseignement postsecondaire canadiens »<sup>11</sup>. Ainsi, conscient de ces nouvelles priorités, Statistique Canada adapte non seulement le contenu de ses programmes statistiques, mais l'organisme s'efforce d'adopter de nouvelles pratiques d'organisation propres à une bonne gouvernance caractéristique du projet de la société de l'information. Toutefois, comme nous venons de le souligner, de nouvelles techniques de management sont adoptées avant le projet de société globale de l'information. Nous délimitons donc l'étendue temporelle de notre recherche de 1985 à 2008, années durant lesquelles Ivan P. Fellegi occupe le poste de statisticien en chef de Statistique Canada.

### 3. Question générale de recherche

Mis à part celles de Beaud et Prévost (1997, 2000, 2007, 2010), de Worton (1998), et l'histoire maison de Statistique Canada (1993), très peu d'études francophones en science politique ont été consacrées à la trajectoire historique de Statistique Canada. En replaçant l'organisme dans une perspective sociologique et historique, il nous semble pertinent d'observer comment, à travers l'adoption de nouvelles techniques d'organisation et de fonctionnement, Statistique Canada s'adapte aux contraintes budgétaires qui lui sont fixées et «renégocie», dans ces conditions, la marge d'indépendance scientifique et professionnelle qui lui paraît essentielle à la production d'une information «objective». Contrairement à ce que l'histoire-maison de Statistique Canada (1993) tente de faire, il ne s'agit pas ici de retracer les grandes transformations de l'organisme ou son histoire institutionnelle. À l'instar de Beaud et Prévost (2000), il nous semble essentiel de considérer, d'une part, l'évolution des systèmes statistiques dans un cadre national, sans pour autant nier les développements supranationaux, et, d'autre part, de saisir les dynamiques historiques de Statistique Canada en prenant compte

---

<sup>11</sup> Statistique Canada, *Qu'est-ce que l'Initiative de démocratisation des données (IDD)?*, [En ligne], <http://www.statcan.gc.ca/dli-ild/about-apropos-fra.htm>

de l'apparition de nouveaux outils cognitifs et de nouveaux modes d'organisation en partie issus du secteur privé, qui ne sont pas nécessairement liés directement au développement du Bureau, et qui pourtant modifient ses pratiques. Comme nous le verrons plus loin (chapitre 3), le développement des critères de qualité de la statistique nationale, dont l'histoire passablement complexe est pour une large part liée à l'industrie, correspond à ce type d'influence « extérieure » qu'a subi le système statistique canadien.

Ce mémoire a donc pour objectif premier de décrire comment, au cours du mandat d'Ivan P. Fellegi (1985 à 2008), Statistique Canada, confronté aux exigences budgétaires du gouvernement canadien, a cherché à répondre à celles-ci en introduisant, et en les adaptant, un certain nombre de pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique. Après avoir établi notre cadre théorique général (chapitre 1), nous examinerons trois ensembles de pratiques nouvelles dont l'importance est indéniable, soit la «gouvernance en réseau», qui redéfinit les rapports entre l'organisme et ses partenaires (chapitre 2), la mise en place d'un cadre de gestion de la qualité, qui redéfinit le «produit» même de l'organisme (chapitre 3) et l'introduction de pratiques de commercialisation, qui redéfinissent cette fois jusqu'à un certain point les rapports avec les usagers (chapitre 4). Cet examen sera guidé par la préoccupation suivante : dans quelle mesure l'adoption de ces nouvelles pratiques a-t-elle pu exercer un impact sur la mission de l'organisme quant à la production d'information et sur l'indépendance scientifique et professionnelle dont il se réclame? Une réponse définitive à cette question dépasse certes le cadre de ce mémoire. Elle supposerait en effet un examen détaillé des changements apportés au «programme statistique» de l'organisme et une comparaison systématique avec la période antérieure. Nous estimons toutefois qu'une description adéquate des transformations évoquées plus haut et un repérage des problèmes et des questions qu'elles sont susceptibles de soulever quant à la nature des informations recueillies et quant à l'autonomie professionnelle et scientifique de l'organisme constitue un préalable à toute étude de plus grande envergure.

## CHAPITRE I

### PERSPECTIVES SOCIOPOLITIQUES SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE NATIONALE

L'activité de la statistique nationale consiste à quantifier les phénomènes sociaux, économiques, politiques (le rendement des institutions) et culturels (l'industrie culturelle). Il s'agit de construire un énoncé qui représente par des mots le phénomène qui nous intéresse, pour ensuite pouvoir le représenter en le mesurant par les chiffres. Ces deux activités comportent plusieurs présupposés cognitifs, éthiques et politiques, et de multiples conséquences du même ordre. Nous analyserons le développement de la statistique nationale à travers trois paradigmes qui nous seront utiles afin de cerner les enjeux majeurs de celui-ci. Premièrement, le paradigme de la rationalisation, présentée comme caractéristique du développement de la modernité et notamment de l'État moderne, nous permettra de saisir les fondements de la légitimité et de l'utilité des systèmes statistiques. Ces derniers servent généralement à comprendre, dans une perspective technique, le monde dans lequel la société étudiée évolue, et servent à fournir l'information qui peut s'avérer essentielle à l'action politique. Ensuite, le paradigme de la surveillance nous donne la possibilité d'observer le développement de la statistique nationale dans une perspective d'ordre normatif liée à la construction et au développement de l'État-nation. Enfin, les débats sur la construction d'une objectivité (ou d'une perception d'objectivité) par la statistique favorisent la compréhension des différents mécanismes par lesquels celle-ci revêt les habits de la crédibilité scientifique.

#### 1.1 Statistique nationale et rationalisation

Les systèmes statistiques nationaux peuvent être pensés à l'aide du paradigme de la rationalisation issu des travaux de Max Weber et, plus récemment, de ceux de Jürgen Habermas. La rationalisation peut en effet être décrite comme un processus qui accompagne la modernité et cherche à convertir les problèmes politiques en problèmes techniques. De ce processus de rationalisation, il résulte un désenchantement du monde, un sentiment de perte

de sens, et un rejet de l'explication religieuse des phénomènes autrefois considérés comme magiques ou mystiques. L'intellectualisation et la rationalisation « signifient bien plutôt que nous savons ou que nous croyons qu'à chaque instant nous pourrions, pourvu que seulement nous le voulions, nous prouver qu'il n'existe en principe aucune puissance mystérieuse et imprévisible qui interfère dans le cours de la vie; bref que nous pouvons maîtriser toute chose par la prévision. » (Weber, 1963 [1919] :13) En effet, la rationalisation désigne généralement les efforts (techniques, scientifiques, etc.) des individus et des collectivités afin de s'adapter à leur environnement. Du point de vue des statisticiens, la rationalisation correspond effectivement à la nature du travail qu'ils accomplissent : tenter de saisir scientifiquement les tendances sociales et économiques d'une société afin de fournir une information susceptible de guider l'action publique. Les choses sont toutefois plus complexes. Comme l'écrit Desrosières : « L'histoire des outils de rationalisation est, malgré ce que prétendent parfois les rationalisateurs, aussi tumultueuse et non linéaire que celle des façons de penser la société et celle des politiques visant à agir sur celle-ci. » (2008b : 9). En fait, Weber avait déjà souligné que le remplacement de l'explication religieuse par la rationalisation menait à la perte de sens, et conséquemment à la pluralité des valeurs qui entrent en choc à perpétuité (Weber, 1963 [1919]). En effet, en répondant aux demandes d'information du gouvernement et des différents publics concernés, le système statistique tend à délimiter le champ des possibles en excluant ce qui n'est pas mesuré (ou mesurable) et en normalisant ou en objectivant ce qui l'est. « The logic of rationalization assumes that once politicians or political appointees define the broad goals of a program (...), responsibility for administering the system and creating the empirical knowledge at its base can be entrusted to career civil servants and technical agencies. » (Stapleford, 2009 : 6)

### 1.1.1 Quelques critiques de la rationalisation

La thèse wébérienne de la rationalisation sera périodiquement critiquée au courant du 20<sup>e</sup> siècle. Ces critiques semblent se cristalliser avec les mouvements antiautoritaires des années 60 et 70. D'abord, par l'École de Francfort, dont les adeptes voient dans la rationalisation un prisme instrumental lié au capitalisme (Marcuse, 1968) ou tout simplement à la modernité (Adorno et Horkheimer, 1983 [1974]). Par des dynamiques de synthétisation et d'unification,

par son conformisme au calcul et à la simple utilité, par sa comparaison et sa mise en équivalence de ce qui est hétérogène dans la société bourgeoise, la Raison est, pour Adorno et Horkheimer, totalitaire (1983 : 24). « Pour elle, tout processus est déterminé au départ : c'est en cela qu'elle est mensongère... » (Adorno et Horkheimer, 1983 [1974] : 41). Ils critiquent le positivisme plus ou moins assumé de celle-ci, qui n'est en fait qu'une radicalisation de la terreur mythique, autrefois portée par les religions ou la magie. La statistique nationale peut prêter flanc à cette critique, en ce qu'elle joue certainement un rôle dans la simplification de phénomènes complexes et hétérogènes, en les mettant en équivalence par le biais de la quantification. Plus tard, les fonctionnalistes définiront la rationalité sociale comme étant entièrement déterminée par l'environnement et le système mis en place (Parsons, 1977). Enfin, les postmodernistes pointent du doigt l'ethnocentrisme occidental de la rationalisation sociale (Lyotard, 1979). Toutes ces critiques seront reprises plus tard par des épistémologues, des sociologues de la quantification et de la statistique nationale (voir le point 1.3).

#### 1.1.2 Habermas et la réhabilitation de la Raison

Habermas, dans une tentative de réhabiliter les idéaux de la modernité, fait une synthèse de ces critiques pour poser les bases de sa propre conception de la rationalisation sociale (Ouattara, 1995 : 62). En tentant d'unifier la raison théorique et la raison pratique, Habermas propose la rationalité communicationnelle (Habermas, 1981). Cette rationalité émerge à travers une panoplie de présuppositions bien précises, qui ne sont pas sans rappeler les concepts kantien « d'idée cosmologique », « d'idée de liberté », « de la faculté des idées », et « de la faculté des principes ». En fait, Habermas présuppose pragmatiquement à la rationalité communicationnelle un « monde objectif commun », « la rationalité d'acteurs tenus comme pleinement responsables », « l'inconditionnalité des prétentions à la validité émises dans l'agir communicationnel », et « la discussion rationnelle comme forum incontournable de toute justification possible » (Habermas, 2006 [2001] : 20-22). Pour le travail du statisticien, il est primordial que « l'objectivité du monde signifie que celui-ci nous est donné comme monde identique pour tous » (Habermas, 2006 [2001] : 25) afin que l'information produite soit légitime et acceptée du plus grand nombre possible. Ici, ce sont la crédibilité de la véracité des énoncés statistiques, les connaissances, et la pertinence du

programme statistique qui sont en jeu. Le consensus de la communauté scientifique concernée, les statisticiens du Bureau et leurs pairs, est aussi une prémisse à l'autorité de l'information produite. Afin d'éviter le piège de résumer la rationalité sociale à la seule rationalité instrumentale, Habermas distingue la rationalité culturelle (maîtrise de la nature) de la rationalité sociale (mise en place d'un cadre institutionnel, d'une structure d'intersubjectivité) et insiste sur le fait que la modernisation capitaliste correspond à un type sélectif de rationalisation. Dans la rationalité communicationnelle, la discussion et la délibération dans un objectif de consensus sur une « objectivité » sont mises de l'avant. Pour ce type de rationalité, la symbolique et sa prétention à la validité (discours) sont antérieures et permettent ultérieurement l'action (des corps). Ces arguments sont la base de la légitimité pour tout organisme national de la statistique pour qui la validité des énoncés et la compétence communicationnelle prouvent la rationalité de celui-ci et permettent l'action publique. Le critère de qualité de l'information qu'est la pertinence fait appel à la compétence communicationnelle. Le bureau statistique s'inscrit dans une activité communicationnelle scientifique, aux méthodes cognitives empiriques, et qui prétend à la vérité pour permettre la compréhension dans un contexte d'intersubjectivité. Cette dernière phrase constitue, sans contredit, le fondement de la rhétorique des statisticiens qui font une interprétation du rôle de leur travail.

L'inscription du bureau canadien de la statistique dans une rationalité communicationnelle permet certainement d'expliquer son rôle, surtout pour les acteurs qui le composent et qui cherchent à le légitimer. Toutefois, en voulant légitimer la compétence communicationnelle du bureau, les acteurs concernés n'évoquent que rarement l'évolution du contenu des programmes statistiques. Contrairement aux présupposés pragmatiques nécessaires à l'émergence d'une rationalité communicationnelle, nous pourrions affirmer que le contenu reflète très souvent les rapports de forces (politiques et économiques) de la société étudiée. En effet, comment peut-on présupposer l'existence d'un monde objectif commun et d'acteurs rationnels responsables, sans prendre en compte les intérêts divergents d'individus aux contextes diamétralement opposés, ou en niant les intérêts inhérents des différentes classes qui s'entrechoquent dans notre société capitaliste, ou dans toute autre type de société stratifiée? À l'instar de la conception libérale de l'égalité, le pragmatisme habermassien tend

à dépolitiser les rapports économiques existants. En conséquence, la discussion et l'intersubjectivité qui caractérisent la rationalité communicationnelle semblent justes et effectives. Les inégalités matérielles et les rapports de domination sont alors mis de côté afin que l'apologie de la communication et du choc des idées puisse être légitimée. « Communiquer suppose que ceux qui participent à la communication puissent se comprendre par-delà les limites de mondes vécus divergents, et ce parce que, visant un monde objectif commun, ils sont guidés par la prétention à la vérité... » (Habermas, 2006 [2001] : 33). Se voulant une représentation d'un monde commun objectif, la société canadienne dans ce cas-ci, le programme statistique composé des différentes thématiques évolue au gré des dynamiques économiques, politiques et culturelles. L'utilité démocratique du système statistique pour la création de politiques publiques sert directement une élite spécialisée, et indirectement, par représentation politique, les citoyens. Évidemment, tous n'ont pas le temps, ou ne sont pas nécessairement habilités à décortiquer les millions de données publiées par le bureau statistique, ni surtout à comprendre le cadre conceptuel des multiples enquêtes effectuées. Toutefois, les données demeurent accessibles pour quiconque désire s'y intéresser.

### 1.1.3 L'accumulation d'informations et l'indépendance des corps non élus

Dans la perspective de la rationalisation, le problème politique que représente l'accumulation d'informations sur la société est résolu bureaucratiquement. La délégation de pouvoir des citoyens vers les élus qui définit la démocratie représentative, suppose aussi une transmission de la tâche de l'accumulation de renseignements sur la société à l'autorité gouvernementale. Frank Vibert souligne un problème inhérent de la démocratie représentative qui accompagne cette transmission : le manque d'objectivité et l'utilisation des informations collectées par les gouvernements à leurs propres fins (censure et interprétation subjective), et donc la perte de confiance des citoyens envers leurs élus. Afin de remédier à ce problème, il évoque une nouvelle séparation des pouvoirs en démocratie entre les élus, ceux qui émettent des jugements sociaux, politiques et éthiques, et une diversité d'organes « indépendants » non élus qui s'occupent de collecter, de traiter et de diffuser l'information « objective » pour que la population ne se sente pas bernée par ses gouvernants (Vibert,

2007 : 13). À titre de service public, Statistique Canada fait partie de ces organes non élus, dont le représentant en chef est nommé par le gouvernement, et qui doit rendre des comptes aux élus, qui, eux, sont redevables devant les citoyens. Souligné par Vibert, cette séparation prend forme et se concrétise au courant du 20<sup>e</sup> siècle. Ce sont justement l'« indépendance » et la montée en importance des divers corps non élus, au détriment des élus, qui sont questionnées dans son ouvrage. Ces organes non élus, dont les systèmes statistiques nationaux font partie, sont caractérisés par une évolution dans un monde technique au savoir spécialisé, ils reposent sur la collecte d'informations provenant le plus souvent de la sphère dite privée, font partie d'une communauté épistémique, ne recherchent pas nécessairement à plaire au public et désirent garder leur distance face aux politiciens. Vibert fait une analogie entre les collecteurs d'information et la branche judiciaire en indiquant que le travail de ceux-ci doit être généralement accepté par la population, mais que ce travail ne doit pas répondre directement à celle-ci (Vibert, 2007 : 116). Il faut toutefois mentionner que ce sont les législateurs élus qui déterminent et structurent autant le système judiciaire que Statistique Canada. Malgré que ceux-ci soient considérés comme indépendants, il n'en demeure pas moins qu'ils sont les créatures et les responsabilités d'élus. Vibert énumère trois principes de base pour leur légitimation : faire une distinction entre l'analyse normative et l'analyse positive, respecter les faits, et respecter ce qui n'est pas encore connu (Vibert, 2007 : 121-123). Ce sont là les préceptes que les statisticiens font leur lorsqu'ils travaillent à convertir les problèmes politiques en problèmes statistiques.

## 1.2 Statistique et surveillance

Les multiples critiques adressées aux théoriciens de la rationalisation sont généralement de deux types. Il y a d'abord, à l'instar d'Horkheimer et d'Adorno (1983), la critique de la Raison en tant que phénomène transcendantal qui remplace tout mysticisme. La rationalisation devient exclusivement instrumentale dans ce cas-ci. Ensuite, il y a la critique contextualisée de la Raison qui considère les dynamiques socio-historiques du processus de rationalisation étudié. Les auteurs qui évoquent le concept de « surveillance » se situent pour la plupart dans ce deuxième type de critique. Pour ceux-ci, le concept de « surveillance »

s'applique autant à l'entreprise privée qu'à l'État, que ce soit à des fins administratives ou sécuritaires. La plupart de ces auteurs considèrent la rationalisation sociale comme un ensemble de « forces d'assujettissement des individus aux normes et aux valeurs objectivées de la société » (Ouattara, 1995 : 29), et donc en évacuent pour la plupart l'aspect émancipateur. Souvent associé au développement de la modernité ou du capitalisme, le concept de « surveillance » est évoqué afin d'expliquer les rapports de domination par l'utilisation des techniques et de la science pénétrant en profondeur la société, et ce, de façon hiérarchique (de haut en bas). À la fin du 18<sup>e</sup> siècle, précédant le développement de la bureaucratie moderne et de l'utilisation des techniques de surveillance, Jeremy Bentham, philosophe de l'utilitarisme, propose l'idée de *panoptique* en s'inspirant d'une structure architecturale conçue pour surveiller ses occupants individuellement. Michel Foucault reprend le concept de panoptique dans son ouvrage *Surveiller et punir* (1975) qui est perçu comme un ouvrage précurseur chez les auteurs contemporains épris du concept de surveillance. Ultérieurement, Foucault utilise son concept afin d'expliquer « la rationalisation de la pratique gouvernementale dans l'exercice de la souveraineté politique » (Foucault, 2004 : 4). Au plan de ses relations extérieures, l'État se fixe des objectifs limités qui doivent obligatoirement prendre les autres acteurs de la scène internationale en compte. Toutefois, lorsque vient le temps de régler les comportements des sujets en son sein, l'État peut se permettre des « objectifs illimités » (Foucault, 2004 : 9). Afin d'éviter un despotisme du souverain, des limitations doivent être posées à ces objectifs. C'est la tâche du libéralisme, qu'il soit politique ou économique. À partir du milieu du 18<sup>e</sup> siècle, l'économie politique (théorie sur l'organisation, la distribution et la limitation des pouvoirs en société) succède au droit, reconnu comme le premier type de limitation accompagnant la naissance de la modernité politique, afin de limiter l'étendue des pouvoirs du souverain (Foucault, 2004 : 12-21). Les pratiques gouvernementales sont alors directement influencées par l'économie politique, et le marché est institué comme régime de vérité. C'est lui, par le système des prix, qui juge des pratiques gouvernementales comme étant légitimes ou non. Dans « l'art libéral de gouverner » (Foucault, 2004 : 66), la liberté des individus est non seulement nécessaire comme instrument de régulation, mais elle est aussi produite et organisée grâce à la surveillance : le principe de sécurité est le coût légitime de la liberté qui accompagne le libéralisme. C'est surtout avec le concept de biopolitique, par lequel Foucault explique

l'entrée de la vie humaine dans les enjeux politiques et économiques pour le développement du capitalisme, que nous pouvons faire le lien avec la statistique (Foucault, 2004). Les processus de vie sont analysés, quantifiés et font, de plus en plus, partie de stratégies politiques visant à les contrôler, à les modifier, en bref, à les normaliser. C'est une théorie normative de l'ordre qui est posée ici par l'accumulation de renseignements.

Évidemment, depuis le début de la modernité jusqu'à maintenant, la surveillance et ses techniques se sont développées selon l'évolution des relations sociales et des innovations technologiques socialement construites. Le taylorisme, ou l'organisation scientifique du travail, apparaît dans l'entreprise à la fin du 19<sup>e</sup> siècle et accélère le processus d'industrialisation. Plus tard, l'État-providence, largement répandu en Occident dans la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle, la production et la consommation de masse provoquent une expansion de la surveillance qui s'immisce de plus en plus dans ce qui est toujours considéré comme la sphère privée des individus. Plus contemporains et se référant toujours à Foucault (1975, 2004), plusieurs sociologues utilisent le concept de surveillance propre à la naissance de la société de l'information ou à la création de l'État-nation pour expliquer la collecte de données sur les individus formant la société. Même si ce concept et l'étude de celui-ci deviennent populaires au courant des années 80, Lyon (1994 : 7) nous rappelle que la surveillance a déjà été analysée sous d'autres noms par des penseurs antérieurs comme Marx (rapports sociaux de production), Weber (bureaucratie), et évidemment Foucault (discipline). Généralement, la surveillance permet la création d'un savoir sur lequel il devient possible d'agir (pouvoir).

### 1.2.1 Surveillance et néolibéralisme

Pour Foucault, les néolibéraux font la critique de la conception du travail utilisée par les théoriciens de l'économie classique (temps de travail), et proposent de quantifier les qualités qui composent ce qu'ils nomment capital humain. Celui-ci est composé d'éléments innés et d'éléments acquis et fait désormais du travailleur un entrepreneur qui investit dans son capital-compétence (Foucault, 2004 : 231-233). Il s'agit ici non seulement d'évaluer les niveaux d'éducation des individus qui composent une population, mais aussi d'observer

toutes les étapes correspondant aux différents cycles de la vie (famille, santé, migration, etc.) qui sont analysés comme facteur de productivité et conséquemment de croissance économique. Actuellement, certains s'attèlent à définir et à développer de nouveaux « indicateurs de richesse » qui ne sont pas directement en lien avec la croissance économique et qui rendraient compte des enjeux environnementaux et de la qualité de vie (Stiglitz et al., 2009). Toutefois, pour l'instant, ces nouveaux indicateurs, peinent à s'intégrer au programme statistique (nous observerons brièvement le cas des indicateurs environnementaux dans le programme statistique canadien au 2<sup>e</sup> chapitre), et font rarement l'objet de réglementation au détriment de mécanismes d'incitation (ex. : bourse du carbone) caractéristiques de l'idéologie néolibérale. Stephen Gill (1995) situe la surveillance contemporaine dans un contexte de néolibéralisme disciplinaire : l'expansion tant horizontale que verticale de la surveillance se justifie par l'ampleur des libertés économiques des individus et des mécanismes discursifs disciplinaires nécessaires pour maintenir l'ordre social. L'impression de perte de contrôle des États sur les flux financiers, et l'incessante compétition entre les États pour attirer ceux-ci provoquent une volonté de contrôle dont l'État, du moins certains de ses représentants, veut se doter pour encadrer la liberté des agents économiques. En coordination avec les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, ONU), le programme statistique canadien s'efforce de cerner avec de plus en plus de précisions les dynamiques canadiennes du commerce international et des marchés financiers. Pour sa part, Meryam Marzouki (2010) propose l'hypothèse selon laquelle des logiques managériale et sécuritaire orientent la surveillance sur les populations, mais aussi sur le processus de surveillance (les agents) et sur les résultats que celui-ci produit. L'adoption de pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique et l'évaluation chiffrée des informations produites selon un cadre de gestion de la qualité totale chez Statistique Canada tendent à soutenir cette hypothèse. C'est, du moins, ce que nous tenterons de démontrer dans les chapitres suivants. Armand Mattelart (2007) associe le développement technologique et l'ordre sécuritaire changeant selon les périodes historiques pour expliquer la trajectoire de la surveillance. Pour lui, aujourd'hui, le paradigme managérial de l'entreprise-réseau du postfordisme tend à s'immiscer dans toutes les institutions afin de surveiller et rendre compte d'une société qui repose sur les principes de performance, d'efficacité, et de concurrence généralisée (Mattelart, 2007 : 215). Dans ce cas-ci, la sécurité et l'ordre remplacent la conception d'un projet de bien commun. Pour résumer,

si l'on associe les différentes préoccupations de la surveillance à l'ère néolibérale évoquée plus haut à la statistique nationale, nous pouvons saisir l'émergence dans les programmes statistiques, durant les trois dernières décennies, de nouvelles enquêtes statistiques portant sur le système financier, les compétences humaines, l'efficacité des programmes sociaux (santé, éducation), la consommation, le commerce international, etc. Pour sa part, Lyon (1994) propose de considérer les innovations technologiques socialement construites, les NTIC en particulier, dans le développement de la surveillance à l'ère de la société de l'information. L'augmentation de la taille des fichiers, la vitesse des flux de données, l'atténuation de la dynamique centralisation/décentralisation, et la surveillance à distance caractérisent les nouvelles capacités de celle-ci. Pour le système statistique, ces avancées technologiques concordent avec le développement de la théorie microéconomique, avec la recherche sur des politiques sectorielles pour des périodes historiques données, avec la mise en ligne des données, des métadonnées et des microdonnées. Enfin, il est à noter que tous ces auteurs mettent l'accent sur l'expansion, tant horizontale (élargissement des champs) que verticale (en profondeur dans la sphère privée), de la « surveillance » dans le contexte néolibéral de la société de l'information.

### 1.2.2 Entre la rationalisation et la surveillance

Nous remarquons un point commun entre le paradigme de la rationalisation et celui de la surveillance : les relations sociales et le développement des outils technologiques et cognitifs sont des facteurs essentiels pour concevoir l'évolution du système statistique. De plus, nous croyons que celui-ci se situe entre l'aspect d'émancipation que peuvent permettre la science et la technique pour un individu ou des collectivités interagissant dans un environnement défini, et l'aspect normatif lorsque les statistiques sont utilisées à des fins stratégiques et politiques par l'État pour imposer, certains diront de manière technocratique, un mode de développement économique ou un ordre sécuritaire. Le paradigme de la surveillance nous permet d'observer dans quel contexte servent ces techniques. Ainsi, il devient plus aisé de comprendre les thématiques ciblées par les « surveillants » si on les lie aux politiques appliquées dans une période donnée. Dans le cas de la statistique nationale,

ceci se reflète dans le programme statistique. Selon nous, le concept de « surveillance » nous permet de saisir le pourquoi et le quoi de la statistique nationale.

### 1.3 Statistique et construction de l'objectivité

Un des objectifs fondamentaux du système statistique, qui simultanément fonde les bases de sa légitimité, est de se réclamer d'une objectivité dans la production de l'information au sein du bureau, ou du moins, de créer une perception d'objectivité par les utilisateurs en particulier et par le public en général. Mais comment construit-on une objectivité? Desrosières (1993, 2008ab), Porter (1995), Stapleford (2009), Gosselin (1992), Berns (2009), Prévost et Beaud (1997, 2000, 2007) se concentrent sur le processus de quantification et sur l'appareil statistique des gouvernements en particulier. Desrosières affirme que les statistiques peuvent être comprises comme un outil de la Raison contre l'arbitraire des passions. Il leur confère des rôles de « désidéologisation et d'objectivation permettant de traiter les faits sociaux "comme des choses", selon l'expression de Durkheim » (Desrosières, 2008a : 22). Il dénote deux espèces de controverses qui peuvent survenir dans l'usage des statistiques : celles qui portent sur le fait de quantifier, c'est-à-dire d'exprimer sous forme de chiffres ce qui n'existait alors qu'en mots, ou, pour parler autrement, le fait de mettre en équivalence des qualités à première vue incommensurables; et celles qui portent sur des objets proprement techniques, par exemple les moyennes ou les calculs de probabilité. Ensuite, lorsque vient le temps d'utiliser les statistiques dans l'espace public, Desrosières voit généralement deux types d'argumentation qui les accompagnent : une position réaliste ou objectiviste (la statistique comme reflet de la réalité) et la position nominaliste ou relativiste (dénonciation de la statistique comme construction arbitraire, toute forme de catégorisation niant la spécificité de l'objet mesuré). Pour transcender cette dichotomie, Desrosières conçoit les énoncés statistiques comme des conventions qui définissent des objets, qui engendrent des réalités, qui reconfigurent la réalité insaisissable, pour autant que ces conventions tiennent la route et qu'elles résistent à leurs critiques (Desrosières, 2008a : 99). Ces conventions investissent l'espace public, et leur construction peut dès lors faire objet de débat. Prévost et Beaud (1997 : 183-184) résument bien cette définition de la statistique comme une

« construction hybride » se situant entre un reflet de la réalité et une construction purement logique : une objectivation de la réalité qui agit comme déterminant majeur des débats politiques. L'idéal égalitaire de la modernité mène à la comparaison, et ainsi à la constitution d'espaces d'équivalence pour y arriver. En ce sens, les données sur les inégalités sociales, sur les femmes, sur les identités, se sont progressivement développées suite à des revendications politiques. Une fois que ces « constructions » sont acceptées, codifiées, elles tendent à prendre leur indépendance et à être perçues comme la réalité, c'est-à-dire comme des faits indiscutables.

### 1.3.1 La quantification comme technologie de la distance

Pour Porter, la quantification est une technologie de la distance, une technologie qui permet de se rapprocher de l'objectivité, car « in science, as in political and administrative affairs, objectivity names a set of strategies for dealing with distance and distrust » (Porter, 1995 : IX). Ici, l'objectivité est un idéal moral : une lutte constante contre la subjectivité. Pour la bureaucratie, cette technologie de la distance permet, en apparence, de ne pas s'impliquer personnellement dans les décisions administratives : elle ne remet pas les chiffres dont elle se sert en question pour son travail, elle les prend tels qu'ils sont. Porter réitère l'importance de situer le processus de quantification dans un cadre social en opposition au pur reflet de la nature qui place la quantification comme extérieure à celui-ci. En optant pour cette dernière perspective, les sciences humaines et les sciences de la nature ont tenté de fabriquer une objectivité par la mesure des objets étudiés, tout en l'émancipant des cultures, des traditions et des savoirs locaux (Porter, 1995 : 22). L'objectif est de produire des savoirs à vocation universelle qui sont recherchés entre autres par un État et par des institutions économiques nationales ou internationales. La quantification tend à uniformiser des phénomènes distincts contrairement au relativisme implicite de la qualification. À l'époque préindustrielle, lorsque la qualité surpassait la quantité dans l'analyse de phénomènes sociaux ou économiques, les multiples types de mesure étaient « at least an inconvenience, if not an obstacle to the growth of large-scale trading networks, and the expansion of capitalism was one important source of the impetus to unify and simplify measures » (Porter, 1995 : 25). L'uniformisation des mesures a donc permis petit à petit de quitter l'ancien ordre économique

fondé sur des privilèges et d'entrer dans un ordre où la loi et le contrôle administratif prévalent. Ainsi, afin de se distancier d'une conception absolue de l'objectivité, il est possible de se fier à deux autres manières de la concevoir. D'abord, le consensus des membres d'une communauté scientifique (les experts d'une discipline) rend possible une «objectivité disciplinaire». Toutefois, pour légitimer ce type d'objectivité, il est primordial que les experts concernés démontrent l'évidence de leur expertise et leur indépendance par rapport aux intérêts extérieurs (ex. : monde des affaires, gouvernement), leur impartialité par rapport à l'objet étudié. Ensuite, Porter évoque l'objectivité mécanique, souvent associée aux positivistes, qui consiste à suivre un cadre réglementaire qui empêche tout biais subjectif extérieur. Évidemment, l'objectivité mécanique ne peut jamais être purement mécanique, une expérience du monde vécu est nécessaire afin d'établir le cadre réglementaire. Une tension constante existe entre les deux types d'objectivité. Néanmoins, pour Porter, il est clair que l'objectivité est de plus en plus synonyme d'expertise, et que cette expertise résulte d'une relation entre les scientifiques et les représentants de l'État (bureaucrates, élus) dans le cas de la statistique nationale. Il s'agit donc de politiser la construction statistique. Étant donné la crédibilité croissante des décisions qui sont basées sur des évidences chiffrées, il est nécessaire de prendre la base sociale de l'autorité en compte pour saisir les subtilités de l'objectivité proposée (Porter, 1995 : 6).

### 1.3.2 L'homogénéisation des phénomènes étudiés par l'objectivité quantifiée

Fondamentale pour la justice, la transparence, et la quête d'un savoir véridique, l'objectivité, lorsqu'elle est constamment évoquée, tend à réduire la complexité des situations. Lyon (1994) retrouve l'objectivité des modernes dans la construction de systèmes statistiques, et plus particulièrement aujourd'hui, dans les bases de données électroniques. Toutefois, par l'adoption d'une perspective empruntée aux féministes, il caractérise l'épistémologie des Lumières comme étant masculine, c'est-à-dire qu'elle est fondée sur la rationalité et le contrôle au détriment des émotions et de l'attention (Lyon, 1994 : 206). Le comportement est surveillé, les motivations et les intentions sont laissées de côté. Un peu dans le même sens que Lyon, Gabriel Gosselin (1992) nous rappelle que le processus de quantification tend à oblitérer les réalités sociales. L'État tend à construire l'individu abstrait

et le sujet de son action. Berns (2009) pousse la réflexion et considère la statistique comme une construction d'énoncés normatifs (la construction de conventions) dont la puissance normative se mesurerait à sa capacité à décrire le réel. Ainsi, ces énoncés permettraient à la société de se gouverner à partir du réel (objectivé), et non plus de gouverner le réel (Berns, 2009 : 7), ou du moins de le saisir autrement: l'action politique fondée sur l'objectivation de la société à travers des conventions construites et institutionnalisées surpasse et discrédite les projets de transformation radicale de la société, qui pourraient être établis sur de nouvelles conventions considérées comme étant illégitimes aux yeux de l'État. Construite à partir d'une expertise fondée sur des aprioris, l'objectivité n'est jamais la vérité sur l'objet qu'elle étudie. Il s'agit plutôt d'une lutte perpétuelle contre la subjectivité, et d'une tentative d'exclure systématiquement tout jugement. Mais, tout comme Desrosières le souligne (2008a : 8), il est important de situer l'appareil statistique dans un contexte socialement, cognitivement et politiquement défini. C'est pourquoi la définition de Berns nous semble intéressante dans le contexte du constructivisme néolibéral (Dardot et Laval, 2009; Berns, 2009; Gill, 1995).

### 1.3.3 L'objectivité néolibérale

Le processus de quantification à la base de l'existence des systèmes de statistiques nationaux s'insère dans un environnement défini et caractérisé par des contraintes. Pour Beaud et Prévost (1997), l'effort d'objectivation se déploie entre les contraintes juridiques, institutionnelles, techniques et les pressions du gouvernement et des différents publics. Les systèmes nationaux de statistiques et la production d'objectivité découlent nécessairement des lois, de l'organisation institutionnelle et des moyens tant scientifiques que légitimes disponibles. Ainsi, dans l'application du néolibéralisme, la rationalité marchande n'est pas naturelle, mais plutôt encouragée, promue, construite par une multitude d'incitations normatives. Ces incitations normatives font partie « d(e l')objectivation d'espaces d'équivalence nouveaux » propres à l'État néolibéral (Desrosières, 2008b : 12). Dans le contexte de crise que vivent les institutions associées à l'État-Providence et face au constat que les solutions néolibérales semblent aller de soi pour un bon nombre de gouvernements occidentaux, Berns souligne un paradoxe qui fait remonter le caractère idéologique du néolibéralisme à la surface : il tend à construire et développer un point de vue normatif, sans

que le cadre établi « n'implique d'aucune manière la possibilité de définir une responsabilité pour le comportement des sujets qui soit extérieure à ces comportements » (Berns, 2009 : 6). Ces comportements sont incessamment analysés empiriquement par les systèmes nationaux de statistiques, par les spécialistes du marketing qui analysent les consommateurs. D'où l'importance croissante du besoin d'informations et du rôle de désidéologisation que celles-ci permettent. Desrosières insiste sur le rôle de l'incitation dans l'action publique, fondée sur la théorie du comportement de l'agent individuel rationnel (ex. : la bourse du carbone). « L'évaluation de telles procédures incitatives peut être faite par des études sur données individuelles ou par des quasi-expérimentations, visant à mesurer et modéliser les comportements des acteurs, y compris ceux qui participent à la puissance publique. » (Desrosières, 2008a : 54). Berns affirme que dans le cadre du néolibéralisme, l'action politique par le droit tend à être remplacée par des corrélations généralisées (Berns, 2009 : 153). Ainsi, l'objectivité construite selon des demandes et des besoins politiques (néolibérales) permet une gouvernance à partir de faits quantifiés dont la remise en question est difficilement faisable (technologie de la distance).

#### 1.4 Les pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique et la construction d'une objectivité chez Statistique Canada

Nous utiliserons les pistes ouvertes par les perspectives sociopolitiques évoquées pour concevoir en quoi les pratiques associées à la Nouvelle gestion publique adoptées par Statistique Canada influencent sa mission, son programme statistique, et son indépendance scientifique. D'abord, le paradigme de la rationalisation, tel qu'expliqué plus haut, nous aide à saisir les fonctions fondamentales du système statistique canadien et de comprendre son cadre de légitimité pour l'action publique. Les discours des représentants du Bureau canadien de la statistique insistent sur la nécessité pour l'administration publique et pour la société canadienne de s'appuyer sur des informations objectives et fiables lors de la création de politiques publiques ou pour critiquer celles qui sont déjà en place. L'idée d'intersubjectivité chère à Habermas est essentielle pour que le travail des statisticiens soient perçu comme utile aux yeux de la population en général. Se penchant sur le cas de Statistique Canada à travers

le document produit par l'organisme qui souligne ses 75 ans d'existence, Beaud et Prévost évoquent d'ailleurs l'émergence et la consolidation d'une idéologie statistique canadienne promue par un complexe discursif organisé autour de quelques thèmes : réussite, professionnalisme, neutralité et technicité. (Beaud et Prévost, 2000). Ce document fait l'apologie des réussites du bureau de la statistique et des pratiques qui y sont associées. Ces pratiques, qu'elles soient organisationnelles, scientifiques ou techniques cadrent dans le paradigme de la rationalisation : les efforts du bureau afin d'accomplir sa mission avec les moyens managériaux, technologiques et cognitifs disponibles et légitimes dans un environnement institutionnel, financier et politique. D'une part, les pratiques scientifiques liées au travail du statisticien composent le fond, d'autre part, les pratiques de gestion (néo-management) établissent la forme. Nous tentons de saisir comment la forme influence le fond.

Le paradigme de la surveillance nous autorise à faire le lien entre le système statistique et l'ordre socio-économique mis en place. Depuis le développement de la bureaucratie moderne, et surtout depuis la crise économique de 1929, les besoins en information de l'État et du développement économique qu'il préconise sont comblés par le programme statistique. Les mécanismes de « surveillance » associés au système statistique évoluent selon les rapports sociaux et selon l'évolution des technologies socialement construites au courant d'une période historique donnée. Pour nous, l'époque correspondant à l'étendue temporelle de notre recherche est caractérisée par le projet global de société de l'information (Ouellet, 2008), par l'idéologie néolibérale (Dardot et Laval, 2009), un mode d'accumulation flexible (Harvey, 1989) et financiarisé (Ouellet, 2008). De ce projet politique global, nous remarquons que les pratiques néo-managériales importées du secteur privé tendent à se généraliser et à pénétrer les institutions étatiques, sous le nom de Nouvelle gestion publique. La surveillance tend donc à cibler non seulement les individus à titre de capital (humain), mais aussi les institutions elles-mêmes afin d'évaluer leur rentabilité et leur efficacité. L'innovation technologique est promue au rang de facteur capital influençant la productivité, celle-ci étant essentielle à la croissance perpétuelle visée. Le secteur financier et celui des services prennent de plus en plus de place dans le programme statistique. Nous

avons donc ici un aperçu du sens que peuvent prendre les pressions politiques sur le système statistique.

Enfin, la construction de l'objectivité à travers la quantification comme nous l'avons vu, ne signifie aucunement l'accès à la vérité, peu importe ce que serait la définition de celle-ci. La dichotomie entre l'épistémologie réaliste et l'épistémologie relativiste traduit la tension constante qui existe entre la légitimation et la critique d'une information statistique. Les discours de légitimation proclamant la véracité des statistiques produites sont principalement fondés sur l'épistémologie réaliste. Pour les tenants de cette position, la statistique est un reflet de la réalité, car elle est produite scientifiquement, et, conséquemment, une action publique qui se veut crédible doit s'appuyer sur celle-ci. À l'opposé, les « relativistes » critiqueront les présupposés de la statistique qui négligent une pléthore de facteurs sur lesquels la production statistique repose. L'uniformisation et l'homogénéité des phénomènes, qui sont le propre de la statistique, cachent, pour ces derniers, des objectifs normatifs et politiques. En transcendant cette tension, l'idée d'une construction hybride nous permet de concevoir la statistique comme une « convention » tirée de la réalité et qui, une fois acceptée, prend son indépendance et tend à reconfigurer la réalité (Desrosières, 2008a). Enfin, l'atteinte d'une « objectivité construite » est cruciale pour le bureau de la statistique car c'est toute sa crédibilité qui est en jeu. Celle-ci repose d'abord et avant tout sur l'indépendance des statisticiens par rapport aux intérêts extérieurs, qu'ils soient gouvernementaux ou du secteur privé (Porter, 1995).

Ainsi, nous ne croyons pas que le programme de Statistique Canada et les résultats de ses opérations soient de simples instruments objectifs évoluant de façon linéaire et autonome. L'évolution du système statistique canadien est liée de près à celle des politiques économiques, et plus précisément au projet politique de la société de l'information qui caractérise l'époque étudiée. Entre ceux qui, d'une part, font l'apologie de l'explosion de l'information comme purificatrice du marché ou comme facteur de démocratisation, et ceux qui, d'autre part, militent en faveur de l'abolition de toute forme de surveillance sous prétexte d'intrusion dans la vie privée, il apparaît intéressant de nous attarder à la question de la qualité de l'information, à la production « d'objectivité » et à l'indépendance de Statistique

Canada pour y parvenir. Nous utiliserons donc une approche sociologique en tentant d'insister sur l'interrelation entre la gouvernance en réseau de l'État et de ses institutions (politique), la marchandisation croissante du savoir (économie), et l'incidence de la redéfinition de la qualité de l'information produite par Statistique Canada (culture). Pour construire notre hypothèse, nous devons définir l'indépendance et les fonctions fondamentales du bureau de la statistique (variable dépendante), et définir les pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique retenues (variable indépendante) qui, nous croyons, s'appliquent à notre cas d'étude : Statistique Canada entre 1985 et 2008.

#### 1.4.1 L'indépendance et les fonctions fondamentales de Statistique Canada

En tant que corps non élu de l'État (Vibert, 2007), Statistique Canada est constamment sous pression et risque toujours d'être accaparé par des intérêts particuliers, qu'ils soient politiques (gouvernementaux) ou privés, d'où l'importance de son indépendance scientifique et professionnelle. En plus, aucun dispositif législatif ne vient institutionnaliser l'indépendance du bureau canadien de la statistique. La Loi sur la statistique ne prévoyant aucun article concernant l'indépendance du bureau, celle-ci a été officieusement maintenue par une entente tacite avec les gouvernements canadiens consécutifs. Alors, comment définir l'indépendance d'un bureau de la statistique? Philippe Lavoie, de l'Institut de la statistique du Québec, considère l'indépendance professionnelle ou scientifique d'un bureau national de la statistique « comme une valeur fondamentale pour assurer la confiance des acteurs envers la statistique officielle. » (Lavoie, 2010) Différentes définitions de l'indépendance font débat à l'échelle internationale parmi des spécialistes des statistiques officielles. René Padiou, président de la Commission de déontologie de la Société française de statistique (SFdS), évoque trois objets qui ont trait à l'indépendance d'un bureau de la statistique : la production de statistiques, la méthodologie et la publication des résultats (SFdS, 2008 : 6-11). Richard Laux, directeur du Service d'évaluation de l'Autorité statistique du Royaume-Uni, s'appuie sur les aspects scientifiques, professionnels, et organisationnels d'un bureau de la statistique pour déterminer le degré d'indépendance (SFdS, 2008 : 45). Prévost évoque la tension constante que subit Statistique Canada pour maintenir son indépendance : « d'une part il lui faut être au cœur de l'appareil administratif afin de produire les données les plus pertinentes à

l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques [, et] d'autre part, il doit impérativement se maintenir, sur le plan professionnel et scientifique, à distance (at arm's length) de toute pression politique, faute de quoi la crédibilité des données qu'il produit serait mise à mal. » (Prévost, 2010) Au Canada, le statisticien en chef est redevable au ministre de l'Industrie, et il dispose d'une enveloppe budgétaire établie en concordance avec les priorités en information du gouvernement. Seul le questionnaire du recensement doit être approuvé par le Cabinet. Ainsi, nous devons surtout retenir que l'indépendance repose sur l'autonomie du bureau dans la conception des enquêtes, dans la méthodologie, dans la publication, et dans la gestion de l'organisme. Mais l'indépendance est aussi une question de perception, entre autres pour les médias et le public. Lorsque ceux-ci détectent ou suppose une ingérence politique dans la production ou la diffusion de données, la crédibilité du bureau, à titre d'organe indépendant, peut être remise en question. Pour résumer, dans le cas de Statistique Canada, l'idée d'indépendance, qui se concrétise à travers les discours de ses représentants, constitue un levier pour la crédibilité de l'organisme face à l'absence d'un tel statut dans la législation actuelle. Le bureau de la statistique doit pouvoir agir librement sur le plan scientifique et professionnel tout en collaborant avec les demandeurs d'information pour déterminer la globalité du programme statistique.

Selon la Loi canadienne sur la statistique, qui constitue le cadre juridique et institutionnel de l'activité statistique publique, les principales fonctions du Bureau canadien de la statistique se résument en cinq points. D'abord, « recueillir, compiler, analyser, dépouiller et publier des renseignements statistiques sur les activités commerciales, industrielles, financières, sociales, économiques et générales de la population et sur l'état de celle-ci »<sup>12</sup>. Deuxièmement, le bureau doit collaborer avec les ministères à la collecte, au traitement, et à la publication de données nécessaires pour le bon fonctionnement des activités de ceux-ci. Troisièmement, le recensement de la population doit être effectué tous les cinq ans et le recensement agricole tous les 10 ans. Quatrièmement, il est primordial de « veiller à prévenir le double emploi dans la collecte des renseignements par les ministères »<sup>13</sup>. Et finalement, il convient de « favoriser et mettre au point » des statistiques sociales et économiques intégrées

---

<sup>12</sup> Loi sur la statistique 1985, Canada, art. 3a.

<sup>13</sup> Ibid., art. 3d.

portant sur l'ensemble du Canada. La loi garantit aussi (a) que des sujets illimités peuvent être traités, (b) l'accès général du bureau aux données administratives, (c) l'obligation de publication des données et (d) la confidentialité des répondants. Ivan P. Fellegi, statisticien en chef de 1985 à 2008 et responsable de l'application de la loi citée plus haut, insiste sur le fait qu'une crédibilité solide de Statistique Canada pour le public est intimement liée à l'absence d'ingérence politique (Fellegi, 1995). Dans cette optique et comme le mentionne Fellegi, le statisticien en chef a en pratique tous les pouvoirs afin d'établir les priorités du bureau (à l'exception du contenu du recensement qui doit être approuvé par le Cabinet), tant sur le plan des programmes statistiques et de la méthodologie, que sur celui de la gestion de ressources humaines et financières (depuis l'application du rapport du groupe de travail interministériel Nielsen en 1985), selon une enveloppe budgétaire globale allouée par le gouvernement. Le statisticien en chef est le dernier chien de garde de l'indépendance à l'intérieur du Bureau, il peut mettre son poste en jeu s'il sent que le gouvernement s'immisce dans la construction ou dans la méthodologie des enquêtes de Statistique Canada (comme l'a fait Munir Sheikh en 2010 après la décision du gouvernement conservateur de supprimer le caractère obligatoire du questionnaire long du recensement). Évidemment, l'indépendance du bureau de la statistique ne signifie pas que celui-ci travaille en vase clos. Il existe une multitude de liens entre le bureau, le gouvernement et plusieurs acteurs de la société afin d'établir les besoins d'information et donc les priorités des programmes statistiques.

#### 1.4.2 Les pratiques de Nouvelle gestion publique comme réponses aux critiques néolibérales

Si l'on se fie à la longue tradition d'intégrité statistique et de respect entre Statistique Canada et les gouvernements canadiens successifs (Statistique Canada, 1993), ces derniers ne s'immiscent pas directement dans la méthodologie des enquêtes. Les différents ministères, premiers utilisateurs de l'information produite, sont les premiers responsables dans l'élaboration des priorités en besoins d'information. Selon Habermas, à l'époque fordiste-keynésienne, la surveillance, et plus précisément les statistiques nationales, sont perçues comme les moyens techniques et scientifiques afin d'instaurer des filets sociaux et de planifier l'économie en se basant sur l'analyse macroéconomique. Dans l'État-providence, la solidarité et l'interdépendance sont calculées; la technologie en tant qu'idéologie dépolitise

les problèmes économiques qu'elle résout techniquement (Habermas, 1973). Mais sous les pressions inflationnistes, la diminution de la profitabilité du capital, les chocs pétroliers, l'incapacité des solutions macroéconomiques à répondre à ces nouveaux défis, et sous les critiques antiautoritaires des mouvements sociaux des années 60-70 (Harvey, 1989; Boltanski et Chiapello, 1999), l'État et ses calculs savants sont remis en question. Statistique Canada, comme la plupart des services publics, subit les critiques néolibérales. Simultanément, le contenu des programmes de Statistique Canada et l'accès aux ressources humaines et financières sont durement attaqués, particulièrement à la suite des décisions du gouvernement Mulroney en 1985. Afin d'y répondre, des solutions de gestion efficaces, des pratiques de néo-management généralement associées au secteur privé, le principe de recouvrement des coûts allant jusqu'à la commercialisation de l'information sont appliqués dans l'organisation du bureau de la statistique (Nilsen, 2001 : 72). Il existe une pléthore de pratiques néo-managériales (mise en réseau des activités, sous-traitance, relation avec les clients, intégration des NTIC pour une meilleure circulation de l'information, décentralisation du processus de décision, formation continue des employés qui effectuent plusieurs tâches – *multitasking*, etc.) ayant l'adaptabilité et la flexibilité des organisations comme objectifs (Boltanski et Chiapello, 1999). Ces pratiques sont importées du secteur privé et intégrées par l'État dans le cadre du projet de société globale de l'information (Ouellet, 2008). À partir des documents officiels remis au Parlement et des discours produits par des représentants du Bureau, nous diviserons les discours et les pratiques inspirés de la Nouvelle gestion publique qui, selon nous, affectent potentiellement la production d'information et l'indépendance de Statistique Canada en trois sections : la gouvernance en réseau (les partenariats qui définissent les programmes), la définition de la qualité (associée à la norme Gestion de la qualité totale – GQT – ou *Total quality management – TQM*), et la commercialisation des « produits et services » chez Statistique Canada. Nous essaierons donc de définir les effets en décortiquant l'adoption des pratiques de Nouvelle gestion publique au cours de la période étudiée.

### 1.4.3 Question de recherche

- Ainsi, Statistique Canada adopte des pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique. Le bureau canadien de la statistique est mis en réseau avec ses différents « partenaires », qu'ils soient publics ou privés, afin que l'information de qualité circule pour répondre aux besoins des clients et pour améliorer l'efficacité de ces derniers dans leur mission respective. « Sans aucun doute, le caractère central d'une bonne information sur laquelle appuyer les politiques et prendre des décisions est désormais très bien reconnu dans un régime de "bon gouvernement" et de "gestion axée sur les résultats", puisque ce genre de renseignements et d'analyse sous-tend les mesures des résultats stratégiques visés. » (Statistique Canada, 2002-03a : 10)
- De plus, Statistique Canada intègre le marché du savoir et de l'information en adoptant une gestion de la qualité totale et des pratiques de commercialisation de ses produits et services. Dans une logique de réduction des budgets alloués au Bureau et de recouvrement des coûts comme solution, l'information qui est produite sert de plus en plus aux besoins de gestion précis des différents ministères afin que ceux-ci puissent planifier, mettre en œuvre, et évaluer les résultats des différentes politiques ou programmes sociaux en cours. L'idée que le « statisticien en chef a les pleins pouvoirs pour l'établissement des priorités de Statistique Canada, à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire globale » (Fellegi, 1995) peut être ainsi questionnée, car des négociations constantes et de plus en plus récurrentes portant sur le contenu des enquêtes avec les différents ministères-clients ou les clients des secteurs privés sont nécessaires pour compléter le budget d'origine. Des normes de qualité sont exigées et deviennent inhérentes à la production d'information.
- À cette étape-ci, nous pouvons nous questionner sur la conception de l'indépendance scientifique et professionnelle défendue par le bureau de la statistique, en comparaison avec les définitions évoquées plus haut, et sur le respect du mandat de Statistique Canada sous la pression de ses clients. De plus, cette dynamique s'inscrit dans une

conjoncture néolibérale, dans laquelle l'information statistique semble s'harmoniser au plan mondial.

À la lumière des perspectives sociopolitiques sur le développement de la statistique évoquées, et à la suite de la réorganisation de Statistique Canada au cours du mandat Fellegi, nous pouvons formuler la question suivante : **l'adoption de pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique (la gouvernance en réseau, l'adoption d'une gestion de la qualité de l'information, la commercialisation) par Statistique Canada comme réponse aux exigences budgétaires imposées par les gouvernements canadiens entre 1985 et 2008, a-t-elle engendré un effet sur la production de l'« objectivité » statistique, sur la conception de l'indépendance du bureau statistique défendue par ses représentants, et, plus généralement, sur les fonctions essentielles de Statistique Canada?** Comme nous l'avons indiqué en introduction, nous ne pourrions offrir une réponse complète à cette question, étant donné les limites inhérentes au mémoire de maîtrise. Toutefois, nous désirons entamer l'étude des transformations subies par l'organisme en offrant une description assez précise de celles-ci et en soulevant les enjeux qui s'y rattachent.

Les vertus démocratiques des statistiques publiques, notamment l'accessibilité universelle aux données, ne tiennent en apparence qu'à la diffusion des quelques informations générales sélectionnées par les médias. Évidemment, ce ne sont pas tous les citoyens ou tous les chercheurs qui demandent des statistiques sociales ou économiques. Toutefois, l'accès aux données devient de plus en plus dispendieux pour les scientifiques qui sont à la recherche d'informations spécialisées. Les coûts de certains produits existants (ex. : les micro-données) et des demandes de réalisation de nouvelles enquêtes précises ont considérablement augmenté chez Statistique Canada, en particulier au milieu des années 80 (Nilsen, 2001). En fait, au cours de la période étudiée, les statistiques, complétées par les données administratives, servent surtout au gouvernement afin d'évaluer l'efficacité et de planifier les politiques ainsi que les programmes sociaux. La gouvernance en réseau, et la poursuite d'une logique de marché (la gestion de la qualité totale et la commercialisation) chez Statistique Canada semblent mettre en lumière les pratiques qui agissent sur la nature de l'information produite par le bureau, dorénavant requise par des clients. Les « partenaires »

de Statistique Canada ayant besoin de statistiques dont la valeur est avant tout effective ou performative (critère de pertinence), les données ayant au contraire valeur aux fins de délibération sur la création de politiques publiques risquent d'apparaître moins prioritaires. La tendance lourde à l'évaluation de l'efficacité des programmes sociaux (quantifier les résultats du système de santé, du système d'éducation, etc.) par les statistiques est un exemple probant.

Nous situons les pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique adoptées par Statistique Canada au cours de mandat d'Ivan Fellegi comme une réponse, que l'on pourrait qualifier de rationnelle, aux décisions du pouvoir politique, plus particulièrement en réponse aux politiques d'austérité budgétaire du gouvernement canadien qui débutent sous le régime Mulroney en 1985. Afin de rétablir son équilibre budgétaire et suite au rapport Nielsen de 1985, le bureau de la statistique acquiert une certaine autonomie organisationnelle pour gérer les manques à gagner : des revenus devront dorénavant être générés et les coûts d'opération réduits, ce qui implique entre autres la réduction des ressources humaines. La commercialisation de l'information produite et des services fournis devient la norme. Statistique Canada adopte dorénavant une culture entrepreneuriale, il crée un marché de l'information (ou du savoir) afin d'optimiser l'efficacité de ses activités. La légitimation de ces nouvelles façons de faire est rendue possible par l'utilisation d'un discours et de pratiques évoquant la mise en réseau de la société, où tout rapport de force est dissipé. L'organisme invoque d'abord l'assistance de ses « partenaires », les citoyens, pour la collecte des données, et propose à ses mêmes « partenaires », les demandeurs de données, des publications. On fait aussi appel à des entreprises privées pour accomplir certaines tâches administratives qui n'ont toutefois aucun lien avec le travail statistique à proprement parler. L'intégration des NTIC servent autant à la collecte, au traitement qu'à la diffusion des données tout en diminuant les coûts de ces activités. De plus, l'organisme adopte une approche axée sur la clientèle avec les différents ministères et demandeurs de produits statistiques. Nous pouvons nous questionner sur le degré auquel le bureau de la statistique se soumet aux besoins spécifiques de ses nouveaux clients, les utilisateurs-payeurs. Bien évidemment, le programme statistique du bureau a été et sera toujours dirigé par des pressions politiques. La construction de la réalité par la quantification dans la statistique nationale est directement tributaire des demandes

politiques. Ici, la nouveauté se trouve dans les principes de décentralisation (relations bilatérales avec les ministères, les agences, et le secteur privé) et de clientélisation (production de données spécifiques pour les demandeurs en retour de sommes financières prédéterminées) des demandeurs de données, c'est-à-dire ceux dont les besoins structurent et définissent le programme statistique. Soumises aux critères de gestion de la qualité totale, les enquêtes sont de plus en plus commandées par les différents ministères pour des objectifs de restructuration. Au sein de l'appareil gouvernemental, la décentralisation du pouvoir décisionnel s'opère à la faveur des ministères et des agences en même temps que la discipline budgétaire et les résultats escomptés sont exigés du pouvoir central. « The designers of the new systems have tried to balance centralization to achieve strategic directions and corporate discipline with decentralization of managerial authority over the use of allocated resources joined to a greater accountability for results. » (Aucoin, 1995 : 9) En concordance avec la Nouvelle gestion publique, les ministères et les agences fédérales s'attèlent alors à renforcer leur propre efficacité : on cherche « à introduire des marchés ou des quasi-marchés au sein des institutions de l'État-Providence de manière à en renforcer l'efficacité » (Merrien, 1999 : 95). Ainsi, nous pouvons nous demander si, depuis les trois dernières décennies, les pressions politiques provenant des différents ministères sont plus souvent qu'autrement dirigées dans une optique d'application de politiques néolibérales.

#### 1.4.4 Méthodologie

Pour répondre à la problématique, le travail de recherche consiste à observer et à analyser les discours et les pratiques de Statistique Canada durant le mandat d'Ivan P. Fellegi à titre de statisticien en chef, soit de 1985 à 2008. Le début de cette période est significatif précisément en raison des contraintes budgétaires imposées à la suite de l'arrivée au pouvoir du gouvernement Mulroney en 1984 et de la manière dont le nouveau statisticien en chef a cru devoir y faire face. Nous tenterons de cerner l'application de principes associés à la Nouvelle gestion publique durant les années 1985-2008 dans les documents de gestion de Statistique Canada et dans les discours de ses représentants. Nous analyserons donc le développement de la gestion en réseau comme réponse aux compressions budgétaires dans l'organisme et comme facteur altérant la production et la diffusion des données. Nous observerons ensuite le

cadre de gestion de la qualité de l'information comme contrainte de production et de diffusion d'énoncés quantitatifs. Et finalement, nous passerons au peigne fin les effets de l'application du principe de recouvrement des coûts et de la commercialisation de l'information sur les fonctions fondamentales du bureau. Pour ce faire, nous utiliserons les différents rapports institutionnels produits par Statistique Canada pour le gouvernement canadien. Parmi ceux-ci, nous avons fait une recension des *Budgets des Dépenses* depuis 1985-86 jusqu'à 2008-09 (*Rapports sur les plans et les priorités* est ajouté au titre à partir de 1996), et une recension des *Rapports ministériels sur le Rendement* depuis 1996. Ces derniers documents proposent d'établir un cadre de gestion du rendement en analysant les « composantes du résultat stratégique » (l'accès, la qualité, la pertinence, et l'efficacité organisationnelle) et les « agents clés » (les ressources humaines, la gouvernance et la gestion du risque). Des indicateurs et des cibles servant à évaluer les « composantes du résultat stratégique » y sont inclus. Nous avons ensuite parcouru des discours de Statistique Canada et de ses représentants, dont *75 ans à compter : l'histoire de Statistique Canada* écrit par l'organisme lui-même, et des discours ou des articles d'Ivan Fellegi et de Gordon Brackstone (statisticien en chef adjoint responsable de l'informatique et de la méthodologie de 1996 à 2005). Les diverses lois affectant le travail statistique sont aussi analysées afin de mieux cerner le cadre juridique et institutionnel dans lequel ce travail s'exerce. Certaines comparutions d'Ivan Fellegi devant les comités parlementaires de l'Industrie durant la période étudiée, font aussi partie du corpus. Enfin, des articles de journaux sur l'actualité sont utilisés de façon complémentaire.

## CHAPITRE II

## GOUVERNANCE EN RÉSEAU CHEZ STATISTIQUE CANADA

## 2.1 Définition de la gouvernance

Prenant son origine dans le lexique associé au processus contemporain de mondialisation et faisant partie du vocabulaire clé de la norme néolibérale (Dardot et Laval, 2009 : 357), la notion de gouvernance qui émerge au début des années 90 « s'inscrit dans cette quête permanente de meilleurs systèmes de gestion des hommes et des ressources » (Moreau Defarges, 2003 : 6). Le terme de gouvernance est polysémique : il s'applique au monde, à l'entreprise, à l'État, aux institutions et aux organisations. En fait, le concept de gouvernance provient du secteur privé et a eu tendance à s'immiscer graduellement dans les différentes branches de l'État au cours des dernières décennies : « De la même façon que les managers de l'entreprise ont été placés sous la surveillance des actionnaires dans le cadre de la *corporate governance*<sup>14</sup> à dominante financière, les dirigeants des États ont été pour les mêmes raisons mis sous le contrôle de la communauté financière internationale, d'organismes d'expertise, d'agences de notation. » (Dardot et Laval, 2009 : 358) L'expression de « bonne gouvernance », que l'on peut certainement associer à une saine gestion par l'optimisation des ressources disponibles, renvoie aux normes promues par les organisations internationales (Banque mondiale, FMI, OCDE, OMC) qui façonnent la mondialisation néolibérale. Selon les principes de gouvernance, la frontière entre le secteur privé et le secteur public tend à devenir plus poreuse, et donc, le secteur public est de plus en plus soumis aux mêmes principes de gestion qui priment dans le secteur privé. Dans ce contexte, comme « toute entreprise [qui] doit sans cesse prouver sa légitimité auprès de ses clients » (Moreau Desfarges, 2003 : 65), l'État doit adopter des pratiques de transparence qui démontrent la légitimité et l'efficacité de son action. Les données « objectives » produites par Statistique Canada permettent, entre autres, cette transparence de l'action publique. Ainsi, les organismes étatiques (ministères, agences gouvernementales) sont de plus en plus considérés

---

<sup>14</sup> Mis en italique par Dardot et Laval

comme des agences quasi autonomes, leur efficacité et leur efficience sont constamment évaluées, et ils tendent à intégrer progressivement dans leur fonctionnement des mécanismes de marché. Par le jeu des prix s'autorégulant selon l'offre et la demande, ils tentent de satisfaire (en même temps qu'ils les produisent) les exigences et les besoins des citoyens-consommateurs qui réclament des biens publics qualitativement et quantitativement adéquats. Les privatisations de biens publics et la sous-traitance d'activités autrefois accomplies par l'État, sont dès lors des pratiques courantes permettant de répondre aux critiques néolibérales qui postulent l'inefficacité inhérente de l'action publique. À la différence de l'État-Providence qui tentait d'offrir un « accès universel » (généralement gratuit) aux biens publics disponibles, dans la gouvernance de type néolibéral, la relation entre l'État et le citoyen prend une tournure individualiste et commerciale, c'est-à-dire que le principe d'utilisateur-payeur tend à s'immiscer au fur et à mesure dans l'accès à certains biens publics (selon les pays et leurs États). Pour Statistique Canada, l'adoption de pratiques inspirées de la gouvernance n'est pas étrangère à la commercialisation de certaines données, considérées comme étant spécifiquement utiles pour certains utilisateurs aux besoins très précis. En fait, la gouvernance, telle que définie ici, englobe les différentes pratiques néo-managériales auxquelles nous nous référons dans le cadre de ce mémoire. Il nous semblait toutefois plus approprié d'évoquer la « gouvernance en réseau » dans ce chapitre afin d'analyser les pratiques et les discours (principalement ceux du statisticien en chef Ivan P. Fellegi, et ceux que l'on retrouve dans les documents du bureau de la statistique remis au parlement) ayant trait aux multiples « partenariats » si précieux pour la crédibilité, la flexibilité, l'innovation et la pertinence du bureau canadien de la statistique, notamment pour le programme statistique.

### 2.1.1 La gouvernance en réseau

La gouvernance en réseau implique nécessairement la gestion des interactions entre plusieurs acteurs qui sont constamment mis en relation d'intérêt. Prenant ses distances avec l'idée d'un gouvernement qui impose ses décisions de haut en bas (l'État étant dirigé par la haute bourgeoisie, la noblesse, ou l'avant-garde d'un parti révolutionnaire), la gouvernance en réseau implique la participation des parties prenantes à la redéfinition perpétuelle de ce qui peut constituer ce que certains nomment « l'intérêt général », concept aussi flou soit-il.

« Avec la gouvernance, l'intérêt général n'est plus donné, arrêté d'en haut, enfermé dans une sphère. Au contraire, il se construit et circule, appartenant temporairement à celui qui l'exploite » (Moreau Defarges, 2003 : 33). Ainsi, l'évocation du concept de « réseau » afin de qualifier les relations entre les différents acteurs renvoie au consensus, à l'effacement ou à l'absence des rapports de forces entre ceux-ci (Ouellet, 2008 : 11). Le contrat, ou le bien commun négocié et perpétuellement renégociable entre acteurs consentants organisés en réseau, la fixation d'objectifs et de moyens communs représenteraient la matérialisation de l'équité relationnelle. Lorsqu'on observe la façon dont Statistique Canada élabore son programme statistique en collaboration avec tous ceux qui l'entourent, c'est-à-dire ses « partenaires », il devient clair, comme nous le verrons plus loin, que certains parmi ceux-ci ont plus d'influence que d'autres dans le processus décisionnel. Ainsi, en plus d'appliquer des principes de gouvernance en réseau avec ses différents « partenaires », Statistique Canada est intégré au milieu des années 90 au sein d'un réseau de ministères et d'agences, le Portefeuille de l'Industrie : « En regroupant ainsi ces ministères et organismes, le gouvernement du Canada a voulu favoriser l'innovation dans tous les secteurs ainsi que le partenariat entre les membres du Portefeuille, le secteur privé et d'autres parties intéressées. » (Statistique Canada, 1997-98a : 2). La mise en réseau des « partenaires » et la perméabilité croissante des frontières entre le public et le privé permettraient aux différents acteurs d'améliorer le rendement de leur mission respective. Statistique Canada est aussi impliqué au sein d'une gouvernance globale en lien avec les multiples traités et organisations internationales (ONU, OMC, ALENA, FMI, OCDE, etc.). Au sein de la gouvernance en réseau, la communication et la transparence sont les clés de l'entente (Habermas dirait de la raison), et le marché est institué comme « régime de vérité » (Foucault, 2004). Ainsi, comme nous le mentionnons d'entrée de jeu, sans trop se questionner sur les fins en tant que telles, la gouvernance s'efforce d'améliorer les moyens (l'organisation) pour les atteindre. La forme prime sur le fond. Parmi tous ceux qui se joignent au réseau, les idéaux d'efficacité sont recherchés à travers la communication, l'innovation, la créativité et la flexibilité (Boltanski et Chiapello, 1999). Au cours des dernières décennies, l'implantation des NTIC au sein des organisations a semblé une des pratiques répondant à ces besoins.

### 2.1.2 Le partenariat comme fondement du réseau

Moreau Defarges désigne le partenariat comme un élément essentiel de la gouvernance et lui reconnaît trois mérites : « poser un cadre de règles (...); définir les protagonistes comme égaux, alors que, dans les faits, ils sont souvent très inégaux; créer une dynamique de travail en commun, tissant des interdépendances de plus en plus denses » (2003 : 50). Le bureau de la statistique utilise le terme « partenariat » dans ses documents officiels et dans les discours de ses dirigeants pour désigner les différents acteurs qui fournissent et utilisent les données produites par l'organisme. Entre 1985 et 2008, les principaux partenaires évoqués par le bureau de la statistique sont : le gouvernement canadien, les ministères et organismes fédéraux (parmi lesquels on peut compter le comité fédéral-provincial-territorial, et depuis le début des années 90, l'Institut canadien d'information sur la santé, le Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation et le Conseil de l'information juridique), les administrations provinciales et territoriales, les entreprises et syndicats, le secteur universitaire, le public et les médias, les organismes étrangers et internationaux, et finalement d'autres groupes-clients (administrations régionales ou locales, bibliothèques publiques, associations professionnelles, instituts de recherche et groupes d'intérêts spéciaux). Au cours des années 2000, le bureau de la statistique s'adjoint de nouveaux partenaires qui viennent compléter la liste mentionnée ci-dessus : le Groupe de recherche sur les politiques, les distributeurs privés des données, l'Initiative de démocratisation des données (IDD), et le programme de centres de recherche de données en milieu universitaire (Statistique Canada, 2004-05b : 9-10). Souvent présentée comme le principal « partenaire » avec les ministères fédéraux, la population fournit la plupart des données au bureau de la statistique en échange d'un accès aux statistiques qui s'effectue la plupart du temps par l'entremise des médias : « The media have a very influential role to play because it is through their reporting that most people, including many of our elected representatives, acquire statistical information. » (Fellegi, 1999 : 125). Toutefois, depuis son apparition au milieu des années 90, le site internet de l'organisme n'a cessé d'être de plus en plus privilégié pour ceux qui recherchent activement les statistiques nationales. Pour les Canadiens, l'accès aux données statistiques « les aid[e] à prendre des décisions notamment sur l'endroit où habiter, les carrières à poursuivre et les investissements

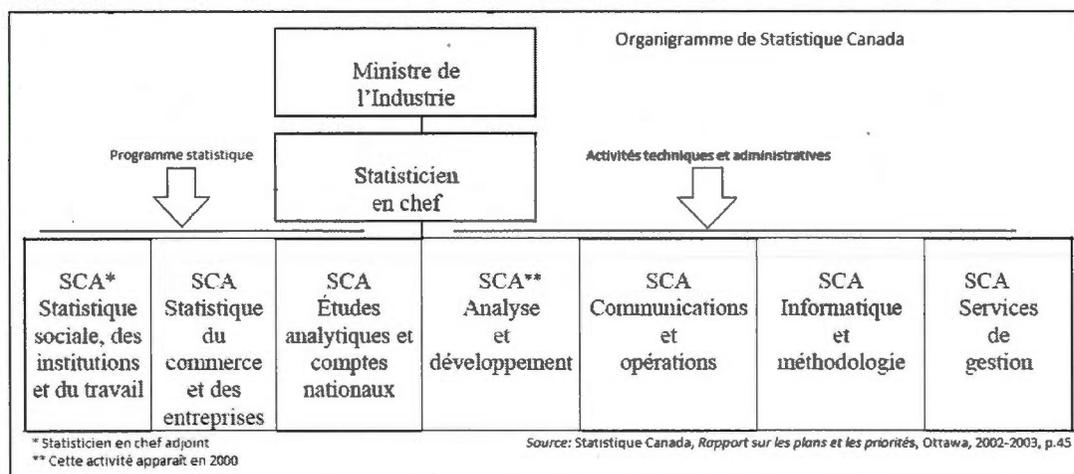
à effectuer », en plus de les informer dans leurs choix politiques (Statistique Canada, 2002-03b : 5). En voulant synthétiser le rôle primordial que Statistique Canada joue auprès de ses différents partenaires, Ivan Fellegi insiste sur l'incontournabilité de l'organisme pour le processus de création de politiques publiques. « Consequently the role that government plays, and the public expectations regarding such a role, have a crucial relevance for us. » (Fellegi, 1999 : 116). Afin d'accomplir sa tâche, le bureau de la statistique s'appuie sur ses différents « partenaires » pour atteindre ses objectifs d'efficacité, d'efficience, et de pertinence de l'information. « Partnerships are a necessary condition for progress » (Fellegi, 1999 : 118). Tout comme la gouvernance en réseau et l'idéal de communication l'attestent, le bureau de la statistique joue aussi la carte de la transparence avec ses partenaires. La planification du programme statistique et l'évaluation du rendement des activités statistiques ou organisationnelles du bureau sont révélées à des fins d'imputabilité, et même promues afin de solidifier la crédibilité de l'organisme. Conséquemment aux compressions budgétaires récurrentes et aux critiques néolibérales<sup>15</sup> à son endroit, le bureau, à l'aide de ses « partenaires », doit non seulement adopter une efficacité sans faille, une production d'informations de qualité supérieure, mais il doit aussi se targuer devant ceux-ci du bien-fondé de ses activités et de son organisation (l'idée de transparence), et tout cela, pour conserver sa crédibilité en tant qu'autorité statistique de l'État.

Nous décrivons les nouvelles pratiques de gouvernance en réseau adoptées par Statistique Canada dans le cadre des réformes appliquées par le gouvernement canadien, et l'impact de celles-ci sur le programme statistique, l'objectivité et l'indépendance du bureau. Le programme statistique est organisé en trois secteurs respectivement dirigés par des adjoints au statisticien en chef (voir la figure 1) : statistique économique, statistique sociale et statistique démographique (recensements) de 1985 à 2000; statistique sociale des institutions du travail, statistique du commerce et des entreprises, et études analytiques et comptes nationaux jusqu'en 2008. Trois autres statisticiens adjoints dirigent les activités techniques et

<sup>15</sup> Dans un contexte d'austérité budgétaire, certains parlementaires remettent régulièrement l'utilité de Statistique Canada en question. Le 18 avril 1996, devant le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, qui traite du budget principal de Statistique Canada, Tony Ianno, député libéral, propose de fusionner le bureau statistique et Élections Canada étant donné que, pour lui, ceux-ci accomplissent sensiblement le même travail.

administratives : communications et opérations, information et méthodologie et service de gestion. Enfin, en 2000, une activité d'analyse et développement coordonnée par un statisticien adjoint vient compléter la liste des activités administratives et techniques.

Figure 1 - Organigramme de Statistique Canada



Dans le chapitre qui suit, nous évoquerons d'abord les effets des restrictions budgétaires sur le programme statistique et la mobilisation par le bureau d'appuis des partenaires de son réseau pour y répondre. Nous remonterons un peu avant le début du mandat de Fellegi pour comprendre les tendances lourdes dans l'orientation du programme statistique canadien et, parallèlement, pour saisir pourquoi de l'apparition de nouveaux partenaires dans l'orbite du bureau de la statistique. Ensuite, les multiples mécanismes de consultation seront analysés pour tenter de comprendre comment le programme statistique évolue sous le couvert de la transparence. Nous observerons alors le poids des « ministères-clients » dans le processus décisionnel et l'incidence qu'ils ont sur l'élaboration du programme statistique. Les partenaires internationaux et la création de normes pour les bureaux nationaux de la statistique feront l'objet d'un approfondissement. Enfin, l'innovation et les NTIC permettant l'amélioration des relations avec les partenaires, et l'impartition de certaines activités du bureau au secteur privé concluront notre tour d'horizon sur la gouvernance en réseau chez Statistique Canada.

## 2.2 Restrictions budgétaires et programme statistique

### 2.2.1 Nouvelle autonomie managériale et devoir de transparence

Nous situons donc le début des réformes affectant Statistique Canada dans le cadre des diminutions de ressources humaines et budgétaires (100 millions de dollars et 486 personnes-années sur cinq ans (Statistique Canada, 1985-86)) sous le gouvernement conservateurs de Brian Mulroney et dans l'application des recommandations du Groupe de travail Nielsen en 1984-85. « Le groupe de travail devait revoir les programmes en vue d'établir un profil plus simple, plus compréhensible et plus accessible aux clients, où la prise de décision est décentralisée et appartient le plus possible à ceux qui sont en contact avec les groupes de clients. Le gouvernement souhaitait aussi que l'on s'inspire le plus possible des pratiques de gestion en vigueur dans le secteur privé. » (Paquin, 1997 : 153). Ainsi, une nouvelle autonomie managériale est offerte à l'organisme pourvu qu'il gère adéquatement les restrictions imposées. La négociation bilatérale avec les partenaires intéressés (ministères ou secteur privé) et la commercialisation des produits d'information deviennent désormais des pratiques courantes. Malgré les compressions budgétaires que cela implique, ces pouvoirs de gestion sont accueillis avec une certaine fierté par Fellegi : « During the last 12-15 years the budget of Statistics Canada has been significantly reduced. However (apart from large cyclical costs like those of the quinquennial censuses), the agency was given total professional and managerial freedom to implement the reductions » (Fellegi, 1991 : 5). L'indépendance du bureau semble consolidée avec l'acquisition de cette autonomie de gestion qui demeure évidemment encadrée par la Chambre des Communes. Le processus de « surveillance » auquel Statistique Canada participe, s'applique aussi sur le bureau afin que celui-ci rende compte du respect qu'il porte à son cadre budgétaire de plus en plus serré, et de l'effort qui est consenti à l'amélioration de l'efficacité organisationnelle. Bien avant l'arrivée de Fellegi à la tête de Statistique Canada, la comptabilisation des coûts par programme, par unité organisationnelle et par fonction est essentielle à la bonne gestion et fait partie des documents budgétaires remis au parlement. Celle-ci permet entre autres la planification de l'affectation des fonds pour répondre aux coupures externes ou à la réallocation interne. À

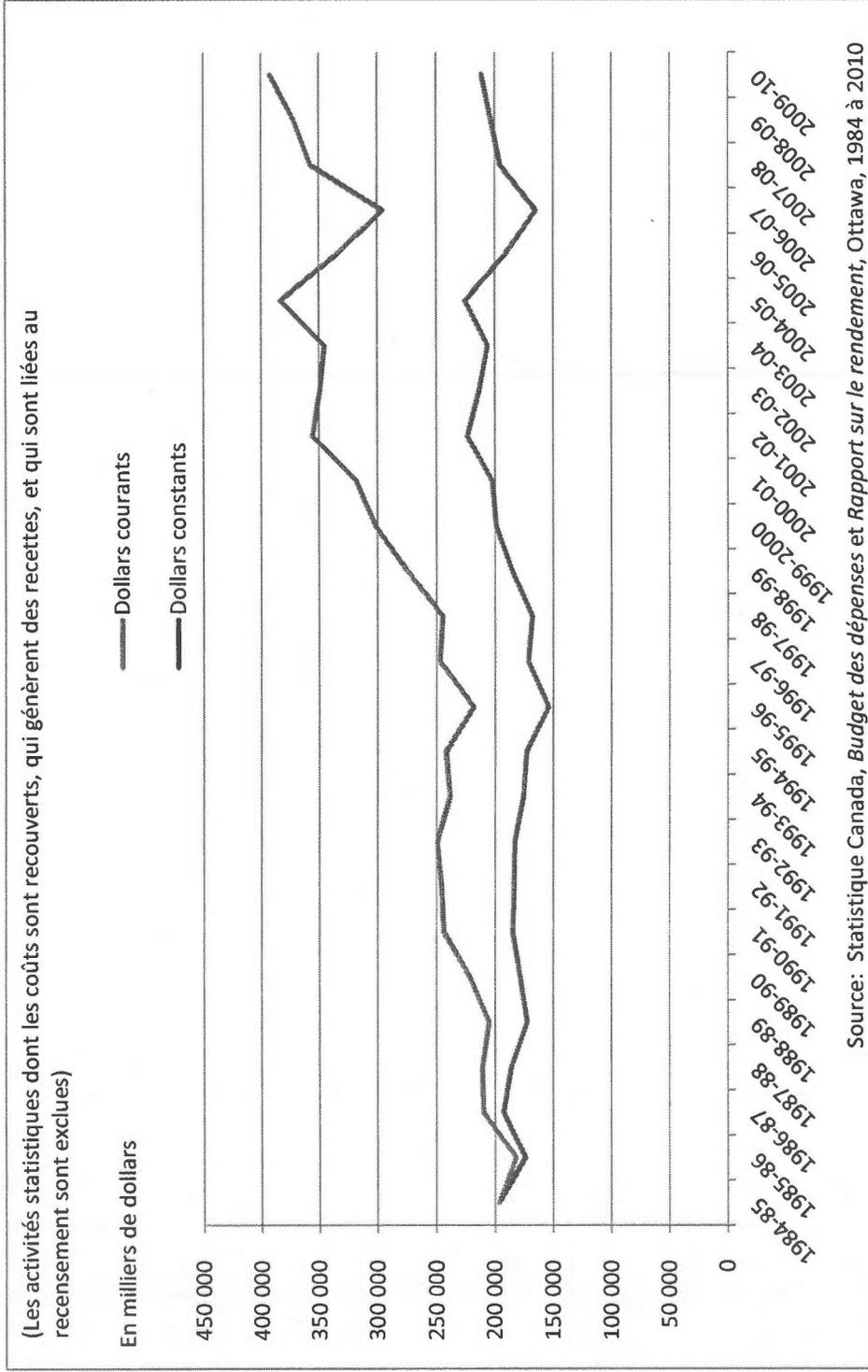
partir de 1996-97, Statistique Canada participe à l'initiative gouvernementale « Repenser le rôle de l'État » en scindant son bilan annuel en deux (Plans et priorités, Rapport sur le Rendement) afin que l'information sur sa gestion fournie au Parlement cible la planification des résultats stratégiques et l'évaluation de la performance de l'organisme grâce à des indicateurs de rendement (Statistique Canada, 1996-97b : avant-propos; 1997-98a : 1). Au début des années 2000, on identifie quatre dimensions principales du rendement d'un organisme statistique en lien avec les partenaires intéressés : l'intérêt des utilisateurs pour la qualité des produits, le rendement financier et la bonne gestion de l'organisme pour les contribuables et les fonctionnaires gestionnaires de fonds, le fardeau de réponse et la confidentialité pour les répondants, et le rendement de la gestion des ressources humaines (Statistique Canada, 2002-03b : 16). Au cours de son mandat, Ivan P. Fellegi réitère à plusieurs reprises que la bonne gestion des restrictions budgétaires a créé une perception, chez les gouvernements qui se succèdent, d'une amélioration de la crédibilité professionnelle et managériale de l'organisme, et que celle-ci aurait servi dans la négociation pour de nouveaux budgets nécessaires avec les partenaires concernés afin de combler les lacunes en information.

### 2.2.2 Impacts sur la malléabilité du programme statistique

Au cours de la période étudiée, à travers les discours de dirigeants de Statistique Canada, nous observons donc que la rigueur d'un cadre budgétaire imposé au du bureau de la statistique canadien le contraint à revoir le développement de certaines enquêtes, et que des réajustements budgétaires sont parfois nécessaires pour maintenir la qualité de l'information produite. De 1985 à 1990, les restrictions budgétaires qui caractérisent le début du mandat d'Ivan Fellegi « ont eu comme conséquence principale de priver le Bureau de toute flexibilité de pouvoir répondre aux nouveaux besoins d'information qui sont importants » (Statistique Canada, 1989-90 : 18). C'est d'ailleurs le cas des statistiques environnementales qui ont été « pratiquement décimées » à la fin des années 1980 et début 1990 (Fellegi, 2004b : 150). Au début des années 90, à la suite des compressions budgétaires successives subies, des fonds additionnels ont dû être injectés dans l'organisme sur une période de cinq ans étant donné la dégénérescence des programmes statistiques « sur l'économie canadienne,

sur les systèmes de santé et d'éducation et sur l'incidence des programmes sociaux » (Statistique Canada, 1992-93 : 6). Toutefois, à la même époque, globalement, les compressions budgétaires se poursuivent et nuisent à la capacité de l'organisme de prendre des initiatives permettant de modifier le programme statistique. En fait, au cours des années 1990, il faut mentionner que l'austérité budgétaire ne cible pas spécifiquement Statistique Canada, celle-ci est bel et bien appliquée à l'ensemble de l'appareil gouvernemental par le ministre des Finances, Paul Martin. Lors de cette période, pour Statistique Canada, seuls l'amélioration des programmes existants et des recensements (1991 et 1996) donnent lieu à des initiatives. En effet, suite au constat que les réductions de coûts appliquées pour le recensement de 1986 (de l'ordre de 100 millions de dollars sur 5 ans) causent un tort irréparable à la qualité des résultats, on réinvestit à la hausse pour les deux recensements suivants afin de solidifier la crédibilité des données (Statistique Canada, 1995-96a : 44). Lors de son passage devant le comité permanent de l'Industrie en 1996, Fellegi affirme qu' « une fois exclus les coûts du recensement, les crédits pour les enquêtes sur des sujets spéciaux et les activités à frais recouvrables, le budget a subi une diminution de 13% de 91-92 à 95-96 » (Fellegi, 1996) (voir le figure 2.1). Ivan Fellegi souligne alors l'impact de l'austérité budgétaire sur le programme statistique et la réaction qui s'impose pour y faire face: « En dépit de nos efforts dans ce domaine, les effets cumulatifs des restrictions du budget de base rendent inévitable la perte de certaines statistiques importantes. Lorsque vient le moment de choisir les programmes statistiques à renforcer, à élargir ou à réduire, nous devons prendre en compte de nombreux facteurs qui sont souvent en concurrence. » (Fellegi, 1996). L'utilisation des mécanismes consultatifs, la consultation des différents partenaires, qui font partie de ce que nous nommons gouvernance en réseau, et le respect du mandat défini par la Loi sur la statistique permettront au bureau de la statistique d'étudier les tenants et les aboutissants de ces multiples « facteurs ». Évidemment, pour les statisticiens, le budget du bureau devrait toujours être à la hauteur de leur imagination sans borne, et répondre aux besoins illimités de leurs utilisateurs. L'État a cependant d'autres besoins qui sont hiérarchisés selon des priorités idéologiques et selon des revenus planifiés, c'est-à-dire à l'intérieur d'un cadre budgétaire établi.

Figure 2 - Évolution du budget des dépenses de Statistique Canada (1984 à 2010)



Mis à part les requêtes incessantes pour de nouvelles ressources, ce qu'il faut retenir du discours de Fellegi, c'est la perte de données qu'il considère d'une pertinence effective pour le processus de création de politiques publiques. Toutefois, l'avis sur la pertinence de certaines données ou d'autres n'est pas nécessairement partagé par tous, notamment par le gouvernement en place au moment où les choix budgétaires doivent être faits.

Le programme statistique doit d'abord et avant tout fournir toutes les données nécessaires au bon fonctionnement de la législation en cours (voir le tableau 1). Ainsi, la plus grande partie du budget alloué à Statistique Canada est investie pour maintenir le programme principal, c'est-à-dire les données sur la croissance économique, l'inflation, l'emploi, le chômage, l'évolution des revenus, les niveaux d'éducation et la santé. Ensuite, vient la mise en perspective du coût qu'il faut assumer pour la production de certaines données par rapport au coût qu'il faut payer pour l'application de politiques et de la mise en place de programmes qui en dépendent. Comme Fellegi le mentionne : « (...) De nouveaux thèmes émergent. On doit disposer de données sur les effets de la mondialisation des marchés, le fonctionnement de l'union économique du Canada, les facteurs touchant la compétitivité de notre pays sur les marchés mondiaux, les répercussions des sciences et de la technologie, les résultats des dépenses consacrées à la santé et à l'éducation et les effets des programmes sociaux. Les coûts de production de ces données sont minimes comparativement à ceux des programmes et des questions politiques complexes qu'elles servent à éclairer. L'absence de telles données pourrait entraîner des coûts immenses. » (Fellegi, 1996). Le bureau doit alors s'intéresser à la pertinence de données qui font l'objet d'un partenariat (par exemple : fédéral-provincial) et tenter de voir si un partage des coûts est possible. Enfin, il faudra se demander si les données en question ne servent pas de base à la collecte d'autres données, et si les coûts de leur diffusion au public ne pourraient pas être récupérés (Fellegi, 1996). Toujours selon le statisticien en chef Fellegi, l'efficacité dans le programme central, et l'élimination ou la modification des programmes désuets sont essentiels pour maintenir la crédibilité du bureau, et conséquemment, fondamentaux pour l'obtention de fonds supplémentaires en provenance du gouvernement, partenaire majeur de l'organisme. Ainsi, en plus d'être un déterminant crucial d'une « flexibilité organisationnelle », le système de planification du programme

statistique doit être efficace. « It would have been exceedingly difficult to manage effectively our response to the last fifteen years of regular budget cuts, punctuated twice by a major injection of funds, without the facility to assess regularly both the substantive and cost implications of modifying our product line. » (Fellegi, 1999 : 123). Au cours du mandat d'Ivan Fellegi à titre de statisticien en chef, l'objectif principal aura été de réagir aux restrictions budgétaires en améliorant l'efficacité organisationnelle du bureau tout en évitant le plus possible de nuire à la qualité des données produites. Le lancement de l'Initiative de rationalisation stratégique en 2003, qui fait suite aux compressions budgétaires continues du début des années 2000, illustre notre propos (Statistique Canada, 2004-05b : 11). En évitant les modifications nuisibles au programme statistique, l'initiative consiste à simplifier les questionnaires de l'enquête annuelle des manufactures, réduire l'infrastructure des bureaux régionaux, faciliter la déclaration électronique des données (DED), et une plus grande utilisation des données administratives.

Tableau 1 - Liste des lois fédérales (2003-2004) qui, au même titre que la Loi sur la statistique, accordent au statisticien en chef ou à Statistique Canada la responsabilité de la collecte ou de la diffusion de données particulières

<p>Loi canadienne sur les prêts aux étudiants L.R.C., 1985, ch. S-23, telle que modifiée</p> <p>Loi constitutionnelle 1867</p> <p>Loi de l'impôt sur le revenu 1948, ch. 52</p> <p>Loi des ressources naturelles de l'Alberta 1930, ch. 3, telle que modifiée</p> <p>Loi électorale du Canada L.R.C., 1985, ch. E-1, telle que modifiée</p> <p>Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants 1994, ch. 28, telle que modifiée</p> <p>Loi sur l'aide en matière d'éducation aux enfants</p> <p>des anciens combattants décédés L.R.C., 1985, ch. C-28, telle que modifiée</p> <p>Loi sur l'assurance-emploi 1996, ch. 23, telle que modifiée</p> <p>Loi sur l'efficacité énergétique 1992, ch. 36, telle que modifiée</p> <p>Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada 1997, ch. 40, telle que modifiée</p> <p>Loi sur la concurrence L.R.C., 1985, ch. C-34, telle que modifiée</p> <p>Loi sur la représentation 1974, ch. 13, telle que modifiée</p> <p>Loi sur la responsabilité en matière maritime 2001, ch. 6, telle que modifiée</p> <p>Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales L.R.C., 1985, ch. E-3, telle que modifiée</p> <p>Loi sur la sécurité de la vieillesse L.R.C., 1985, ch. O-9, telle que modifiée</p>
---

Loi sur la surveillance du secteur énergétique L.R.C., 1985, ch. E-8, telle que modifiée  
 Loi sur la suspension de la révision des limites des circonscriptions électorales 1992, ch. 25, telle que modifiée  
 Loi sur la taxe d'accise L.R.C., 1985, ch. E-14, telle que modifiée  
 Loi sur le Conseil des Arts du Canada L.R.C., 1985, ch. C-2, telle que modifiée  
 Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer L.R.C., 1985, ch. R-4, telle que modifiée  
 Loi sur le développement industriel et régional L.R.C., 1985, ch. I-8, telle que modifiée  
 Loi sur le gouverneur général L.R.C., 1985, ch. G-9, telle que modifiée  
 Loi sur le pipe-line du Nord L.R.C., 1985, ch. N-26, telle que modifiée  
 Loi sur le Régime de pensions du Canada L.R.C., 1985, ch. C-8, telle que modifiée  
 Loi sur les allocations aux anciens combattants L.R.C., 1985, ch. W-3, telle que modifiée  
 Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces  
 Loi sur les banques L.R.C., 1985, ch. B-1, telle que modifiée  
 Loi sur les brevets L.R.C., 1985, ch. P-4, telle que modifiée  
 Loi sur les déclarations des personnes morales L.R.C., 1985, ch. C-43, telle que modifiée  
 Loi sur les juges L.R.C., 1985, ch. J-1, telle que modifiée  
 Loi sur les normes de prestations de pension L.R.C., 1985, ch. P-7, telle que modifiée  
 Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts L.R.C., 1985, ch. M-13, telle que modifiée  
 Loi sur les pensions L.R.C., 1985, ch. P-6, telle que modifiée  
 Loi sur les prestations de retraite supplémentaires L.R.C., 1985, ch. S-24, telle que modifiée  
 Loi sur les subventions aux provinces L.R.C., 1985, ch. P-26, telle que modifiée  
 Loi sur les télécommunications 1993, ch. 38, telle que modifiée  
 Loi sur les traitements L.R.C., 1985, ch. S-3, telle que modifiée  
 Loi sur les transports au Canada 1996, ch. 10, telle que modifiée  
 Révisions de la Constitution 1996, ch. 1, telles que modifiées

*Source : Statistique Canada, Rapport sur les plans et les priorités, Ottawa, 2003-2004, p.57*

### 2.2.3 Le programme statistique et le rôle des partenaires

Les contraintes budgétaires subies par l'organisme créent une réaction en chaîne, non seulement à l'intérieur du bureau, mais aussi pour les différents « partenaires » qui peuvent se

retrouver perdants si les données qu'ils utilisaient jusqu'alors disparaissent. C'est ainsi que, parfois, l'organisme s'appuie sur les « partenaires », le public en général, ou sur les montées au créneau de certains utilisateurs, dans ses négociations avec le gouvernement en place pour tenter de limiter les coupures budgétaires annoncées. Comme Fellegi le souligne en 1988 : « The priority attached to censuses by our clients has twice been confirmed in recent years, once when the government considered (but subsequently abandoned) the idea of restricting the 1981 census to its legally mandated minimum content, and again when it cancelled (and subsequently reinstated) the 1986 census. On both occasions the change was brought about widespread and effective user reaction. » (Fellegi, 1988 : 59). Autrement, armé de ses nouveaux pouvoirs de gestion, le bureau statistique peut, depuis le début du mandat d'Ivan Fellegi, utiliser la pratique de recouvrement des coûts avec les partenaires désireux d'obtenir certaines données spécifiques. Pour résumer, la question de la pertinence des données devient primordiale, pour le bureau et ses partenaires, à chaque fois que le couperet gouvernemental apparaît. L'appui des partenaires, qui sont aussi des utilisateurs, est à chaque fois mobilisé. Fellegi en est bien conscient lorsqu'il remet en question le peu d'importance portée aux statistiques sociales : « I believe social science itself must become more relevant to decision makers in order for social statistics to be given higher priority. » (Fellegi 1988 : 61).

### 2.3 Orientations du programme statistique et nouveaux partenaires

Ainsi, entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le début du mandat de Fellegi, en concordance avec les nouveaux besoins en information, de nouveaux ministères se sont ajoutés à la liste des « partenaires » de Statistique Canada. Dans deux articles, le statisticien en chef (Fellegi, 1988; Wolfson et Fellegi, 1999) insiste au cours de son mandat sur les statistiques sociales, enjeu majeur et complexe de la statistique nationale depuis les années 80. En fait, pour comprendre cet enjeu on doit remonter à l'époque des contestations antiautoritaires des années 60-70 qui ont certes eu un impact sur la crédibilité du Système des comptes nationaux (SCN), pilier central du système statistique post-Deuxième Guerre mondiale. La critique cible le plus grand défaut du SCN : « l'argent représentait un

dénominateur universel de l'activité économique, une approximation des instincts primaires de la société » (McDowall, 2008 : 183). Jusqu'alors, on avait évalué les revenus nationaux en terme de croissance et non de soutien à la croissance : toute activité non rémunérée ne pouvait faire partie des comptes nationaux. Les critiques féministes et écologistes se sont, entre autres, exprimées dans ce cadre (McDowall, 2008 : 180-223). En réponse à cette crise de crédibilité, des indicateurs environnementaux (répercussions environnementales de l'activité économique) et sociaux (intégration des groupes exclus, interaction entre facteurs sociaux et économiques) devaient désormais faire partie des comptes nationaux. Par conséquent, une demande croissante de données concernant les activités sociales et environnementales s'est exprimée, et ce jusqu'à aujourd'hui. Statistique Canada, et les comptes nationaux s'adjoignent ainsi de nouveaux partenaires ministériels (Santé et Bien-être; Environnement; Énergies, Mines et Ressources) qui s'ajoutent à ceux qui représentaient le modèle keynésien (branches monétaires et budgétaires de l'État, Banque du Canada, ministères de la Finance et du Travail) (McDowall, 2008 : 190).

Pour le bureau de la statistique, l'idéal pour les statistiques sociales aurait été de créer un cadre conceptuel associé au SCN afin de connaître l'incidence des facteurs sociaux sur la croissance économique et vice-versa. Toutefois, « la nette symétrie macroéconomique d'un système fondé sur l'agrégation subirait des mutations asymétriques afin de permettre la mesure de phénomènes qui se situent au-delà de la frontière traditionnelle de la production ayant une valeur monétaire. » (McDowall, 2008 : 253-254). Devant l'impossibilité d'un tel cadre, un ensemble d'indicateurs sociaux et environnementaux utiles au débat public ont tout de même été établis (Wolfson et Fellegi, 1999 : 374), dont certains sous la forme de comptes satellites (inclusion de composantes environnementales durant les années 1990; bénévolat en 2001-02). Avec l'arrivée des années 80 marquées par les déficits budgétaires récurrents, les nouveaux besoins en information sont orientés vers les résultats des politiques et des programmes sociaux. Les systèmes de données doivent alors permettre la compréhension d'une relation causale et sont donc, la plupart du temps, fondés sur des enquêtes longitudinales ou sur les systèmes administratifs (santé, éducation, marché du travail, revenu, etc.) (Fellegi, 1999 : 118). Durant les années 90, l'Enquête sociale générale (ESG) ciblera surtout l'impact des programmes sociaux sur les ménages. À partir des années 2000, l'ESG

se tourne vers l'étude des familles (relations conjugales, contraception, liens de parenté), l'utilisation du temps des individus (bénévolat, soutien pour personnes âgées), et du capital social (première enquête en 2003-04) en relation avec la performance économique et l'efficacité des politiques publiques du pays. Toutefois, un manque d'information sur l'impact des coupures budgétaires dans les programmes sociaux demeure. Enfin, à travers la création des nouvelles données sociales et économiques, l'approche macro perd ses lettres de noblesses au profit de l'analyse micro et des indicateurs de bien-être. Conséquemment aux politiques de mise en valeur de l'économie du savoir, de service et des hautes technologies, au constat du déclin de l'industrie manufacturière, et donc de la difficulté d'analyser justement l'économie, les économistes suggèrent, tout en poursuivant d'agréger les données économiques, de concentrer les efforts de production de données économiques sur l'évaluation du facteur technologique sur la productivité. D'où l'insistance de Statistique Canada au cours des trois dernières décennies de cerner l'impact de l'implantation des NTIC, d'Internet plus particulièrement, sur la productivité des entreprises et des ménages.

## 2.4 Les partenaires et la constitution du programme statistique

### 2.4.1 Mécanismes de consultation et transparence

Au début des années 80, l'organisme désire se rapprocher des utilisateurs afin d'en apprendre plus sur leurs besoins, et par conséquent légitimer le bien-fondé de ses activités. Ainsi, voulant compléter les mécanismes consultatifs existants avec les provinces, Statistique Canada, afin de rendre son programme statistique plus pertinent, précise et consolide ses mécanismes actifs de consultation « avec les clients principaux et les nombreux représentants de l'intérêt national » (Statistique Canada, 2003). Pour ce faire, le bureau a d'abord établi une série de comités supérieurs bilatéraux en collaboration avec les principaux ministères fédéraux, ceux-ci étant autant des demandeurs de données statistiques que des fournisseurs (données administratives). Ensuite, dix à quinze comités consultatifs professionnels ont été mis sur pied. Ces comités sont composés de membres n'appartenant généralement pas à l'administration publique et qui sont reconnus comme des experts en différents domaines

d'intérêt national (démographie, travail, services de santé, éducation, comptabilité nationale, agriculture, etc.). À cela s'ajoute un comité consultatif sur les méthodes statistiques. Certaines consultations sur des initiatives spécifiques, la prise en compte de rétroactions d'utilisateurs sur les produits existants, et l'évaluation de programmes particuliers font aussi partie des mécanismes de consultation nécessaire à l'établissement du programme statistique. Toujours au début des années 80, en tant qu'expert externe, Sir Claus Moser, ancien directeur du service statistique du Royaume-Uni, se voit confier une étude sur la méthodologie utilisée par le bureau canadien de la statistique dans les principales séries économiques. Parmi les propositions qu'il formule, l'une suggère de créer un « groupe de haut niveau de personnes intéressées à la statistique qui prêterait une oreille sympathique aux problèmes de Statistique Canada. » (McDowall, 2008 : 223). C'est donc en 1985 que le gouvernement crée le Conseil national de la statistique afin de chapeauter les différents mécanismes de consultation et de conseiller le statisticien en chef sur « l'établissement des priorités et la rationalisation des programmes de Statistique Canada » (Statistique Canada, 2003). Pour le bureau de la statistique, le fragile équilibre entre la pertinence des données et l'indépendance professionnelle de l'organisme est maintenu : « les membres du Conseil sont nommés par le ministre, mais leur fonction est de conseiller le statisticien en chef » (Statistique Canada, 2003). À quelques reprises, les membres du Conseil se sont permis d'élargir leur mandat en adressant des requêtes au ministre pour lui indiquer par exemple que d'imposantes réductions budgétaires de l'organisme nuiraient grandement à l'élaboration de produits statistiques, et donc à la perception des clients, ou que certains obstacles administratifs empêchaient le Bureau de procéder comme bon lui semble dans le recouvrement de coûts lié aux services offerts (Statistique Canada, 2003). Mis à part la volonté de constituer le programme statistique à travers ce large processus consultatif, il s'agit aussi de jouer la carte de la transparence avec les différents partenaires en ce qui concerne la planification : « The process of consulting with clients serves to enhance credibility among clients, especially when they see changes made in response to their needs. » (Fellegi, 2004 : 194). L'évaluation du rendement du Bureau traduit aussi une volonté de transparence du Bureau et « ne peut servir qu'à renforcer la réputation d'objectivité et d'impartialité » (Statistique Canada, 2002-03b : 12) de l'organisme. Les partenaires s'y retrouvent tous d'une façon ou d'une autre : les utilisateurs sont informés de la qualité des produits; les contribuables et les fonctionnaires

responsables des fonds publics se renseignent sur le rendement financier, l'efficience et la bonne gestion du bureau; les répondants peuvent se rassurer en observant les efforts concernant la réduction du fardeau de réponse et du maintien de la confidentialité des données (Brackstone et Fellegi, 1999). En plus d'offrir une transparence sur ses propres activités, le bureau de la statistique fournit une certaine transparence pour des décisions prises par certains partenaires qui ont eu la volonté de s'appuyer sur des données « objectives ». À titre d'exemple, nous pouvons citer l'accord fédéral-provincial de 2003 sur la santé qui requérait implicitement la publication d'une série d'indicateurs sur l'efficacité du système de santé à l'intention des citoyens canadiens (Statistique Canada, 2004-05b : 18). Le Conseil national de la statistique se réunit un jour et demi deux fois par année pour établir un bilan des activités en cours et afin de conseiller le statisticien en chef sur les orientations générales que devrait prendre le programme statistique. Or, ce sont surtout les rencontres tenues lors des comités bilatéraux avec les principaux ministères fédéraux qui semblent devenir plus fondamentales pour le processus décisionnel étant donné leur occurrence beaucoup plus rapprochée: « Nous avons des contacts réguliers, pas seulement annuels, avec nos ministères clients. De fait, nous avons des contacts mensuels pour connaître exactement leurs besoins. » (Fellegi, 1996)

#### 2.4.2 La collaboration tripartite pour la création de nouvelles enquêtes

Le processus décisionnel concernant le programme statistique s'effectue donc par la consultation des différents « partenaires » aux intérêts divergents. C'est bien ici que les demandes en informations envers l'organisme statistique sont entendues et que les décisions concernant le programme statistique sont prises. La pertinence des données statistiques, qui est, comme nous le verrons au troisième chapitre, un des critères de qualité de l'information pour le bureau, est ici mise de l'avant. Mis à part le contenu du recensement qui doit être approuvé en théorie par le gouverneur en conseil, en fait le conseil des ministres, le reste des programmes est décidé en collaboration avec les « Groupes-conseil », c'est-à-dire plusieurs comités et conseils majoritairement composés de représentants de différents ministères et de professionnels provenant de différents secteurs. La planification des nouvelles enquêtes s'effectue dans une collaboration tripartite : des membres du ministère concerné, le bureau de

la statistique, et des spécialistes appartenant à la communauté des sciences sociales ou économiques. Étant donné l'impossibilité pour le Bureau de financer les nouvelles activités de collecte à même son budget restreint, le ministère-client doit assurer son soutien envers le bureau sous trois formes : « moral support, direct financial support (or alternatively, support for the financial requirements of the statistical office), and effective collaboration in exploiting existing models and data systems in the course of analysing existing government programs and policy options » (Fellegi, 1999 : 118). Les chercheurs en sciences sociales ou économiques donnent un coup de main en ce qui concerne la méthodologie, l'utilisation de théories qui prévalent, la création de cadre conceptuel, et les activités d'analyse. Comme le démontre l'ajout d'un secteur d'activité « Analyse et développement » au sein du bureau en 2000, les productions analytiques deviennent primordiales pour les relations du bureau avec les différents partenaires : « L'augmentation de la demande de ses produits et analyses statistiques naît d'un certain nombre de facteurs, le plus important d'entre eux étant la formulation de politiques et l'évaluation de programmes qui deviennent de plus en plus tributaires de décisions fondées sur des données probantes. » (Statistique Canada, 2003-04b : 8). Au début des années 2000, les chercheurs universitaires bénéficient d'un meilleur accès aux statistiques étant donné l'ouverture de centre de données dans les universités canadiennes grâce au partenariat avec le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH), les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), et les 40 universités qui composent le réseau. « Le Programme des centres de données de recherche produit une somme importante de travaux de recherche pertinents sur le plan stratégique. » (Statistique Canada, 2005-06b : 48). Enfin, le bureau statistique doit convaincre les décideurs de l'importance, pour leurs décisions politiques, de lancer et surtout de financer les nouvelles enquêtes au bon moment. Une fois le financement assuré, le bureau doit implanter les nouveaux systèmes de données.

#### 2.4.3 Relations bilatérales avec les ministères-clients

Au cours de la période étudiée, les nouveaux besoins en information nous semblent de plus en plus définis par les ministères (relations bilatérales), les premiers clients du bureau. Cette stratégie de rapprochement des statistiques nationales et des politiques appliquées

permet de répondre au critère de pertinence faisant partie des objectifs de qualité de l'organisme (chapitre 3). D'abord, Statistique Canada remplit son mandat défini par la loi sur la statistique. En 2006-2007, « environ 95 % du budget total de Statistique Canada est alloué aux programmes statistiques découlant de la loi, des instruments réglementaires et des obligations contractuelles. » (Statistique Canada, 2006-07b : 12). Toutefois, pour répondre au défi que posent les limites budgétaires du bureau de la statistique, une multitude d'enquêtes sont directement financées par des organismes ou des ministères fédéraux : programme pluriannuel de planification de l'emploi en collaboration avec Emploi et Immigration Canada (fin 1980, début 1990); première enquête longitudinale sur les enfants pour le compte de Développement Ressources humaines Canada (fin 1990); enquête sur la santé et les limitations d'activités commanditées par Développement des Ressources humaines Canada (années 90-2000); enquête sur le recyclage des marchandises à base de ressources naturelles financée par Ressources naturelles et Industrie Canada (début 2000); enquête longitudinale auprès des immigrants pour comprendre le processus d'intégration prise en charge par Citoyenneté et Immigration Canada (fin 1990, 2000). Entre 1985 et 2008, d'autres partenariats bilatéraux avec recouvrement des coûts sont aussi établis avec les ministères du Transport, de l'Agriculture, de la Santé, de l'Environnement, de la Justice, des Finances, avec la Société canadienne d'hypothèque et du logement et le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord.

#### 2.4.3.1 Néolibéralisme et nouveaux besoins en information

Au tournant de la Deuxième Guerre mondiale, les statistiques canadiennes servent surtout d'intrants aux formules déterminées par les diverses politiques à vocation majoritairement macroéconomiques : le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation (stabiliser l'inflation), la péréquation, l'indexation des pensions ou des contrats de travail, l'établissement du taux de chômage (objectif « plein-emploi »), etc. Ainsi, depuis les années 1980 jusqu'aux années 2000, à l'ère de la remise en cause de l'État-Providence et des politiques à vocation macroéconomique, de l'essoufflement du fordisme, et de l'austérité budgétaire généralisée sur fond d'idéologie néolibérale, Fellegi (1999, 2004b) insiste sur le fait que les ministères demandent de plus en plus d'informations pertinentes

orientées sur les résultats et les effets des programmes sociaux et des politiques, ou demandent de l'information nécessaire à la création de nouvelles politiques. « The issue, therefore, rose to the top of the national agenda, implying substantial cuts to established programs that necessarily lead to questions of 'what works', and 'for whom' is the program essential. » (Fellegi, 1999 : 116). Il est donc dorénavant question d'évaluer les impacts et le rendement des programmes gouvernementaux sur la société et sur la croissance économique. Les normes sociales et économiques apparaissent implicites aux facteurs évalués dans ce type d'enquête (la technologie comme facteur de croissance économique; le niveau d'éducation et les conditions socio-économiques). « (...) C'est surtout depuis la dernière décennie qu'on utilise les statistiques pour améliorer le rendement de divers programmes sociaux du pays, y compris les domaines de la santé et de l'éducation, plutôt que de seulement déclarer des chiffres qui s'y rapportent. Même s'il n'est pas du ressort d'un bureau de la statistique de dicter la voie à suivre dans tel ou tel domaine, il n'en reste pas moins que les données de Statistique Canada et l'analyse objective qu'il en fait sont de plus en plus essentielles pour prendre des décisions éclairées. » (Statistique Canada, 2002-03b : 7). On assiste à une diversification de l'expression des « nouveaux besoins » en information, et ceux-ci sont souvent axés sur le calcul de l'efficacité des différents ministères, considérés comme des entités entrepreneuriales quasi autonomes dont la gestion et le rendement sont systématiquement évalués. « The interest was spearheaded by governments themselves who wanted and needed information for their own analysis prior to making controversial decisions about the elimination or major modification of established public programs. » (Fellegi, 1999 :116). Pour le cas qui nous intéresse, le rapprochement entre l'information statistique demandée (l'évaluation du rendement des politiques et des programmes sociaux) et l'application de réformes néolibérales (modification ou suppression des programmes sociaux existants) devient explicite.

#### 2.4.3.2 Scruter les « micro-impacts » pour l'élaboration de politiques publiques

Comme nous l'avons mentionné précédemment, tout en conservant l'approche macroéconomique, les gouvernements s'intéressent de plus en plus à la micro-économie. Conséquemment, on assiste à une complexification de la collecte des données qui cible

désormais les facteurs influençant les résultats, et ce, de façon sectorielle. Fellegi et Wolfson (1999) insistent sur la pertinence que doivent avoir les données en lien avec les politiques appliquées. Les microdonnées acquises grâce aux enquêtes longitudinales et aux données administratives deviennent les matériaux essentiels sur lesquels travailler pour évaluer les impacts des programmes sociaux ou des politiques appliquées sur la société ou sur la croissance économique. Les cadres théoriques et les systèmes de données correspondants sont développés conjointement par le bureau de la statistique, le ministère concerné, et la communauté universitaire. « Furthermore, policy interest shifted from considerations of broad social impacts to the examination of impacts on particular groups – an intrinsically difficult task. » (Fellegi, 1999 : 116). Néanmoins, dans ce contexte de recherche de « micro-impacts », un problème se pose pour le bureau en ce qui a trait aux statistiques sociales et économiques : faire la synthèse de l'hétérogénéité des facteurs que l'on tente de lier aux résultats (du système de santé ou de la hausse de la productivité par exemple). De plus, cette synthèse est difficilement cernable dans un cadre conceptuel de quantification statistique et difficilement réalisable avec des ressources limitées. Ici, la simplicité du construit (l'objectivation par la quantification) se détache de la complexité du réel (insaisissable dans sa totalité). L'échec de la tentative d'intégration des statistiques sociales dans un cadre conceptuel analogue au SCN à la fin des années 70 en témoigne. Les statistiques sociales produites se sont limitées au rôle « to monitor social processes and expenditures, as opposed to social outcomes » (Fellegi, 2004b : 146). Malgré tout, grâce entre autres au développement de l'informatique et de modèles d'agrégation de variables, les multiples sources de microdonnées peuvent être insérées dans des microsimulations afin d'évaluer de multiples possibilités quant aux impacts sur les résultats de l'application ou non d'une politique ou d'une autre (Fellegi et Wolfson, 1999 : 389-390). Le rapprochement entre le type d'enquête menée par le bureau et les politiques appliquées par les différents ministères nous semble considérable en ce qui a trait à l'idée d'indépendance du bureau comme enjeu de lutte avec le pouvoir exécutif, notamment en ce qui concerne l'élaboration du programme statistique et donc des enquêtes menées. Mais, pour sa part, Fellegi n'y voit pas d'ingérence politique tant que la méthodologie, le contenu des questionnaires, la diffusion, et l'analyse ne sont pas touchés (Fellegi, 2004b : 143). Malgré que la formulation des questions soit du ressort du bureau de la statistique, et que les réponses relèvent évidemment des répondants, on ne voit

pas comment les divers thèmes généraux abordés par les questionnaires (les micro-impacts) ne peuvent être orientés selon une utilité qui est propre aux demandeurs de données, dans ce cas-ci les ministères concernés. En d'autres mots, les aprioris qui sont à la base du processus de quantification (ex. : l'utilisation de la statistique sociale pour mesurer l'efficacité et l'efficience d'un programme social ou d'une politique en relation avec les dépenses qu'il ou elle engendre) sont dictés par les objectifs d'efficience et de résultats des ministères. Incontestablement, même si Statistique Canada n'existe pas pour critiquer ou encenser l'action gouvernementale, il permet cependant de produire de l'information qui tend à soutenir et guider l'orientation des politiques et des programmes mis à l'ordre du jour. Fellegi affirme que l'agence « can provide invaluable help to the evolution of government programs, to their subsequent improvement, and indeed to their social acceptability. » (Fellegi, 2004b : 143). Afin d'atteindre cette acceptabilité sociale, les politiques de restructuration esquissées par les ministères doivent s'appuyer sur des statistiques les plus précises et les plus pertinentes possibles, tel que spécifié à l'endroit du bureau de la statistique par ces mêmes ministères.

#### 2.4.3.3 L'apanage de la gouvernance : l'objectivité

D'ampleur mondiale, la récession du milieu des années 70 a bien évidemment ses répercussions au Canada. La crise budgétaire devient un enjeu primordial pour les trois décennies suivantes. Au fil du temps, la volonté des gouvernements fédéraux successifs d'enrayer les déficits a eu de grandes conséquences pour Statistique Canada, notamment en ce qui concerne le développement des statistiques sociales (Fellegi, 1988). Les coupures budgétaires dans une panoplie de programmes sociaux sont jugées comme étant la solution à appliquer. Afin de rendre ces réformes les plus légitimes possibles, et ce, pour toutes les parties prenantes aux débats qui les précèdent, le cadre décisionnel, et ultimement la décision finale doivent reposer sur de l'information objective (evidence-based decisions). « Since governments devote by far the largest portion of their expenditures to social and socio-economic programs (health, education, welfare, and labour market programs), the relatively poorly developed state of social statistics became patently obvious : Statistics Canada was simply unable to help answer the most basic questions about program performance. »

(Fellegi, 2004b : p.147) L' « objectivité » tant recherchée, que ce soit par le bureau de la statistique pour le maintien de sa crédibilité face aux partenaires, ou pour les différents ministères pour légitimer leurs politiques, devient l'apanage de la gouvernance et le principal mécanisme de « désidéologisation » du débat politique (Berns, 2009). « Policy development is a complex process. It involves politicians, the public, special interest groups, as well as researchers and policy analysts within and outside government. Experiences and views of all these groups, as well as political ideology, combine to arrive at policy proposals. It is essential, however, that there should be relevant empirical and theoretical evidence to both nourish and to temper the views of all participants. » (Fellegi, 1999 : 117). La remise en cause de cette objectivité n'est possible que par la mise en lumière du caractère construit de celle-ci : le paradigme, ou les aprioris sur lesquels l'objectivité est fondée. Pour le cas des coupures budgétaires dans les programmes sociaux, c'est l'acceptabilité sociale des réformes fondées sur de l'information dite objective qui est visée. Dans cette optique, Ivan P. Fellegi réitère l'importance d'une information objective : « The fundamental importance of objectivity has become even more pervasive because of public skepticism about the political process, and the increasing substitution of 'objective' statistics for judgement as a means of distributing a diminishing amount of government funds. » (Fellegi, 1999 : 125).

#### 2.4.4 Maintenir la crédibilité du bureau ou l'enjeu de l'indépendance

« I do not subscribe to the theory that official statistics should aim to satisfy only the needs of the national government, or even those of all levels of government. But I do believe that our priority should be to provide an information base for public policy. » (Fellegi, 1999 : 124). Statistique Canada et ses représentants insistent grandement sur l'indépendance du Bureau comme étant primordiale à sa crédibilité objective et scientifique. Comme nous l'avons mentionné auparavant, l'absence, pour le Bureau, de statut d'indépendance établi par la Loi sur la statistique fait de cet enjeu une lutte constante entre celui-ci et le gouvernement canadien. Ainsi, sans grande contorsion législative, l'ingérence politique demeure possible. Tout au long de son mandat, le statisticien en chef Fellegi prévient tout détracteur potentiel que cette proximité entre le gouvernement canadien et le bureau de la statistique ne nuit pas à l'indépendance de ce dernier : « This does not imply either policy advocacy or a

politicization of the statistical system : it is in the common interest that the goals of government be carried out on the basis of the best available information, and that the same information be made equally available to others who might wish to promote different policies. » (Fellegi, 1999 : 117). Fellegi suggère une relation « at arm's length » : « Decisions on statistical issues, whether on content or methods, have to be seen as being free of political interference. On the other hand, it is equally important that the statistical agency take its reporting obligations to the government on administrative matters very seriously, and be able to demonstrate that, in managerial, financial and personnel matters, it is a well-managed organization delivering value for money. » (Fellegi, 2004 : 193). Pour assurer le caractère d'indépendance de cette relation rapprochée, plusieurs mesures préventives sont prises : la nomination du statisticien en chef doit être apolitique et être en fonction de ses compétences, celui-ci, en faisant partie des sous-ministres, détient un statut hiérarchique significatif et possède ainsi un accès constant aux ministères afin de connaître leurs besoins pressants. « The ability of official statisticians to resist pressure from Ministers or policy departments depends on how confident the agency is of its own worth, and what is the standing of its Chief Statistician within the government and with other clients (how credible is the implied threat to put one's job on the line?) » (Fellegi, 1991 : 3). Le principe d'équité à l'accès à l'information doit prévaloir : les données des enquêtes payées par des clients ou financées grâce au budget alloué par le gouvernement sont toutes diffusées publiquement, aucun client ne peut obtenir d'information privilégiée. Une seule exception à la règle : parfois les ministres auront accès à l'information concernant leurs responsabilités avant tout le monde afin d'être apte à répondre aux questions qui pourraient surgir le jour de la publication des données en question. Toutefois ce principe doit être limité, surveillé et remis en cause en cas d'abus.

En théorie, la relation « at arm's length » doit s'appliquer dans l'indépendance du bureau en ce qui concerne la confection des enquêtes, le contenu de celles-ci, l'établissement du programme statistique, et ce, à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire définie. Toutefois, en pratique, comme nous l'avons vu, la liberté de réaménagements des ressources est limitée vu la nécessité de perpétuer l'efficacité du programme central. Les nouvelles ressources allouées le sont souvent pour des causes spécifiques selon le principe de recouvrement des

coûts. Idéalement, le gouvernement n'intervient pas directement dans le programme statistique. L'enveloppe budgétaire fournie à Statistique Canada et la liberté de gestion de celle-ci sont en quelque sorte un gage de l'indépendance du bureau (Fellegi, 1995). Toutefois, depuis la fin des années 70, le gouvernement tend à resserrer cette enveloppe et donc, par la même occasion, la liberté de décision quant à l'ampleur du champ couvert par le programme statistique. « Earmarked funding can be a subtle form of political control over the nation's information system. » (Fellegi, 1991 : 5). Durant tout le mandat d'Ivan Fellegi se substituent à cette certaine liberté décisionnelle une clientélisation, par la pratique de recouvrement des coûts, et une diversification des pressions politiques (relations bilatérales avec les ministères, avec les autres paliers gouvernementaux, ou avec le secteur privé). Conséquemment, celles-ci semblent peser plus lourdement dans le choix des nouvelles enquêtes statistiques qui sont en marge du programme central (les principaux indicateurs économiques). Cette approche-client soumet le bureau statistique aux besoins précis et spécifiques des clients, sans quoi les fonds ne seront pas attribués. La possibilité de recueillir les données jugées comme étant « essentielles » par le bureau de la statistique peut alors s'amenuiser. Fellegi s'inquiète de ce phénomène devant le comité parlementaire de l'Industrie : « Il subsiste toutefois des risques minimes dont nous devons être conscients. Si nous sommes de moins en moins capables, à partir de notre propre budget, de recueillir les données de base essentielles, la disponibilité de données économiques et sociales importantes pourrait dépendre de plus en plus des décisions d'autres intervenants en matière de financement. » (Fellegi, 1996) Et c'est surtout dans les relations bilatérales avec les clients-ministères et le secteur privé que les nouvelles ressources affluent afin de répondre à des besoins spécifiques. Les ministères clients s'approprient de plus en plus la capacité d'enquête de l'agence pour leurs propres fins. L'indépendance de Statistique Canada comme enjeu de lutte prend alors la forme d'une relation entre un fournisseur de services à la recherche de ressources financières, et des clients qui ont des besoins et des attentes tant qu'à leur satisfaction.

#### 2.4.5 Partenaires internationaux

Malgré les besoins criants de nouvelles informations quantifiées qui caractérisent le mandat d'Ivan Fellegi, la plupart des enjeux à étudier et à quantifier pour le bureau de la statistique au sortir de la 2<sup>e</sup> Guerre mondiale sont toujours d'actualité. Ainsi, il existe une volonté d'établir un équilibre entre la préservation de la continuité et l'adaptation des concepts à la réalité changeante. La création de l'ONU et d'une multitude d'organisations internationales, le processus de mondialisation, la chute du mur de Berlin, l'intégration des États dans les marchés régionaux (ALENA) et mondiaux (OMC) font partie des nouvelles données auxquelles l'adaptation est fondamentale. Fellegi désigne la collaboration internationale comme étant essentielle à la légitimité de cet équilibre : « International standards are all the more important since an increasing proportion of our clients operate in a global context and want information on the basis of which valid comparisons can be made of the performance of different countries in different domains. » (Fellegi, 1999 : 121-122). Le processus de mondialisation a certes accéléré le besoin d'harmoniser les concepts et les classifications. Conséquemment à l'Accord de libre-échange (ALE) en 1988 et à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1994, on assiste à la création d'un comité d'utilisateurs (ministères, associations commerciales) provenant des pays signataires qui a comme objectif d'accélérer l'harmonisation des données (concepts, définitions) sur le commerce nord-américain. En 2002-03, on établit la planification d'une grande convergence entre le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord et la nomenclature générale des activités économiques dans les communautés européennes. Ensuite, outre les pays étrangers, parmi les partenaires internationaux on peut aussi souligner l'importance croissante d'organisations internationales dans le réseautage de systèmes statistiques de différents pays. La version 1993 du SCN, œuvre conjointe de l'ONU, du FMI, de la Banque mondiale et de l'OCDE, « rapproche davantage les pratiques canadiennes avec les lignes directrices internationales en matière de comptabilité nationale » (McDowall, 2008 : 225). Ainsi l'ONU peut publier son rapport sur le développement humain qui lie différents facteurs sociaux (niveaux d'éducation, espérance de vie, bien-être économique) au PIB par habitant de chaque pays. Un autre exemple qui concerne le programme d'amélioration des statistiques économiques lancé par le FMI suite aux crises financières récurrentes au courant des années

1990 (peso mexicain, liquidité en Asie, bulle spéculative du marché boursier) témoigne de cette volonté de normaliser la collecte et la diffusion d'information quantifiée, et de cerner les causes de ces événements. Toutefois, du point de vu des statisticiens, ces améliorations seront possibles seulement si les gouvernements nationaux investissent suffisamment dans les bureaux statistiques nationaux (Fellegi, 2004b : 153). L'OCDE est aussi très présente dans la détermination de normes par l'établissement d'indicateurs sociaux à travers des enquêtes sur le développement humain, l'éducation, la culture, etc. À partir de 1999, Statistique Canada collabore avec l'OCDE dans l'élaboration d'une enquête internationale sur les compétences utiles à la vie courante par la voie de mesures cognitives (compréhension de textes suivis, schématiques et capacités de calcul et résolution de problèmes). « During the last 10-15 years there has been increased demand for social information, both nationally and internationally: a variety of United Nations and G8 summit meetings centred their attention on different social and socio-economic issues. » (Fellegi, 2004b : 147)

#### 2.4.5.1 Mondialisation et système statistique national

Ainsi, au cours des dernières décennies, caractérisée par l'échec du socialisme et par la mondialisation de l'économie capitaliste, autant les systèmes de comptabilité nationale perdent de leur pertinence, autant l'harmonisation internationale des données économiques devient de plus en plus nécessaire. Par l'entremise des demandes en information d'acteurs concernés par ces enjeux et qui font partie du réseau de Statistique Canada (ministères, organisations et traités internationaux), le programme statistique subit des transformations considérables. Le statisticien en chef décèle d'ailleurs « a degree of tension between *national* statistical systems and *multinational* corporations »<sup>16</sup> (Fellegi, 2004b : 148). Le contrôle des flux financiers, de la vente de services à l'étranger rendue possible grâce aux NTIC, et de l'échange intra-firme (est-ce que les transferts de marchandises ou de fonds d'une filiale à une autre, à l'intérieur d'une même firme multinationale, devraient être comptabilisés? De plus, les prix sont faussés, car les échanges sont hors marché) sont quelques exemples qui illustrent cette tension. En 1986, presque tous les pays faisant partie de l'ONU, dont le Canada, passent du modèle de produit national brut (PNB) au modèle de produit intérieur

<sup>16</sup> Fellegi a mis les mots « national » et « multinational » en italique.

brut (PIB) afin d'avoir un portrait plus juste de la situation économique, et pour arrêter de calculer l'apport à l'économie selon la nationalité de l'entreprise. Les dérèglementations des marchés financiers et, conséquemment le nombre croissant d'investissements étrangers au Canada comme partout ailleurs y est certes pour quelque chose. Dans les années 90, le bureau doit d'abord s'adapter à cette nouvelle réalité qui change la donne pour la collecte de données : « Il convient de noter que, dans le cas des entreprises, même si les circonstances permettent d'utiliser davantage les dossiers administratifs que les enquêtes, les possibilités sont beaucoup plus limitées qu'elles ne l'étaient il y a quelques années étant donné les changements récents et prévus dans les domaines du libre-échange, des réformes administratives et de la déréglementation. » (Statistique Canada, 1995-96a : 22). Pour Ivan Fellegi, il s'agit ici de relever un nouveau défi : la mondialisation économique comporte des bénéfices indirects pour l'harmonisation des données commerciales, nécessairement souhaitable. Il cite l'harmonisation des pratiques comptables des entreprises en exemple : « Perhaps we need to change our approach : instead of several NSOs approaching, in a fragmented manner, these enterprises about their national requirements, the enterprises can be asked to reply in an integrated manner and to send the relevant information to each NSO. » (Fellegi, 2004b : 149). « Un comité des concepts », composé de « key provider managers » (en constante relation avec les plus grandes entreprises afin de comprendre les changements de structure et dans les pratiques (Fellegi, 2004b : 149)), est aussi formé afin de déterminer et entériner les concepts et les pratiques opérationnelles relatifs aux firmes multinationales (Statistique Canada, 2002-03a : 36).

#### 2.4.5.2 L'environnement : enjeu mondial

Ces dernières années, l'environnement a aussi fait partie de pourparlers internationaux, mais de façon moins soutenue : « In spite of leadership from the Statistics Division of the United Nations, most countries have not invested the resources needed to develop a useful environmental statistics program, i.e. one that effectively informs both public discourse and government policies. » (Fellegi, 2004b : 150). L'accord de Kyoto, traité international visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, a nécessité la collecte de nouvelles données par Statistique Canada. Suite à l'entérinement de ce protocole, des estimations ont dû être

calculées par province et par industrie. Les nouveaux besoins de données nécessitent une accumulation des données existantes de chaque ministère et agence gouvernementale, en plus de la création de nouvelles activités de collecte. Le plan national visant à vérifier les résultats s'est traduit par l'élargissement du SCN aux données environnementales. Ainsi, l'évaluation de ces informations est soumise aux seuls critères économiques, les conséquences néfastes sur les écosystèmes (ex. : l'exploitation des sables bitumineux) et les conséquences sociales sont négligées. Au Canada, comme nous l'avons mentionné précédemment, les fonds ne sont pas aux rendez-vous au tout début, mais il y a aussi des difficultés rencontrées au niveau mondial : la difficulté de définir collectivement le concept de développement durable, et les faiblesses relatives des bureaux de la statistique en science physique (dans beaucoup de pays, les agences environnementales, composés d'experts, s'occupent de la collecte et du traitement des données) (Fellegi, 2004b : 150).

## 2.5 L'impartition d'activités du bureau statistique au privé

Enfin, pour arriver à contrôler les coûts de Statistique Canada, la sous-traitance est utilisée. De plus, dès 1986, on annonce l'impartition au privé de certaines activités de l'organisme (majoritairement de soutien et de production (Statistique Canada, 1988-89)). La sous-traitance et l'impartition au privé sont toutefois limitées de façon à ce que l'objectivité de l'information soit maintenue et que la confidentialité des données soit assurée. Durant les années 90, on sous-traite les activités de saisie de données, de composition, de publication, et du contrôle des documents et de la programmation. On offre aussi la possibilité à certains distributeurs secondaires (privés) d'obtenir une licence de Statistique Canada afin que ceux-ci (environ une soixantaine dans les années 2000) puissent revendre les données, tandis que d'autres (plus d'une centaine) ont la possibilité de distribuer les livres, les périodiques, les CD-Rom, en plus d'offrir des consultations avec les intervenants clés de l'industrie de l'information. De plus, l'informatisation de Statistique Canada s'effectue selon la gouvernance en réseau propre au projet de société de l'information (Ouellet, 2008). L'intégration des NTIC au sein de l'organisme nécessite, la plupart du temps, l'expertise de partenaires privés. Lors du Recensement de 2006, Statistique Canada a fait appel à Lockheed

Martin, entreprise américaine dont le plus important client est le département de la défense des États-Unis, pour informatiser la collecte et le traitement de données. Des questions éthiques ont été soulevées à la Chambre des Communes par Dick Proctor, député néo-démocrate<sup>17</sup>. Mais Statistique Canada s'est empressé de réfuter la critique en invoquant le fait que les fournisseurs en question n'auront d'aucune façon accès aux données confidentielles. En effet, jamais les fournisseurs n'ont pu obtenir de l'information privilégiée. Si tel était le cas, les fautifs à l'intérieur du bureau statistique seraient passibles d'amendes ou d'emprisonnement<sup>18</sup>. Lors du recensement en 2011, on estime que les tâches imparties au secteur privé s'élèveront à 100 millions de dollars sur un budget total de 600 millions<sup>19</sup>. Enfin, Statistique Canada fait appel à des experts externes que ce soit pour l'évaluation de ses opérations de gestion ou pour celle des produits statistiques. Tandis que la révision institutionnelle vise tous les produits d'information, les révisions de produits interprétatifs, analytiques et méthodologiques sont effectuées par des experts externes spécialisés dans la ou les discipline(s) pertinente(s). Ce processus de révision sert de contrôle technique et se nomme la révision par les pairs. L'objectif est de vérifier la validité des produits sur le plan méthodologique, de donner son accord aux diverses définitions, d'observer s'il y a une connaissance suffisante des recherches actuelles, de signaler le respect ou non des conventions terminologiques, et de s'assurer que les limites des données utilisées ont été clairement exprimées.

## 2.6 Conclusion

Statistique Canada adopte donc des pratiques de gouvernance en réseau. En s'appuyant sur les besoins en données et sur l'information détenue par ses partenaires, l'organisme établit son programme statistique avec flexibilité et efficacité pour faire face aux compressions budgétaires qui caractérisent tout le mandat d'Ivan Fellegi. En fait, ces

---

<sup>17</sup> *Le recensement canadien confié à Lockheed Martin*, Radio-Canada, 1<sup>er</sup> mai 2004, [En ligne], <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/index/nouvelles/200405/01/006-lockheed-recensement.shtml>

<sup>18</sup> Loi sur la statistique, Canada, art. 34.

<sup>19</sup> Statistique Canada, *Participation du secteur privé*, [En ligne], [http://www.recensement2011.gc.ca/ccr01/ccr01\\_009-fra.htm](http://www.recensement2011.gc.ca/ccr01/ccr01_009-fra.htm)

restrictions qui prennent leur origine dans les années 70, se poursuivent jusqu'à la fin du mandat de Fellegi et même après : « À la suite de l'examen stratégique [2007], le budget de Statistique Canada a été réduit de 21,5 millions de dollars par année, un objectif qui sera atteint sur une période de trois ans. » (Statistique Canada, 2007-08b : 11). Malgré l'austérité budgétaire, le programme central semble être épargné. Cependant, comme nous l'avons mentionné en début de chapitre, certains réajustements budgétaires périodiques sont toutefois nécessaires pour pallier la perte de crédibilité, et donc de qualité, de certaines données affectées par les restrictions budgétaires (Statistique Canada, 1992-93 : 6). On décèle un paradoxe flagrant entre, d'une part, les limites à l'expansion du programme statistique imposées par les contraintes budgétaires qui affectent Statistique Canada, et d'autre part, la multitude de nouveaux besoins en information spécifique (les micro-impacts) que pose justement le contexte global d'austérité budgétaire.

Le programme statistique évolue non seulement selon les conjonctures socio-économiques contemporaines, mais aussi, au cours du mandat d'Ivan P. Fellegi, au gré des demandes diversifiées et commercialisées des ministères (principaux clients du bureau de la statistique), qui sont eux-mêmes en quête d'efficacité et de rationalisations rentables de leurs activités. Au sujet du contexte de crises économiques, de restructuration et de fin de l'optimisme d'après-guerre, Fellegi écrit en 1995 : « Étant donné l'importance que présente l'élaboration de politiques rationnelles, la mise en place d'un système statistique solide et dynamique pourrait avoir un effet déterminant sur les résultats de ce processus d'examen et de restructuration » (Fellegi, 1995). Si la gestion des ministères, parce qu'il s'agit bien de gestion ou bien de gouvernance ici, requiert de nouvelles informations au courant des trois dernières décennies, c'est principalement pour appliquer des politiques de « restructuration » néolibérale (mesure de l'efficacité des institutions, des programmes sociaux, des politiques appliquées dans le but de les améliorer, et ce, dans un contexte d'austérité budgétaire). Ces demandes influent directement sur l'orientation du programme statistique. En exemple, on remarque que, parallèlement à l'apologie conjoncturelle de la théorie de l'agent rationnel proclamée par certains économistes et sociologues<sup>20</sup>, Statistique Canada évalue de plus en

<sup>20</sup> On en retrouve plusieurs au sein des *think tanks* néolibéraux comme l'Institut Fraser, et l'Institut économique de Montréal, pour ne nommer que ces deux exemples.

plus les comportements des ménages ou des individus afin d'analyser les mécanismes incitatifs (ex. : marché des droits de polluer) qui tendent à remplacer les règlements dans l'État néolibéral : « L'évaluation de telles procédures incitatives peut être faite par des études sur données individuelles ou par des quasi-expérimentations, visant à mesurer et modéliser les comportements des acteurs, y compris ceux qui participent à la puissance publique » (Desrosières, 2008a : 54). La surveillance par l'analyse statistique s'effectue de plus en plus en profondeur (comportement, enquête longitudinale, micro-économie, etc.). Nous pouvons y voir dans l'ajout de nouvelles enquêtes au programme statistique (enquête sur le capital social, l'utilisation du temps, le bénévolat et les dons) la matérialisation de la récupération des critiques antiautoritaires des années 60-70. Ainsi, afin de légitimer, ou de rendre rationnelles, les restrictions budgétaires que proposent le gouvernement, celui-ci nécessite une information de plus en plus complexe et spécifique de la part du bureau de la statistique (les micro-impacts). On peut alors se demander si le financement ponctuel d'enquêtes dites spéciales à travers des relations bilatérales avec les ministères rend la stabilité dans les données à travers les années plus difficile.

Ainsi, c'est surtout la mise en place de relations bilatérales avec les ministères-clients et les clients provenant du secteur privé qui a permis de soutenir financièrement les nouvelles initiatives statistiques, et ainsi continuer à développer le programme statistique. « Les partenariats et les ententes de partage des coûts avec d'autres ministères, d'autres secteurs de compétence et des organismes externes sont devenus un aspect intrinsèque de la prestation des programmes. Ces rapports sont essentiels à l'élaboration de plans efficaces. Statistique Canada continuera à favoriser de tels partenariats au cours de la période de planification, car ceux-ci répondent non seulement aux besoins des intervenants, mais aussi à ceux du système statistique national et du milieu de la recherche au Canada. » (Statistique Canada, 2004-05a : 9). Si l'indépendance du bureau statistique n'est pas définie et garantie par un article dans la Loi sur la statistique, celle-ci, et la capacité de produire le travail statistique qui la suppose, reposent indubitablement sur l'enveloppe budgétaire qui lui est attribuée annuellement par le parlement canadien selon ses priorités. Les multiples compressions budgétaires successives imposées par les gouvernements qui se succèdent depuis la fin des années 70 ont sans contredit représenté un défi de taille pour l'indépendance du bureau de la statistique.

Plusieurs enquêtes, qui sont jugées moins importantes que d'autres, sont abandonnées. L'enjeu de l'indépendance, antérieurement déterminé par la relation entre le bureau et le pouvoir fédéral central, est alors perçu d'une tout autre façon : grâce à sa nouvelle autonomie managériale, le bureau peut se tourner vers de nouvelles sources de revenus en faisant appel à ses principaux partenaires de façon bilatérale. On assiste à une démultiplication des relations entre le bureau et les demandeurs de données (sources de financement). Enfin, cette nouvelle approche axée sur un service à la clientèle normalisé pour chacun des acheteurs potentiels de données laisse une impression de vouloir plaire ou d'accommodement afin d'obtenir du financement, ce qui transforme l'enjeu de l'indépendance de Statistique Canada face au pouvoir politique. Celui-ci se déploie désormais sur plusieurs fronts, entre autres, à travers des négociations bilatérales avec des entités des secteurs publics et privés qui doivent aboutir au financement adéquat des activités statistiques demandées. Évidemment, nous n'affirmons pas que les gouvernements canadiens qui se succèdent et les autres clients transforment les réponses des enquêtes selon leurs préférences idéologiques. Nous tentons plutôt de souligner l'influence directe des ministères sur la création des enquêtes (le contenu et non la méthodologie), sur l'élaboration globale du programme statistique, et donc la construction d'une objectivité, durant le mandat d'Ivan Fellegi à titre de statisticien en chef.

Enfin, depuis la chute de la plupart des régimes se revendiquant du communisme, le processus de mondialisation a certes englobé quasiment toutes les économies nationales dans une économie capitaliste globale. Les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, OCDE, etc.) et les agences de notation (Moody's, Standard and Poor's, etc.) produisent des normes en termes de politiques souhaitables à appliquer. L'application de politiques similaires par les différents gouvernements du monde (austérité budgétaire, réductions des acquis sociaux, recul dans le droit du travail, mesures antisyndicales, fiscalisation moins lourde pour les investisseurs étrangers, etc.) est rendu possible par l'appui de ce type de réformes sur la création d'un langage statistique global qui se forme par l'accélération de l'harmonisation des systèmes statistiques nationaux, que ce soit sur le plan des méthodes, des concepts, des définitions, ou des systèmes de classification. Que ce soit les institutions internationales ou les pays étrangers, les pressions politiques réclament une information qui soit comparable et analysable partout dans le monde, une sorte de langage universel. Le

programme statistique canadien subit l'influence de ces pressions formulées par des acteurs qui sont partie prenante de la gouvernance en réseau de Statistique Canada. Ainsi, pour les agences de notation et les organisations internationales qui souhaitent et se servent de l'harmonisation internationale des données (Statistique Canada y participe activement), la comparaison et l'évaluation des meilleurs et des pires États selon des normes établies (le *benchmarking*) font partie de leur travail.

## CHAPITRE III

### LA QUALIFICATION DE L'INFORMATION STATISTIQUE

Indubitablement, la qualité de l'information statistique est un concept aux multiples facettes. Historiquement, si l'on considère les multiples développements de la discipline statistique, nous pouvons tout de même affirmer que celle-ci a toujours visé la description la plus réaliste du monde ou des phénomènes étudiés. La crédibilité de la statistique repose sur des qualités « d'objectivité scientifique », ou du moins de lutte perpétuelle contre la subjectivité, notamment contre l'erreur de mesure. Durant le mandat d'Ivan Fellegi à titre de statisticien en chef de Statistique Canada, de nouveaux critères de qualité, qui ne font pas nécessairement référence à l'objectivité scientifique, mais plutôt à la bonne gestion de l'organisme, apparaissent et complètent la liste des critères qui étaient utilisés auparavant. Les discours sur les nouveaux critères nous démontrent que la qualité est dorénavant définie par la prise en compte des conditions générales à l'intérieur desquelles opère le bureau de la statistique. S'éloignant d'une vision strictement techniciste de la statistique (réduction de l'erreur de mesure), les politiques de qualité redéfinies dans les années 1990 qui constituent un fondement de la construction d'une objectivité pour le Bureau, sont dignes d'intérêt pour l'analyse épistémologique. Nous observerons donc comment, au même titre que d'autres acteurs privés, Statistique Canada s'inscrit dans l'industrie du savoir en adoptant un cadre de gestion de la qualité de l'information.

#### 3.1 De la qualité scientifique à la gestion de la qualité

##### 3.1.1 Petite histoire de la qualité

Au cours des années 90, plusieurs discours, au plan national ou international, évoquent et concrétisent la définition de la qualité des produits et des services de l'agence fédérale. Afin de mieux saisir ses origines, cette définition doit être située dans l'évolution étymologique contemporaine du mot qualité. L'idée même qui consiste à définir la qualité

d'un produit, d'un service, ou d'un procédé de production, se développe au cours du 20<sup>e</sup> siècle, et est fortement liée au mode de développement industriel. C'est d'abord dans les années 1920 que l'on commence à contrôler statistiquement la qualité de la fabrication dans le secteur industriel. « C'est ainsi qu'un contrôle en apparence purement technique remettait en cause toutes les relations sociales entre les membres d'un collectif de travail. » (Desrosières, 2008b : 123). Dès cette époque, on s'attarde à la qualité du produit et du processus de fabrication. Plus tard, suite à la Deuxième Guerre mondiale, la création de cercles de qualité, à l'occasion de la reconstruction de l'industrie japonaise (toyotisme<sup>21</sup>), transforme la qualité de la production à travers la transformation de l'organisation du travail. Les gestionnaires européens des années 80-90 s'enthousiasmeront ultérieurement pour ces cercles de qualité, et ce jusqu'à en faire un modèle de management (participatif) par excellence qui, de surcroît, répondait en partie aux contestations antiautoritaires des années 60-70 (Boltanski et Chiapello, 1999; Castells, 1996). Pour les responsables des relations humaines, la qualité, qui était liée auparavant à une conception techniciste, permet désormais de concevoir le social (Desrosières, 2008b : 123-124). Durant la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle, la diffusion de conceptions élargies de la qualité s'étend au secteur industriel et au secteur des services. Depuis 1947, l'apparition et l'établissement des normes ISO dans une multitude de secteurs témoignent de cette diffusion à l'échelle mondiale<sup>22</sup>. Pour ce qui est de la qualité directement associée à la statistique, il est fondamental de souligner le développement des méthodes d'échantillonnage dans le recensement américain de 1940 (Prévoist, 2010). Enfin, sous l'impulsion des bureaux statistiques scandinaves et anglais qui décident d'intégrer le concept de gestion de la qualité totale (GQT ou *Total quality management* – *TQM*) dans leurs activités, l'adoption de cadres de qualité est généralisée à la plupart des bureaux nationaux de la statistique dans les années 90.

<sup>21</sup> Développé par l'ingénieur japonais Taiichi Ono, appliqué chez Toyota au Japon dans les années 1970, et intégré dans le monde occidental dans les décennies suivantes, le toyotisme est une forme d'organisation du travail qui succède au taylorisme et au fordisme. Ce mode d'organisation suppose la polyvalence des ouvriers, le travail en équipe, l'autonomie des travailleurs (l'esprit d'initiative) et des équipes de travail. Les objectifs de travail sont déterminés par l'équipe et la qualité contrôlée par des cercles de travailleurs. L'attachement et le sentiment d'appartenance du travailleur à son équipe, et plus largement à son entreprise, sont considérés comme primordiaux. La production de l'entreprise est directement exécutée selon les demandes et fonctionne selon le principe du « juste-à-temps » (zéro stock, zéro délai). Pour en savoir plus sur le toyotisme : Koichi Shimizu, *Le toyotisme*, Paris, La Découverte, 1999, 118 pages.

<sup>22</sup> [http://www.iso.org/iso/fr/about/the\\_iso\\_story.htm](http://www.iso.org/iso/fr/about/the_iso_story.htm)

Ainsi, au cours de la même décennie, vers la fin des années 90, à l'intérieur de plusieurs organismes internationaux qui se concentrent sur la statistique nationale, on reconnaît l'importance de la qualité en matière de gestion pour les bureaux nationaux de la statistique. En 1998, les statisticiens en chef des bureaux de la statistique de la Communauté européenne se rencontrent afin de discuter du travail de qualité et de l'assurance de la qualité en matière de statistiques. L'année suivante, les indicateurs de performance des bureaux de la statistique, dont la qualité comme indicateur capital, constituent la thématique centrale de la conférence des statisticiens européens. « Le mouvement de gestion de la qualité totale (GQT) et d'autres cadres de gestion ont élargi le concept de qualité au-delà des concepts conventionnels des statisticiens, définis notamment par l'erreur quadratique moyenne d'un estimateur. » (Brackstone, 1999). Pour synthétiser, Desrosières (2008b : 124) situe le « mouvement de gestion de la qualité totale » apparu dans les bureaux de la statistique au courant des années 90 entre deux dynamiques interdépendantes. Il y a, premièrement, comme nous venons de le voir, le développement historique des outils de gestion et des normes de qualité. Celui-ci entre en dialectique avec une deuxième dynamique qui se déploie en deux contraintes contemporaines intégrées à la gestion des administrations nationales : la tendance à la contractualisation (commercialisation, gouvernance en réseau, sous-traitance) à l'intérieur (entre les différentes entités du secteur public) et à l'extérieur (avec le secteur privé) des administrations, et la tendance à la construction d'espaces de régulation supranationaux (OMC, FMI, ALENA, etc.), qui implique l'harmonisation de données et la normalisation des méthodes de travail.

### 3.1.2 Les nouveaux critères de la qualité de la production statistique et de sa gestion

Ainsi donc, au cours du mandat d'Ivan Fellegi, il ne s'agit plus seulement d'évaluer la rigueur scientifique au sens traditionnel, c'est-à-dire l'évaluation de la qualité de l'information produite à des fins d'amélioration méthodologique par l'utilisation des concepts comme l'erreur-type, le biais, la qualité de l'ajustement, et l'erreur dans la vérification d'hypothèses. La notion de qualité doit dorénavant dépasser cette conception classique de l'objectivité statistique pour englober les pratiques de gestion de l'organisation, lesquelles

déterminent nécessairement le résultat final, et adapter les produits et services aux besoins des utilisateurs. Pour les statisticiens, ces critères de qualité permettent d'élargir le périmètre (l'organisation du bureau de la statistique) sur lequel ils interviennent par rapport aux décideurs politiques. Les pratiques de gestion sont soumises aux critères de qualité définis par le bureau lui-même. Ainsi, les discours sur la qualité peuvent être perçus comme une stratégie de défense et d'affirmation de l'autonomie du bureau de la statistique. Les critères évoqués par l'organisme et par la plupart des bureaux occidentaux de la statistique pour définir la qualité de l'information au courant des années 90 sont : pertinence, exactitude, actualité, accessibilité, intelligibilité, et cohérence. Selon la perspective empirique prise en sociologie de la quantification, ces critères permettent d'établir une grille d'analyse afin de définir la tension entre réalisme et conventionnalisme qui est inhérente à la production et l'usage de la statistique (Desrosières, 2008b : 121-122). Même si ces critères ont tendance à se chevaucher, le bureau canadien de la statistique insiste sur le fait qu'aucun indicateur unique ne pourrait contenir toutes les caractéristiques de la qualité (Statistique Canada, 2002 : 3). Toutefois, nous verrons comment ces critères sont principalement basés sur l'évaluation des performances, de l'efficacité et des résultats. Ces critères de qualité permettent de répondre aux premiers utilisateurs, entre autres, en tentant de « répondre aux exigences prioritaires relatives à l'élaboration de politiques nationales et au contrôle des programmes. » (Statistique Canada, 1989-90 : 6).

### 3.2 Gestion de la qualité chez Statistique Canada

#### 3.2.1 La qualité de l'information pour maintenir la crédibilité de l'organisme

Pour Statistique Canada, la qualité et la fiabilité de l'information produite sont fondamentales à l'établissement et au maintien de sa crédibilité en tant que source indépendante d'objectivité. À partir des années 90, il ne s'agit plus seulement de maintenir une crédibilité scientifique, mais bien d'adapter l'information produite aux utilisateurs, que l'on appelle aussi clients. Désormais, l'organisme parlera de « gestion de la qualité ». « Ici, la qualité comprend tous les aspects des produits statistiques qui influent sur l'adaptation de

ceux-ci aux besoins des clients. » (Brackstone, 1999). Fellegi insiste sur l'importance de la confiance que portent les clients aux activités de l'organisme et à l'objectivité de la production statistique. Ne pouvant évaluer toutes les données avant de les utiliser, le client devrait toutefois avoir une grande confiance envers le bureau de la statistique afin que celui-ci ne redoute pas d'utiliser les informations produites par le Bureau. Une méthodologie irréprochable, le professionnalisme du personnel du bureau, l'information sur les limites des données offerte au public, une objectivité apolitique et la protection de la confidentialité servent de mécanismes pour assurer la confiance du public (Fellegi, 2004b). Conséquemment, les critères de qualité, ne portant plus seulement sur l'exactitude des données, s'adaptent aux normes exigées par la clientèle et intègrent la gestion rentable et efficace de Statistique Canada. En 1995-1996, l'initiative d'amélioration de la prestation des services (IAPS) propose des normes pour tous les ministères fédéraux, dont Statistique Canada, en termes de pratiques de prestation des services : la publication des normes de service pour le public, l'évaluation continue de la pertinence de l'information, la réalisation d'études de marché sur des produits et services particuliers (ex. : site web), des sondages d'opinion auprès des employés, les objectifs et l'évolution de la réduction du fardeau de réponse, formation de service à la clientèle. À partir de 1997, à l'instar de la plupart des bureaux de la statistique dans les pays occidentaux (Desrosières, 2008b : 121), Statistique Canada adopte les six critères de qualité mentionnés, et ainsi, élabore un cadre d'assurance de la qualité (Statistique Canada, 2002 : préface). Suite à la vérification du processus de gestion de la qualité effectuée par le Bureau du vérificateur général en 1999, le cadre d'assurance de la qualité est mis à jour en 2002.

### 3.2.2 Mécanismes de gestion de la qualité

« La gestion de la qualité doit donc constituer un élément central du processus de gestion global du Bureau. » (Statistique Canada, 2002 : 1). Pour un bureau de la statistique, la qualité fait surtout référence aux données produites et plus précisément au programme statistique. Celui-ci doit être financé, construit et mis en œuvre de façon « objective » et professionnelle. L'atteinte des objectifs de qualité doit être en équilibre avec les contraintes budgétaires, les ressources humaines et le fardeau de réponse. Conséquemment, la gestion de

la qualité de l'information chez Statistique Canada n'est pas distincte, mais elle fait plutôt partie, plus largement, de la gestion globale et intégrée de l'organisme. « La qualité des statistiques officielles du Bureau s'appuie sur l'emploi de méthodes scientifiques éprouvées et adaptées progressivement à l'évolution des besoins des clients, à la situation budgétaire, à l'évolution des phénomènes mesurés et à la capacité des répondants de fournir des données de base. » (Statistique Canada, 2002 : 2). Afin de répondre adéquatement aux besoins en information des utilisateurs, Statistique Canada s'est doté d'une politique qui stipule que l'organisme doit fournir « des indicateurs de la qualité des données et une description de la méthodologie et des concepts sous-jacents » aux utilisateurs (Statistique Canada, 2000). Évidemment, ces indicateurs de la qualité ne sont pas les mêmes pour toutes les données, aucune norme générale ne peut être dégagée. Alors, l'objectif est de décrire et quantifier les principales caractéristiques de qualité pour toutes les données.

Gordon Brackstone, statisticien en chef adjoint responsable de l'informatique et de la méthodologie de 1996 à 2005, développe un cadre de gestion de la qualité composé de cinq sous-systèmes essentiels pour Statistique Canada, et plus généralement pour un bureau national de la statistique (Brackstone, 1999). Ces cinq sous-systèmes ne représentent pas les différentes branches organisationnelles du bureau, mais bien un cadre d'action sous ses différentes déclinaisons. La gestion de la qualité s'inscrivant normalement dans le cadre d'une structure de gestion de projet, un employé peut participer à plus d'un sous-système. Ainsi, le premier sous-système est composé des différents mécanismes qui permettent de faire le lien entre le bureau et les utilisateurs. Son rôle fondamental est celui de la pertinence de l'information produite, c'est-à-dire la prise en compte des besoins des utilisateurs. Toutefois, il ne se limite pas à cela : la rétroaction des utilisateurs peut aussi servir à améliorer les autres critères de qualité, par exemple l'accessibilité des données statistiques. Le deuxième sous-système s'occupe de la planification financière du programme statistique (investissements et réductions). Que ce soit par ses répercussions sur le programme statistique ou sur l'infrastructure de l'organisme, la planification budgétaire influence indistinctement les six critères de qualité auxquels Statistique Canada se réfère. Ensuite, le sous-système des techniques et des normes vient régler, ou normaliser la conception et la mise en œuvre des programmes de statistiques. Les activités de ce sous-système, qui est

géré par un comité formé de membres de la haute direction, ont des impacts sur la cohérence, la possibilité d'interprétation, l'exactitude et la rapidité de diffusion. Le quatrième sous-système se rapporte à la diffusion des données. La gestion de livraison des données et des métadonnées aux utilisateurs affectent directement l'accessibilité et la possibilité d'interprétation des données. En dernier lieu, le sous-système de rapports des programmes produit les analyses et les examens du programme statistique qui permettent un suivi de la qualité des données produites par l'organisme. La qualité de l'information fait partie intégrante des dimensions du rendement qui sont dûment évaluées, quantifier et qualifier par Statistique Canada. « L'information sur tous les aspects de la qualité est nécessaire à la direction pour qu'elle puisse évaluer les points faibles et décider quels sont les investissements nécessaires. » (Brackstone et Fellegi, 1999). Il y a d'abord, la révision institutionnelle qui tente de déceler, à travers les produits d'information analysés, tous les aspects pouvant atteindre la réputation de l'organisme sur les plans de la qualité, du professionnalisme, de l'impartialité politique, de l'objectivité et de la neutralité. Durant le mandat de Fellegi, l'élargissement des approches de l'assurance de la qualité a permis d'ajouter les analyses effectuées par les pairs, des experts externes, aux révisions institutionnelles existantes. Selon la politique concernant l'évaluation des produits d'information de Statistique Canada, tous les produits d'information, particulièrement les produits interprétatifs, analytiques et méthodologiques, sont soumis, avant leur diffusion, à une évaluation qui doit garantir que le contenu est compatible avec le mandat du bureau de la statistique et que tous les produits soient conformes aux normes généralement reconnues d'éthique professionnelle (Statistique Canada, 2007b). Le degré d'exactitude et la cohérence de l'information sont analysés. En plus de faire le suivi de la qualité des données, ce dernier sous-système permet au bureau de préparer sa planification générale et d'établir l'orientation des investissements futurs.

### 3.3 Les critères de la qualité de l'information chez Statistique Canada

#### 3.3.1 Pertinence

La pertinence de l'information, et plus précisément du programme statistique dans son ensemble, est intimement liée aux besoins des différents utilisateurs. Elle fait référence à la « mesure dans laquelle l'information apporte des précisions sur les questions qui revêtent le plus d'importance pour les utilisateurs » (Statistique Canada, 2000). C'est à travers elle que l'on peut déceler les postulats, les aprioris sur lesquels se fonde la construction de l'objectivité par le bureau national de la statistique. C'est la question du « quoi » que l'on pose ici dans le cadre de l'élaboration du programme statistique. Toutefois, il faut aussi se demander pour qui l'information est pertinente. Comme nous l'avons démontré au deuxième chapitre avec l'idée de gouvernance en réseau, la pertinence du programme statistique est l'objet de plusieurs négociations entre les multiples « partenaires » (certains ayant plus d'influence que d'autres). Ainsi, Fellegi insiste, entre autres, sur l'importance pour les systèmes statistiques de pouvoir lier les résultats à l'application de politiques. « Truly useful statistical systems must therefore allow observers and analysts to discern the relationship between outcomes and public policy interventions : the so called policy levers. » (Fellegi, 1999a : 118). La pertinence évoque aussi l'utilisation appropriée de concepts de mesure qui peuvent traduire les besoins en information en données statistiques. La plupart du temps, si ceux-ci sont mal choisis ou mésadaptés, l'aspect construit (ou mal construit) de l'information statistique sera évident et minera la crédibilité des données produites, et donc du Bureau. « (...) Précisément, la division du travail entre spécialistes de la pertinence et de la précision est en relation étroite avec l'épistémologie réaliste, qui résulte elle-même d'une demande sociale très générale. Inspirée des sciences de la nature, cette épistémologie est la seule qui puisse garantir à la statistique la légitimité qui lui est nécessaire pour apparaître en position d'extériorité par rapport aux débats sociaux, à qui elle fournit un langage commun accepté et des points d'appui. » (Desrosières, 2008b : 128). Enfin, la pertinence doit être évaluée pour l'ensemble du programme statistique, et non seulement pour des données individuelles et isolées, étant donné la complémentarité de différents ensembles de données pour plusieurs utilisateurs. Brackstone (1999) énumère trois principaux processus qui sont fondamentaux

pour assurer la pertinence du programme statistique. Premièrement, le bureau de la statistique doit tendre l'oreille aux différents besoins des utilisateurs. Comme nous l'avons démontré au deuxième chapitre, plusieurs mécanismes de consultation (conseils consultatifs, ententes bilatérales avec les ministères, rencontres avec le secteur privé, rétroaction des utilisateurs) constituent le réseau de Statistique Canada, et permettent d'entendre les requêtes des principaux demandeurs d'information. La pertinence, ou le contenu du programme statistique sont ainsi définis par les différents partenaires qui composent le réseau. Ensuite, le programme statistique fait l'objet d'examen récurrents qui ciblent les sujets traités, les orientations du programme, les projets de modification, tout en « intégr[ant] les résultats de la consultation des clients et des intervenants » (Statistique Canada, 2002 : 7). Ces examens effectués par le bureau lui-même ou par des experts indépendants permettent d'établir les ventes ou l'utilisation des produits statistiques ainsi que la satisfaction des clients par rapport à ceux-ci. L'évaluation du programme statistique est essentielle pour la planification, et donc pour définir les « options en matière d'investissement, qu'il s'agisse du retrait des fonds investis dans certains programmes dépassés ou du réinvestissement dans des programmes qui ne répondent plus aux besoins des clients. » (Brackstone, 1999). Le Rapport sur le rendement annuel que Statistique Canada remet au parlement fait état de l'amélioration apportée au programme selon la rétroaction des utilisateurs (mécanismes de consultation), des enquêtes qui soutiennent « la prise de décisions stratégiques » (appui au débat d'orientation des politiques), et de la production de nouvelles données statistiques. Ainsi, la pertinence « consiste essentiellement à traduire les besoins des utilisateurs en autorisations de programmes et en décisions budgétaires à l'intérieur du Bureau. » (Statistique Canada, 2002 : 5). Plus précisément, les données sont aussi soumises à un examen afin de déterminer les lacunes et les faiblesses pour les besoins du jour. La pertinence des données est analysée par le Bureau et par des pairs, des universitaires ou des experts. Enfin, le troisième processus concerne la planification et l'établissement des priorités en matière d'information. L'équilibre entre, d'une part, le besoin de changements et d'améliorations du programme, et d'autre part, la nécessité de répondre aux principales exigences permanentes du programme de base, doit être établi. La possibilité d'utiliser les pratiques de recouvrement des coûts devient un aspect essentiel au maintien de cet équilibre. Ainsi, la pertinence est assurée par un suivi de la performance et du rendement qui s'effectue à travers les évaluations du programme

statistique par les mécanismes de consultation et par les sondages auprès des clients qui cible leur degré de satisfaction. Les niveaux d'utilisation et de vente des produits et services sont utilisés comme indicateurs explicites de la pertinence des données.

### 3.3.1.1 Les travaux analytiques pertinents pour la prise de décision

Au cours du mandat d'Ivan Fellegi, le bureau insiste sur l'importance de la production analytique afin de répondre au critère de pertinence. « Nous avons mentionné que l'analyse pouvait servir à montrer la pertinence, à vérifier l'exactitude, à améliorer la possibilité d'interprétation et à vérifier la cohérence de l'information. Et il n'est pas question ici du rôle fondamental de l'analyse qui consiste à enrichir l'information des produits statistiques. » (Brackstone, 1999). Au Canada, les statistiques sociales sont plus souvent collectées à des fins administratives que statistiques. De plus, comparativement aux États-Unis, le programme de statistique sociale est considérablement plus petit chez Statistique Canada. Afin de combler ces lacunes soulignées par Fellegi (1988), l'analyse des données est désignée comme étant la solution pour répondre aux nouveaux besoins des décisions de politiques sociales à prendre. « Some needed analyses are perhaps not available because the required data are unavailable. Unfortunately, however, there appears to be a shortage of analyses even when the statistics are available. » (Fellegi, 1988 : 61). L'objectif est de récupérer des données existantes afin de produire de nouvelles analyses. Celles-ci se concentrent à identifier de nouveaux problèmes sociaux, les tendances sociales lourdes, afin de permettre indirectement de formuler des modèles de décisions plus spécifiques. Les publications *Tendances sociales canadiennes*, *l'Observateur économique canadien*, *L'emploi et le revenu en perspectives*, et *L'activité humaine et l'environnement* contiennent toutes leur lot de travaux analytiques (Fellegi, 1996). Le degré de pertinence de ces analyses se retrouve dans le caractère utilitaire (coût/bénéfice de la décision à prendre) de l'information qu'elles procurent pour l'action politique. Il s'agit de relever les contraintes extérieures sur lesquelles il devient difficile d'agir pour s'y adapter, de prévoir les conséquences de celles-ci, et d'analyser les différentes options décisionnelles possibles à travers la simulation. Ivan Fellegi croit que le contexte d'austérité budgétaire généralisée, qui a, bien sûr, des répercussions sur le Bureau, doit amener Statistique Canada à transformer sa vision des statistiques sociales en

concordance avec les besoins de ces clients. L'unité organisationnelle « Analyse et développement » apparaît au tournant des années 2000 et concorde avec cette volonté de produire de plus en plus de travaux analytiques avec les données existantes afin de rendre les produits du bureau plus pertinents pour les modèles de décision des utilisateurs. « At a time of significant budget constraints (indeed of declining resources) it might superficially appear unwise to maintain or even marginally increase the emphasis on analysis. Yet, it seems that to do so is perhaps even more important now than in times of increasing resources. To the extent that analysis enhances the relevance of our output, it more than repays a modest investment, particularly because data collection is so much more expensive. » (Fellegi, 1988 : 64) À l'origine de ce mouvement analytique, plusieurs représentants des ministères ne sont pas tout à fait convaincus de la pertinence de ces activités. Cependant, selon Fellegi, au fil du temps, l'acceptation s'est généralisée à l'ensemble de l'appareil gouvernemental. « The government understands that it is in everyone's basic interest to have a national statistical agency which is, and is seen to be, politically independent. This acceptance was facilitated by the high general standing of the agency and the quality of its analytical output » (Fellegi, 1991 : 5).

### 3.3.2 Exactitude

Préexistant à la redéfinition des critères de qualité chez Statistique Canada, le critère d'exactitude est celui qui réfère le plus aux qualités scientifiques dont les statisticiens se réclament pour leur construction statistique. Il s'agit de la rigueur scientifique traditionnelle appliquée à la méthodologie statistique. « L'exactitude de l'information statistique fait référence à l'exactitude avec laquelle l'information décrit le phénomène qu'elle était censée mesurer. » (Statistique Canada, 2000). À l'époque d'Ivan Fellegi, le bureau statistique redouble d'effort afin d'évaluer celle-ci en l'intégrant au cadre de gestion de l'organisme. Au travers des trois principales étapes de l'enquête statistique, c'est-à-dire la conception, la mise en œuvre et l'évaluation, l'exactitude des données est mise en relation avec les pratiques de gestion du bureau. D'abord, lors de la conception, plusieurs aspects sont considérés afin de s'assurer que l'exactitude soit observée sous tous ses angles. Premièrement, un compromis doit être établi entre l'exactitude des données, les coûts engendrés, la rapidité de diffusion de

l'information (qui est un critère de qualité en soi), et le fardeau de réponse imposé aux répondants. Certaines données sont donc désignées comme étant prioritaires : « Dans le cas de l'information statistique la plus importante — comme les chiffres de population du Recensement de la population, les mesures de l'emploi et du chômage, l'Indice des prix à la consommation et les mesures de la production économique —, on consacre un peu plus de ressources pour obtenir un plus grand degré d'exactitude. » (Statistique Canada, 2000-01b : 35). Ensuite, afin de réduire les coûts associés à la collecte de données, il devient primordial d'évaluer les possibilités de considérer explicitement les sources alternatives de données, notamment les données administratives accumulées par l'appareil de l'État. Ce processus est toutefois quelque peu problématique étant donné que les données administratives ont, d'une part, été conditionnées par un contexte institutionnel et réglementaire canadien, c'est-à-dire qu'elles portent plus sur les moyens et les actions publiques que sur l'état de la société, et, d'autre part, elles ne sont pas soumises à une théorie de l'erreur similaire à celles employées pour les statistiques. D'ailleurs, l'exactitude et la comparabilité internationale de ces données sont sérieusement discutables (Desrosières, 2008b : 96-97). Troisièmement, l'évaluation de la couverture de la population cible dans l'utilisation de sondages et la constitution de compromis généraux en matière d'échantillonnage doivent servir à maintenir un accord judicieux entre l'exactitude des données et les coûts à défrayer. Au plan strictement méthodologique, les questions posées doivent permettre d'atteindre les objectifs descriptifs et analytiques de l'enquête. Finalement, l'objectif du taux de réponse parfait est visé par l'encouragement des répondants à remplir les questionnaires intégralement, en effectuant un suivi lors des cas de non-réponse, et en utilisant diverses techniques pour pallier aux données manquantes. En bref, des processus d'assurance de la qualité doivent s'appliquer à toutes les phases de collecte et de traitement de données.

Lorsque vient le temps du déclenchement d'une enquête, l'organisme doit s'assurer que la conception de celle-ci s'applique adéquatement. À cette étape-ci, deux types de renseignements sont cumulés afin d'assurer l'exactitude. Des informations sont collectées dès le début de la mise en œuvre afin de « rajuster le tir ou pour corriger les situations difficiles pendant que l'enquête est en cours » (Brackstone, 1999). Et ensuite, l'accumulation d'autres informations à la fin de l'enquête est nécessaire afin de considérer si le modèle utilisé était

adéquat et afin d'apporter des améliorations à celui-ci pour une utilisation ultérieure. En dernier lieu vient l'évaluation de l'exactitude. Celle-ci repose sur plusieurs indicateurs qui peuvent varier en fonction du type d'enquête analysé, de l'importance du programme et de ce qu'il est fait des estimations produites. Généralement, l'exactitude des données est caractérisée selon les erreurs dans les estimations statistiques, qui elles, se déclinent entre le biais (erreur systématique) et la variance (erreur aléatoire). Statistique Canada concentre son attention sur quatre indicateurs qui expliquent l'exactitude : l'évaluation du champ d'observation de l'enquête en lien avec la population cible visée, l'évaluation de l'erreur d'échantillonnage en cas de l'utilisation de celle-ci, la prise en compte du taux de non-réponse ou du pourcentage des estimations théoriques (dans quelle mesure on utilise des données « fabriquées », c'est-à-dire des réponses supposées selon des tendances, afin de construire les estimations), et l'examen de tout autre problème singulier lié à l'exactitude ou à la cohérence des réponses obtenues. « Les efforts à investir dans la mesure de l'exactitude sont une décision de gestion qui doit être prise compte tenu des compromis habituels lors de la conception d'enquête. Mais parce qu'on exige qu'il y ait, au minimum, des renseignements sur ces quatre aspects de l'exactitude pour tous les programmes, on s'assure que le BSN (Bureau national de la statistique) se soucie de l'évaluation de l'exactitude. » (Brackstone, 1999).

### 3.3.3 Actualité

Ici, il est question d'évaluer la validité temporelle des données statistiques produites par le bureau afin que les utilisateurs ou les clients obtiennent des données d'actualité qui sachent répondre à leurs besoins pressants d'informations. Évidemment, pour beaucoup de clients, l'utilité (ou la pertinence) de données statistiques est directement tributaire de leur rapprochement avec le moment présent. Ainsi, le premier indicateur mesurant l'actualité calcule « la durée dans le temps entre le point de référence ou la fin de la période de référence à laquelle l'information se rapporte et le moment où les utilisateurs peuvent la consulter » (Brackstone, 1999). Pour le bureau de la statistique, il est question, encore une fois, d'établir des compromis au plan de l'exactitude des données et des coûts à essayer. L'actualité de l'information n'est donc pas un objectif absolu, mais elle influence directement la pertinence

de celle-ci. « Les attentes des utilisateurs quant à l'actualité des données augmenteront vraisemblablement au fur et à mesure où ils s'habitueront à obtenir sur-le-champ des services de toutes sortes parce que les effets de la technologie se sont fait sentir un peu partout » (Statistique Canada, 2002 : 17). De plus, à des fins d'harmonisation avec son principal partenaire commercial, le Canada et son bureau de la statistique cherchent à uniformiser ses pratiques liées au critère d'actualité tout en consultant l'organisme statistique étatsunien : « En 2001, le U.S. Census Bureau et Statistique Canada ont conclu une entente de principe, en vue de diffuser les statistiques sur le commerce une semaine plus tôt, à partir du mois de référence de janvier 2003. » (Statistique Canada, 2002-03b : 44).

Ensuite, afin de satisfaire aux exigences de ce critère de qualité, les dates de publication des données devraient être affichées longtemps à l'avance. Chaque mois de novembre, les dates de publication des séries jugées les plus importantes, principalement les séries économiques (emploi/chômage mensuel, prix à la consommation, commerce international, PIB, balance des paiements, et autres indicateurs économiques), sont affichées dans le *Quotidien* pour l'année qui vient. Pour toutes les autres données, on s'inspire du modèle de la Réserve fédérale américaine en annonçant un mois à l'avance, toujours dans le *Quotidien*, la date de publication (Fellegi, 1991 : 4). L'annonce des dates de publication à l'avance renforce la crédibilité et l'objectivité du bureau, car elle empêche de manipuler la sortie des données dans le temps. Autrement, afin que les données diffusées soient actuelles, l'organisme communique parfois des données provisoires, des estimations qui sont révisées par la suite. Le compromis entre l'exactitude et l'actualité de l'information est alors explicite. « Cette émergence de la "rapidité" comme critère essentiel de la qualité des statistiques peut être vue comme caractéristique de l'importance croissante du caractère marchand de l'économie, dont le symbole est le fonctionnement de la Bourse et des marchés financiers. » (Desrosières, 2008b : 133). La publication des données économiques qui constituent le portrait d'un pays comme le Canada ont certainement un impact considérable sur des décisions d'investissements d'acteurs économiques, et sur l'évaluation de la performance économique du pays produite par les agences de notation.

### 3.3.4 Accessibilité

Que ce soit pour les utilisateurs, les clients ou les multiples partenaires qui entourent le bureau, l'information statistique produite doit être accessible, et ce, le plus facilement possible. Pour la gestion de l'accessibilité, Statistique Canada s'engage à offrir ses produits de façon à faciliter la tâche de recherche des utilisateurs, pour que ceux-ci puissent savoir que l'information existe, qu'elle soit repérable, et qu'elle soit aisément importable dans leur environnement de travail. Ainsi, « cette dimension couvre également la pertinence de la forme ou du support sur lesquels l'information est disponible; le coût de l'information peut aussi être un facteur d'accessibilité pour certains utilisateurs. » (Statistique Canada, 2000). Quatre aspects de l'accessibilité sont donc pris en compte afin d'en évaluer la qualité : les catalogues des données, les systèmes de livraison à travers des canaux de distribution, l'adaptation des données au système de distribution correspondant, et la satisfaction des clients quant à la livraison des informations statistiques. Pour ce critère de qualité qu'est l'accessibilité, il est important de mentionner que durant les dernières années les NTIC et les progrès technologiques ont permis de transformer les systèmes de catalogues et de livraison de l'information. « Le traditionnel catalogue imprimé qui n'était presque jamais à jour a cédé sa place aux catalogues en direct des produits statistiques, en version imprimée ou en version électronique, liés aux bases de métadonnées dans lesquelles on peut trouver les caractéristiques de l'information. » (Brackstone, 1999). Mis à part le catalogue, deux autres mécanismes peuvent être utilisés pour accéder à la panoplie de données disponibles. Il y a d'abord le Quotidien, l'organe de presse de Statistique Canada qui non seulement présente quotidiennement les nouvelles données publiées, mais offre aussi des liens aux entrées de catalogue des produits connexes, aux sources de données plus détaillées et aux métadonnées. Ensuite, il est possible d'accéder au même type d'information à travers le site internet du bureau statistique. Ainsi, en plus d'agir à titre de catalogue, l'internet permet désormais la diffusion de données et tend donc à surpasser, au cours du mandat de Fellegi, les publications imprimées et les CD-Rom, même si ceux-ci demeurent durant cette période les moyens préférés de plusieurs utilisateurs. Conjuguée à l'austérité budgétaire imposée à l'organisme, la montée d'internet comme moyen de distribution n'est pas sans conséquence pour les moyens de distribution plus classiques : « Le 31 mars 2005, Statistique Canada a fermé son

réseau de huit centres de consultation statistique, qui fournissaient des services au comptoir aux membres du public. Comme une grande partie de la clientèle de ces centres était des étudiants qui utilisent maintenant le site Web, le nombre de visiteurs n'était plus que de quelques-uns par jour. » (Statistique Canada, 2004-05b : 49). L'accès aux bases de données (CANSIM, microdonnées ou métadonnées) peut donc s'effectuer à partir du site internet de Statistique Canada ou directement par les moyens traditionnels. Il existe ensuite un « vaste programme de publications et de rapports analytiques pour des groupes de clients précis » (Statistique Canada, 2002 : 20). Si les besoins de certains partenaires ne sont pas comblés par les données existantes et les services offerts, il est également possible pour ceux-ci d'acheter des produits et des services selon leurs propres critères (Fellegi, 1990). Cette logique de commercialisation adoptée par l'organisme statistique sera développée davantage dans le chapitre suivant. L'organisme s'efforce aussi de fournir tous ses produits dans les bibliothèques canadiennes. L'initiative de démocratisation des données (IDD) permet aux universités d'offrir une panoplie de produits de Statistique Canada. Le Bureau offre une assistance pour les analystes qui sont à la recherche de données brutes (microdonnées). En bref, les besoins de chaque partenaire, ou client doivent être comblés selon des moyens d'accessibilité adaptés : « Dans ce tourbillon à haute technologie, le BSN doit veiller à ce que les médias, les bibliothèques publiques et Internet continuent de répondre aux besoins du public en information. » (Brackstone, 1999). D'autre part, certains de ces partenaires, que ce soit dans le secteur public ou privé, participent eux-mêmes à la diffusion de l'information en y ajoutant une valeur ajoutée ou en la liant à d'autres renseignements. Pour résumer, Statistique Canada évalue annuellement, dans son Rapport sur le rendement, la fréquence de citation de données dans les médias, le nombre et le type de visiteurs du site internet de l'organisme, les demandes de renseignements dans les bureaux régionaux, le niveau des revenus dû aux ventes, la satisfaction de la clientèle (de plus en plus à travers le site internet), et fait état des divers partenaires qui ont obtenu une licence pour distribuer les données de l'organisme

Pour Statistique Canada, il n'est pas possible de discuter d'accessibilité à l'information sans considérer la politique d'établissement des prix qui influence la diffusion. « L'objectif de Statistique Canada en matière de diffusion est de favoriser au maximum

l'utilisation de l'information qu'il produit tout en s'assurant que les coûts de diffusion ne réduisent pas sa capacité à recueillir et à traiter des données. » (Statistique Canada, 2002 : 19). En fait, pour Gordon Brackstone, la commercialisation de l'information produite par Statistique Canada est une condition essentielle à l'accessibilité : « le libre accès sans restrictions à toutes les données potentielles n'est pas une solution envisageable. Ce n'est même pas non plus une solution souhaitable parce que cela nous empêcherait de connaître les besoins réels des utilisateurs. » (Brackstone, 1999). Selon cette perspective, Statistique Canada tente d'établir un équilibre entre l'accessibilité gratuite à « certaines données de base d'intérêt public » et les pratiques de recouvrement des coûts pour des produits plus spécialisés ou des demandes spéciales. L'objectif visé par cet équilibre ne concerne pas tant l'accessibilité à l'information produite pour tous, mais plutôt la bonne gestion de l'organisme. En effet, il s'agit ici de coordonner les critères d'accessibilité et de pertinence, en obtenant des renseignements sur l'utilisation et l'achat des produits statistiques, pour faire en sorte que l'utilisation des ressources du bureau soit optimisée. « Il faut absolument de manière systématique savoir ce que pensent les utilisateurs des systèmes de catalogue et de livraison puisqu'ils sont les principaux juges de l'accessibilité des données. » (Brackstone, 1999). Ainsi, plusieurs mécanismes de rétroaction permettent d'en connaître plus sur les besoins et les critiques des utilisateurs. On évalue les statistiques cumulées sur l'utilisation des données, on enquête sur le degré de satisfaction des utilisateurs quant aux produits ou services, et on reçoit les commentaires, suggestions et critiques adressées à l'endroit du bureau de la statistique.

### 3.3.5 Intelligibilité

Il est primordial pour le bureau statistique que la compréhension des données qu'il produit soit sans équivoque. L'utilisation des données statistiques doit donc être soutenue par de l'information qui a trait à l'interprétation et à la bonne compréhension. Ces renseignements, que l'on appelle aussi métadonnées, doivent attirer l'attention de l'utilisateur sur plusieurs facteurs qui expliquent les différents processus de construction de la statistique en question. « Il est clair que les utilisateurs doivent connaître les éléments mesurés (afin d'en évaluer la pertinence par rapport à leurs besoins), la méthode d'évaluation utilisée (pour que

des méthodes analytiques appropriées soient utilisées) et savoir dans quelle mesure les résultats sont fiables (pour avoir confiance dans les résultats). » (Brackstone, 1999). La gestion de la possibilité d'interprétation s'effectue généralement par la communication des métadonnées qui concernent les concepts, les variables et les classifications, les techniques de collecte et de rassemblement des données, et les mesures de l'exactitude des données. En plus, les métadonnées permettent d'établir le degré de conformité des classifications et des concepts avec les normes statistiques nationales et internationales. Pour l'année 2000, et afin de synthétiser toute cette méta-information sur les données, Statistique Canada a constitué une base intégrée de métadonnées (BIMD) qui contient l'information qui décrit chaque processus de collecte de données. « En tant qu'organe d'archivage de l'information sur les enquêtes et programmes de Statistique Canada, la BIMD devrait en effet contenir la majeure partie de l'information sur la méthodologie susceptible d'être fournie aux utilisateurs. » (Statistique Canada, 2000). Au même titre que les données statistiques, les métadonnées sont évaluées par les utilisateurs. Enfin, toujours dans un objectif d'interprétation des données, le bureau canadien de la statistique se propose de fournir sa propre interprétation lors de la diffusion de données. Considérée comme essentielle lors de diffusion de statistiques dans les médias, l'interprétation de Statistique Canada permet de limiter les erreurs d'interprétation. « L'interprétation des données au fur et à mesure qu'elles sont diffusées représente une autre mesure d'aide pour les clients de Statistique Canada. » (Statistique Canada, 2002 : 23). Et dans le cas où une mauvaise interprétation serait faite, l'organisme a le devoir de corriger la situation le plus rapidement possible.

### 3.3.6 Cohérence

« Par cohérence des données statistiques, on entend la cohérence entre divers éléments de données se rapportant à la même unité de temps, la cohérence entre les mêmes éléments de données se rapportant à diverses unités de temps et la cohérence au niveau international. » (Brackstone, 1999). L'outil privilégié pour lier les différentes données ensemble, et ainsi soutenir la cohérence de l'information statistique pertinente pour les utilisateurs est le cadre conceptuel ou analytique (exemple : Système de comptabilité nationale). Permettant de lier les impacts aux politiques appliquées, Fellegi considère que les

cadres conceptuels ne sont pas figés ni abstraits étant donnée leur adaptabilité aux besoins. « It gains both its empirical and adaptive usefulness from being dynamically coupled to a measurement system. » (Fellegi, 1999 : 118). Ensuite, « l'utilisation de concepts et de classifications types, ainsi que de populations cibles favorise la cohérence, tout comme l'utilisation d'une méthodologie commune pour diverses enquêtes. » (Statistique Canada, 2000). À titre d'exemple, nous pouvons citer le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), mis en place en 1996, et la planification en 2002 d'une grande convergence entre celui-ci et la nomenclature générale des activités économiques dans les communautés européennes, qui servent à la cohérence des statistiques concernant le commerce international. Il y a aussi les systèmes de classification géographique type, de classification nationale des professions, de classification des programmes d'enseignement, et de classification nationales des produits (biens et services) pour l'Amérique du Nord. De façon plus générale, pour Statistique Canada, les outils de gestion du critère de cohérence cernent généralement trois éléments spécifiques. Tout d'abord, le bureau de la statistique doit utiliser des cadres, des concepts, des variables et des classifications types pour tous les sujets qu'il traite. Pour tous les programmes statistiques, « la cible de la mesure est uniforme » (Brackstone, 1999), la terminologie employée doit être homogène, et ainsi les quantités estimées ont des liens entre elles. Selon la politique sur les normes de Statistique Canada, plusieurs tâches doivent être accomplies pour normaliser les noms et les définitions utilisés pour les populations, les unités statistiques, les concepts, les variables, et les classifications dans les programmes statistiques (Statistique Canada, 2004). D'abord, tous les produits statistiques doivent être dotés d'une documentation qui définit les termes employés. Ensuite, lorsque des incohérences ou des ambiguïtés sont décelées, le bureau de la statistique se doit d'élaborer une norme applicable afin d'harmoniser les différences. Des normes et des lignes directrices sont élaborées pour des domaines spécialisés. Cependant, tous les secteurs du programme, toutes les données diffusées, peu importe leur financement, leur mode de collecte ou de traitement, se conforment aux normes générales. Si le terme employé n'est pas concerné par une norme générale, celui-ci doit être défini par un nom qui le distingue de la norme. Enfin, Statistique Canada a créé une base de données comprenant les noms et les définitions en français et en anglais utilisées dans ses programmes afin d'offrir aux utilisateurs l'occasion de la consulter.

Le deuxième élément qui doit être géré sur le plan de la cohérence consiste à s'assurer que le processus de mesure ne crée pas d'incohérences entre les différentes sources de données, et ce, même si les quantités à mesurer sont définies uniformément. C'est en développant des enquêtes en utilisant des bases de sondages, des techniques et des systèmes communs de collecte et d'analyse de données que les incohérences dans les réponses seront évitées. L'utilisation d'un registre des entreprises commun pour les enquêtes-entreprises, et l'emploi des questions les plus fréquemment posées lorsque les mêmes variables sont récoltées à travers plusieurs enquêtes sont deux exemples éloquentes. Troisièmement, suite aux deux premiers éléments, un suivi qui met l'accent sur la comparaison et l'intégration des données de différentes sources est effectué. L'intégration des données est évidemment courante pour certaines activités, comme le SCN, mais elle se fait aussi sur un mode plus expérimental et ponctuel. « L'analyse de la cohérence repose également en grande partie sur les problèmes de cohérence soulevés par les utilisateurs externes et les analystes de données. » (Brackstone, 1999). Enfin, certaines incohérences sont détectées au fil du temps. Dans ce cas, des révisions historiques sont apportées aux données en question. Lors de crise ou de remise en cause du monde social, « le réalisme antérieur est contesté par des arguments qui font ressortir le caractère conventionnel des statistiques. » (Desrosières, 2008b : 139). L'élargissement constant de la base de données sur le secteur des services durant le mandat de Fellegi est un exemple qui démontre les transformations constantes nécessaires à la compréhension du projet politique de société de l'information entériné par le Canada.

### 3.3.6.1 Normes internationales pour qualifier l'information

Ainsi, la qualité des données statistiques se définit aussi au plan international, à des fins de comparaisons. Après la seconde guerre mondiale, l'ONU est pionnière dans l'établissement d'un système de comptabilité nationale standard pour chaque pays afin de maintenir un équilibre mondial (Ward, 2004). Non seulement les organisations internationales jouent un rôle de réseautage pour les différents systèmes nationaux de la statistique, mais elles s'appliquent également à définir des normes afin d'harmoniser les statistiques. En 2002-2003, une équipe du FMI s'intéresse au bureau de la statistique afin

d'« évaluer la conformité du Canada par rapport à la norme spéciale de diffusion des données. Cette norme a été établie vers la fin des années 1990 et elle englobe plusieurs aspects de la qualité des statistiques, notamment l'actualité, la couverture et l'accessibilité des données. » (Statistique Canada, 2002-03b : 9). Cette évaluation, qui était somme toute très positive pour Statistique Canada, sert surtout à conseiller l'organisme sur les statistiques financières et économiques étant donné que la souscription à cette norme est volontaire. Autrement, des membres de chaque organisme de statistique des différents pays se réunissent en comité et décident des définitions à adopter pour quantifier certains phénomènes économiques ou sociaux aux incidences mondiales. Parmi les organisations internationales, il y a bien sûr l'OCDE, le FMI, mais aussi l'ONU qui propose même un site web de son *United Nations Statistics Division*<sup>23</sup>, dans lequel on peut trouver des textes de statisticiens provenant d'une multitude de pays au sujet des statistiques et du fonctionnement des bureaux de statistique nationale. Les statisticiens de partout dans le monde se réunissent aussi dans des forums moins formels dans lesquels ils peuvent comparer les différentes méthodes et la production de données (Fellegi, 2006). Comme nous l'avons vu au deuxième chapitre, les normes internationales tendent à jouer le rôle d'homogénéisation des concepts, des cadres et des classifications types. Selon la politique sur les normes adoptée par Statistique Canada, « l'énoncé d'une norme doit être accompagné d'une déclaration de conformité aux normes internationalement reconnues pertinentes ou d'une description des dérogations à ce genre de norme et, lorsque possible, d'une description de la concordance avec la norme de référence. » (Statistique Canada, 2004). Les exemples du SCN, des classifications types pour les industries et les professions témoignent d'une normalisation mondiale de la construction statistique. Propulsées par la globalisation économique, et, plus largement, par les divers processus de la mondialisation, les normes internationales sont quelquefois soumises à des critiques d'ordre national. « Comme cela a déjà pu être montré, l'unification politique et l'unification statistique vont de pair, comme le suggère l'étymologie même du mot statistique : la science de l'État. » (Desrosières, 2008b : 136). C'est tout le problème de l'hétérogénéité pour la construction statistique qui refait alors surface.

---

<sup>23</sup> <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>

### 3.4 Conclusion

Notre cadre théorique possède ses limites quant à l'explication des rapports de pouvoir qui s'opèrent entre Statistique Canada et le gouvernement canadien. Tout au long de ce mémoire, nous tentons de lier des dynamiques sociopolitiques de type macro-structurel aux transformations organisationnelles du bureau de la statistique. Évidemment, l'État et ses différentes ramifications font l'objet de débats et de relations internes qui tendent à définir et redéfinir ces institutions, d'où l'importance de la différence nationale. Certes, ces institutions n'évoluent pas en vase clos, et sont ainsi sujettes aux changements économiques, politiques et culturels plus larges. Néanmoins, les dynamiques internes à l'État et sa bureaucratie devraient être approfondies afin d'élargir la compréhension du phénomène exposé dans ce chapitre, ce que nous avons nommé : la redéfinition des critères de qualité de l'information statistique. Nous évoquons donc deux dynamiques internes à l'État invoqués par les représentants de Statistique Canada dans leurs discours qui fait référence à l'indépendance du Bureau face au pouvoir politique, afin de proposer quelques pistes de compréhension à l'évolution récente des critères de qualité : les statistiques de qualité sont produites par Statistique Canada pour tous les citoyens (non pas seulement pour le gouvernement), et le Bureau tente de se prémunir contre les restrictions budgétaires afin de protéger la qualité de l'information.

Pour tout bureau national de la statistique, la qualité de l'information produite est essentielle afin de maintenir la confiance non seulement du gouvernement, mais des utilisateurs, des clients et de la population en général. Chez Statistique Canada, durant le mandat de Fellegi, les statistiques nationales sont conçues globalement comme un service public, et non comme un produit d'un organe d'information qui serait exclusif au gouvernement. Ainsi, pour le bureau de la statistique, il n'est pas possible de maintenir la crédibilité de l'organisme en ne faisant qu'éviter les pièges de la subjectivité et de l'erreur technique. Une relation étroite doit être établie avec les principaux demandeurs d'information, les utilisateurs, les clients ou les partenaires, quels qu'ils soient : « As a trusted "information broker" the agency can be asked to provide information which is designed to illuminate the effectiveness of government programmes by measuring their outcomes. Such information can considerably increase the range of statistical output available

to ground democratic debates about alternatives. » (Fellegi, 2004 : 191). Ainsi, nous aurions pu nous attarder aux qualités scientifiques de l'information statistique afin de remettre en question l'aspect réaliste de la production statistique de l'organisme. Mais là n'est pas notre point. Ce qui nous intéresse ici, c'est bel et bien la transformation de la définition de la qualité de l'information prise globalement, c'est-à-dire le glissement de cette définition vers une perspective plus large qui intègre des éléments de bonne gestion. Conséquemment, la construction d'une objectivité chez Statistique Canada implique dorénavant des normes visant à satisfaire les besoins les plus divers qui concernent évidemment l'information en tant que telle, mais aussi son format, son interprétation et le moyen de sa distribution. En établissant des relations de plus en plus étroites (bilatérales pour certains) avec les partenaires, les différents aspects des six critères de la qualité de l'information tendent à être définis indirectement par ceux-ci. L'adoption d'une gouvernance en réseau et la commercialisation de l'information statistique ont des effets directs sur la qualité de l'information : « Dans le cas de la statistique, le statut de réalité de l'objet ainsi commandé est fortement conditionné par les spécifications juridiquement inscrites dans de tels documents contractuels. La pression à objectiver des 'normes de qualité' est liée en partie à cette tendance générale à la contractualisation et à la facturation des prestations entre administrations. » (Desrosières, 2008b : 124). Enfin, ce rapprochement de l'organisme et de ses clients se fait dans un contexte de globalisation de l'économie capitaliste qui nécessite une cohérence conséquente des données statistiques au plan international, c'est-à-dire la mise en place d'une comparabilité de l'information qui s'applique mondialement. Ainsi, la cohérence de l'information statistique est de plus en plus influencée par les instances internationales et l'établissement de consensus entre pays sur des normes concernant les définitions, les cadres d'analyse et les pratiques à adopter pour un bureau de la statistique. Une volonté d'homogénéisation des pratiques et des définitions s'exprime sur le plan mondial à travers les bureaux de la statistique.

Face au gouvernement, l'utilisation des nouveaux critères de qualité permettent de démontrer en détail les impacts des restrictions budgétaires sur la production d'informations demandées et, de façon plus générale, sur la gestion du bureau de la statistique. Selon les dires d'Ivan Fellegi relevés au deuxième chapitre, dans un contexte d'austérité budgétaire,

non seulement la quantité, mais aussi la qualité de la production statistique est inévitablement attaquée, et donc remise en question. C'est surtout l'exactitude de l'information qui en prend un coup. Les multiples compromis concernant l'échantillonnage de population afin de faire des économies minent certainement l'exactitude des données statistiques. Quant à l'utilisation de données administratives, elles ouvrent sans contredit de toutes nouvelles sources de données inaccessibles auparavant et permettraient, selon les statisticiens, de réduire le fardeau de réponse et d'accroître l'efficacité du bureau (Statistique Canada, 2003-04b : 11). Toutefois, celles-ci ayant été conçues à des fins de contrôle administratif, il est du devoir du bureau de les traduire jusqu'à un certain point, ce qui implique des coûts considérables et une nécessité d'évaluer la qualité du produit final (Brackstone, 1999). En bref, les nouvelles mesures liées aux nouveaux critères de qualité servent surtout à contourner ces attaques sur l'exactitude par des arrangements avec les utilisateurs : « En essayant d'envisager la qualité du point de vue de l'utilisateur, on peut régler la question des compromis inévitables entre l'exactitude et les autres dimensions de la qualité. » (Brackstone, 1999) Les nouveaux critères de qualité qui permettent d'adapter le produit statistique, et l'organisation du travail qui en découle, aux désirs de la clientèle ciblée, se rapprochent, pour certains d'entre eux, à des outils de rentabilité, d'efficacité et de marketing utilisés par le secteur privé. La pertinence de l'information statistique est assurée, entre autres, par l'évaluation de l'utilisation et des ventes des différents produits et services de l'organisme. L'actualité ou la rapidité de la diffusion de l'information devient de plus en plus importante dans une société de plus en plus informatisée et intégrée à une économie capitaliste financiarisée. La production d'estimations à la précision ambiguë, révisées ultérieurement, témoigne de la réponse de l'organisme aux besoins pressants en information. L'aspect marketing semble encore plus évident lorsqu'on observe les différents aspects qui constituent le critère d'accessibilité, c'est-à-dire la prise en compte de la satisfaction du client, l'amélioration constante du site internet pour faciliter et publiciser les différentes données produites, l'importance de l'image de l'organisme lorsque ses données sont citées dans les médias, etc. Évidemment, il nous semble important de noter que la redéfinition des critères de qualité est à mettre en corrélation avec la gouvernance en réseau et la commercialisation de l'information chez Statistique Canada.

## CHAPITRE IV

## LA COMMERCIALISATION COMME SOLUTION AUX RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

Au début des années 1980, Statistique Canada adopte, dans son discours et ses pratiques, une culture commerciale : certains produits d'information statistique et des offres de services sont vendus au citoyen qui est alors soumis, en partie, au principe d'utilisateur-payeur. « Au plan du discours des institutions statistiques, on constate un infléchissement net vers une thématique de type économique : le bureau statistique est une entreprise qui dispense des services, qui propose des produits sur un marché caractérisé par des clientèles sensibles à la qualité et au prix. » (Beaud et Prévost, 2007 : 62). En réponse aux compressions budgétaires que subit Statistique Canada, des produits d'information, traditionnellement offerts gratuitement ou à faibles coûts (pour les publications) au public, et des services de base ou plus personnalisés deviennent payants pour l'ensemble des citoyens. Les pratiques de recouvrement des coûts et de commercialisation sont instituées chez Statistique Canada. À partir du milieu des années 90, conjuguée au développement des NTIC, la commercialisation des produits d'information prend de nouvelles formes qui s'apparentent au projet politique de société de l'information : en adoptant la forme du commerce électronique, l'État intègre les principes de gouvernement en ligne (e-gouvernement) et ainsi distribue l'information qu'il produit à travers les réseaux constituant internet (Ouellet, 2008 : 204-213). En 1994, le Comité consultatif sur l'autoroute de l'information est formé afin de produire des recommandations pour tout l'appareil gouvernemental en ce qui a trait à son infrastructure technologique d'information et de communication, et ce, selon les objectifs du gouvernement fédéral. Afin de faciliter la transition du Canada vers une société de l'information et une économie du savoir, les recommandations proposent que le gouvernement se serve de l'autoroute de l'information afin de rejoindre les citoyens. Que ce soit pour Statistique Canada ou pour d'autres agences ou ministères de l'appareil gouvernemental, les services et l'information seront dorénavant offerts par le biais du commerce électronique afin d'améliorer l'accès du citoyen à une réponse plus rapide de l'État (Nilsen, 2001 : 214).

Cette dynamique de commercialisation des produits et services de Statistique Canada se concrétise par la mise en place de stratégies de marketing nécessaires à l'atteinte des objectifs de vente. « In the late 1980s, the *Annual Reports* increasingly used language which one associates with business rather than government. A new 'comprehensive strategic marketing policy' was instituted in order to fulfill the requirement of the mandate to provide Canadians with statistical information. » (Nilsen, 2001 : 70). L'utilisateur, ou plus précisément le client, est désormais ciblé par plusieurs pratiques qui l'amènent à s'intéresser aux bienfaits des produits et services proposés. Statistique Canada segmente son marché selon les besoins des uns et des autres. « L'orientation-client a toujours été au cœur des préoccupations des bureaux de la statistique. Cependant, jusqu'à récemment, il ne s'agissait que d'un concept abstrait : on "savait" ce que les clients voulaient et, même, on le "savait mieux" que le client. Depuis quinze ans maintenant, l'amélioration de l'orientation-client est la préoccupation majeure de la direction de Statistique Canada, et des progrès substantiels ont été réalisés à ce chapitre auprès des ministères fédéraux et provinciaux. » (Fellegi, 1995)

#### 4.1 Une gestion autonome des revenus

Pour les représentants de Statistique Canada, la qualité de l'information produite par le bureau canadien de la statistique est constamment mise en danger par les compressions budgétaires des gouvernements qui se succèdent depuis les années 70. En 1990, Ivan Fellegi pointe du doigt la réduction, « en termes réels », du budget de Statistique Canada de 22 % (dollars constants) depuis 1975 (Fellegi, 1990). Conscient dès 1975 des conséquences désastreuses d'une telle politique d'austérité pour la crédibilité de l'information produite, l'organisme s'efforce d'abord de réduire sa production d'information, en ciblant essentiellement les données considérées comme étant moins pertinentes. Toutefois, à partir de 1984, nanti de sa nouvelle autonomie de gestion et contraint à faire face aux compressions budgétaires constantes, tel que discuté au deuxième chapitre, le bureau de la statistique tente de maintenir son niveau de production tout en équilibrant son budget. Deux stratégies sont mises en œuvre pour y arriver : d'une part, une amélioration de l'efficacité organisationnelle,

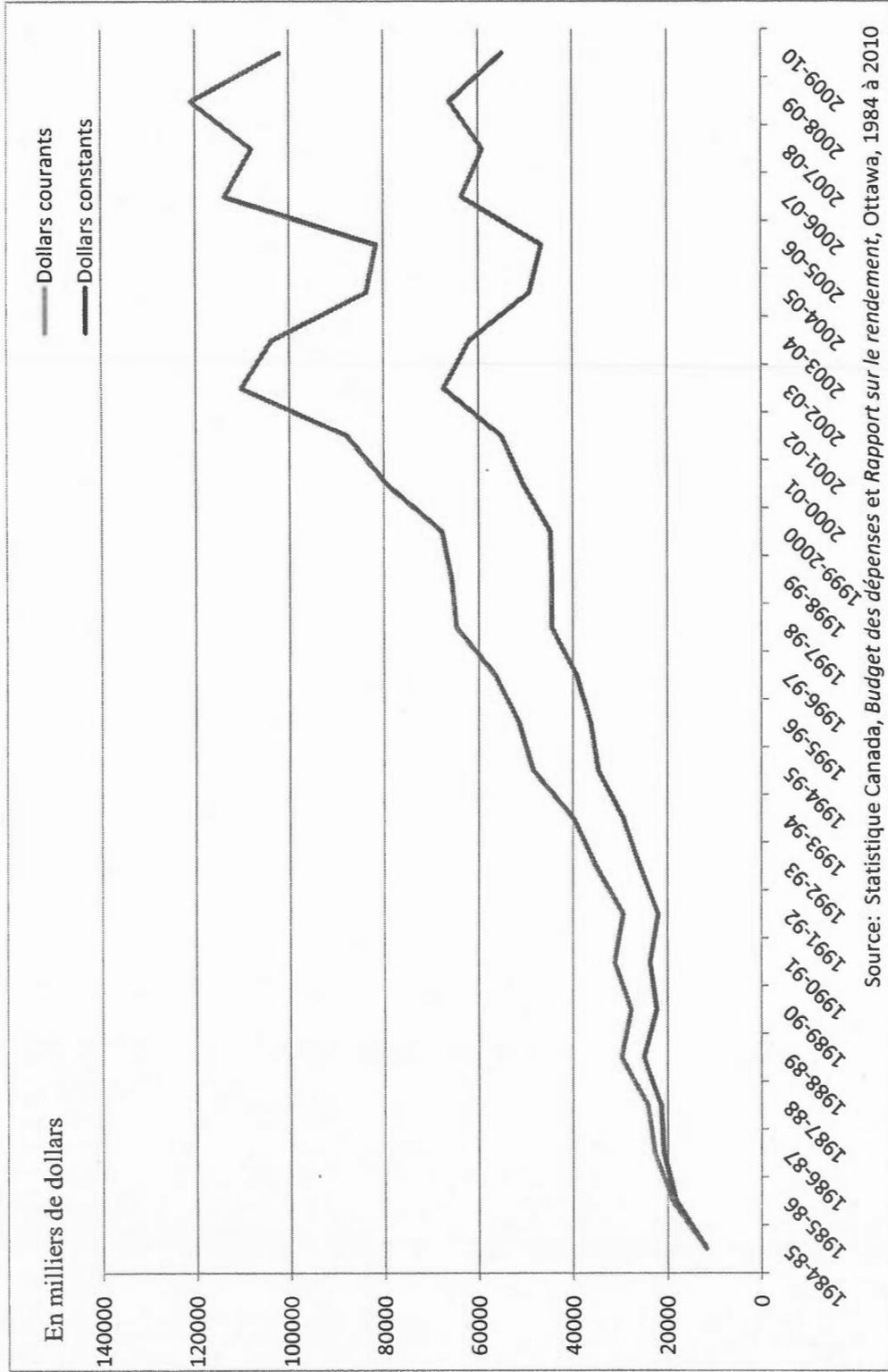
et d'autre part, la création et l'accumulation de revenus. En effet, Statistique Canada se lance dans le recouvrement des coûts, principalement avec les différents ministères partenaires, et dans la « commercialisation agressive » (Beaud et Prévost, 1997 : 193) de ses produits et services afin de maintenir un financement adéquat pour la qualité de l'information. « The agency began to see its information as a commodity and to market its products with potential profit in mind. » (Nilsen, 2001 : 72). Avant l'arrivée de Fellegi à la tête du bureau statistique, toutes les publications et les ventes de produits de l'organisme étaient sous le contrôle de Canada Communication Group-printing, l'imprimeur central du gouvernement qui était alors chapeauté par Approvisionnement et Services Canada. Tous les revenus liés à l'organisme étaient alors envoyés au Fonds consolidé de revenu du Canada. À la suite du rapport du Groupe de travail Nielsen, et après le recensement de 1986, le bureau de la statistique obtient un accord du Conseil du Trésor qui lui offre de prendre le contrôle intégral du service de publication, des ventes de produits, et de la gestion des revenus engrangés (Nilsen, 2001 : 69). L'acquisition de ces nouvelles responsabilités provoque quelques transformations dans l'organisation et dans les fonctions essentielles du bureau canadien de la statistique : « Notre attitude à l'égard de nos autres clients a changé radicalement lorsque nous avons été autorisés à conserver les recettes générées par la vente de nos produits et services et qu'il nous a été permis d'offrir des stimulants à nos employés pour les inciter à être plus sensibles aux besoins du client. » (Fellegi, 1995). Par conséquent, la satisfaction du client devient primordiale pour l'organisme : on le sonde constamment afin de connaître ses besoins et son taux de satisfaction. Une relation de vendeur/client est progressivement implantée chez Statistique Canada durant le mandat d'Ivan Fellegi à titre de statisticien en chef.

#### 4.1.1 Des chiffres d'affaires planifiés

Dans un contexte de compressions budgétaires, l'augmentation croissante des recettes provenant de la commercialisation des produits et services est très bien accueillie par l'organisme. « Nous estimons, depuis les résultats d'analyses détaillées, que ces recettes ont permis d'éviter que le Canada ne subisse une baisse, à notre avis désastreuse, dans la quantité ou dans la qualité de ses produits statistiques, voire les deux. » (Fellegi, 1990). En fait, ces recettes font désormais l'objet de cibles et de prévisions : après 1986, l'augmentation des

revenus provenant des ventes de produits et services devient la norme chez Statistique Canada (Statistique Canada, 1986-87). « Entre autres mesures, nous avons fixé des objectifs de recettes nettes pour différents secteurs hiérarchiques, le but général de cette mesure étant de recouvrer le coût total des activités de diffusion et de commercialisation. Cependant, il ne peut y avoir augmentation des recettes nettes que s'il y a hausse des prix, diminution des coûts ou accroissement des ventes. » (Fellegi, 1995). Au cours du règne de Fellegi, la croissance permanente des revenus est sans équivoque jusqu'au milieu des années 2000 (voir le graphique 2). De 1985 à 1990, en même temps que l'organisme subit les restrictions budgétaires imposées par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney, l'organisme prévoit engranger des recettes de 44 millions de dollars pour la même période (Statistique Canada, 1986-90). Dans le Rapport sur le rendement de 2002-2003, l'organisme déclare des recettes brutes de 110,3 millions de dollars (Statistique Canada, 2002-03b). Ainsi, en plus des efforts de réduction des coûts rendus possibles grâce à l'amélioration de l'efficacité organisationnelle de l'institut, les prix de ses produits et services subissent une augmentation considérable à partir de 1985 (Nilsen, 2001 : 79-84). Tous les produits imprimés sont soumis à cette hausse notable, tandis que les produits électroniques, malgré le faible coût de diffusion de l'information grâce au développement des NITC, subissent une hausse des prix selon le type d'information. Les micro-données, très utiles pour les chercheurs universitaires, ainsi que les analystes politiques intégrés aux différents ministères, sont particulièrement touchées par la hausse des prix (Nilsen, 2001 : 81-82). Toutefois, afin d'éviter la compétition entre les différents secteurs hiérarchiques du Bureau dans l'établissement des prix, Statistique Canada adopte plusieurs mécanismes pour coordonner la vente de la gamme de produits : nomination d'un employé des services centraux à titre de conseiller en commercialisation, mise en place d'organismes régionaux de soutien aux ventes pour appuyer les logiques marketing pour l'ensemble du système, l'établissement de lignes directrices pour la fixation des prix, adoption de politiques concernant l'affectation et le partage des recettes, et le suivi des opérations commerciales par des cadres supérieurs (Fellegi, 1995).

Figure 3 - Évolution des recettes accumulées par Statistique Canada de 1984 à 2010



#### 4.1.2 Une capacité à produire des « données personnalisées »

Selon la logique de commercialisation adoptée, les clients du bureau ont accès aux produits courants sous forme électronique ou imprimés. Autrement, ils peuvent commander des « données personnalisées », c'est-à-dire qu'ils ont la possibilité d'acheter des produits et services selon leurs propres critères. Cette capacité de réponse aux besoins de clients en retour d'un prix préalablement convenu est promue comme critère d'adaptabilité et de flexibilité par le bureau : « Charging for the development of ad hoc information provides a type of market test : if contracting department is willing to spend significant funds from its own budget, then the resulting information is likely to be relevant to serious policy concerns. » (Fellegi, 1999 : 122). La capacité à offrir des produits et services sur demande à des coûts définis permet de combler les lacunes du programme statistique, de rendre de nouvelles informations statistiques disponibles, d'innover dans les thématiques étudiées et dans les techniques d'enquête employées, et enfin, de contribuer au maintien de la capacité opérationnelle du bureau en recouvrant les coûts. « Certaines des enquêtes les plus novatrices menées par Statistique Canada découlent de ces enquêtes spéciales; citons entre autres l'enquête longitudinale majeure sur les enfants, évaluant les facteurs qui influent sur leur développement; l'enquête longitudinale sur la dynamique de la famille et du revenu; des études sociales randomisées, ainsi que l'enquête en profondeur sur la violence faite aux femmes. » (Fellegi, 1995). Cette capacité à produire sur demande existe grâce à la création de deux divisions (statistiques sociales et économiques) qui opèrent au sein du bureau uniquement par le financement extérieur, l'établissement de contrats avec les clients. « The staff work very closely with major client departments and have learned to 'market' not only their operational capacity, but also their ideas. These divisions necessarily evolve a culture of client orientation whose benefits are far reaching. » (Fellegi, 1999 : 122). Enfin, les opérations de commercialisation nécessitent une approche marketing adaptée, autant pour l'aspect des ressources financières que pour celui des ressources humaines, c'est-à-dire une flexibilité opérationnelle. Trois règles encadrent ces opérations de commercialisation : aucun client n'est privilégié, l'organisme conserve le contrôle professionnel, c'est-à-dire le contrôle sur tous les processus impliqués dans la mise à terme d'une enquête, et le bureau ne se met

jamais en compétition avec le secteur privé. Cependant, une fois l'information statistique mise en vente, cette dernière règle n'est pas nécessairement du ressort de l'organisme : « S'il y a de plus en plus de producteurs privés de données statistiques et de normes, centraliser ne s'applique bientôt plus qu'au secteur public. » (Beaud et Prévost, 2007 : 62).

#### 4.1.3 Un service à la clientèle normalisé

En plus des produits d'information statistique, les principaux services à la clientèle chez Statistique Canada sont généralement la recherche, la consultation pour le recensement, l'intégration des données, l'offre de caractéristiques géographiques pour les entreprises, l'analyse et l'interprétation des données, les prévisions, les projections, et les services spéciaux. En outre, au cours du mandat de Fellegi, le bureau de la statistique se dote d'une politique de normes de service à la clientèle, et par conséquent, « s'engage à fournir des services rapides, fiables et courtois et à faire preuve d'équité envers ses clients. » (Statistique Canada, 2007a). Ces promesses s'appliquent concrètement en respectant plusieurs normes : la communication avec les clients se fait dans la langue officielle de leur choix, les services sont offerts durant les heures normales d'ouverture dans tous les fuseaux horaires à partir du Centre de contact national, l'information statistique doit être offerte sur de nombreux supports, et finalement, les appels des clients doivent être retournés dans un délai maximum d'un jour ouvrable, on doit répondre aux courriels en deux jours ouvrables et aux lettres en cinq jours ouvrables à partir de la date de réception.

#### 4.2 Des solutions marketing pour une saine croissance des revenus

Au cours du mandat d'Ivan Fellegi à titre de statisticien en chef, le bureau canadien de la statistique est considéré comme une organisation de service dont le marketing est une activité centrale. La valeur des statistiques et l'utilisation de celles-ci reposent d'abord et avant tout sur la confiance du public envers ses producteurs. Tel que conceptualisé par Fellegi, le principal organe d'information de l'État canadien, Statistique Canada, intègre les mécanismes de marché en son sein. Cette perspective marchande n'est pas sans conséquence

pour l'organisation et pour la redéfinition des fonctions de base de l'organisme : « Les bureaux de statistiques sont, fondamentalement, des organisations de service. Le marketing, interprété dans son sens large, revient à faire du service l'élément central de sa culture organisationnelle. La communication et la promotion de ce principe à Statistique Canada ont été le principal souci de la haute direction de cet organisme depuis le début des années 80. » (Fellegi, 1990) Ainsi, une stratégie de mise en marché de l'information et des services du bureau de la statistique est appliquée afin de déterminer l'offre qui saura répondre aux besoins des citoyens, dès lors considérés comme des consommateurs. Une marque de commerce affinée représentant l'image du professionnalisme de Statistique Canada est proposée pour les médias, pour les visiteurs du site web, et pour les clients particuliers. Chaque service hiérarchique prend part à des formations et à des séminaires sur le marketing qui ont, entre autres, pour objet la faisabilité d'une étude de marché, le service à la clientèle, la gestion d'un service public axé sur la clientèle, et l'importance des mécanismes de rétroaction des clients dans la prestation des services (Statistique Canada, 1997-98b : 27). De plus, ces services obtiennent dorénavant des marges de crédit qui sont attribuées pour combler les besoins liés à la réalisation d'activités marketing (Fellegi, 1990). En bref, pour Fellegi, le marketing est essentiel non seulement pour cibler la clientèle et les marchés potentiels, mais aussi afin d'élever la qualité de l'information produite : « Le marketing continuera de constituer une priorité importante, étant donné que la mise en marché des produits nous permet d'améliorer ces derniers. » (Fellegi, 1996).

#### 4.2.1 Adapter le programme statistique aux besoins de la clientèle

Fellegi (1990) propose cinq activités de marketing pour le bureau canadien. D'abord, les deux premières activités doivent être mises en relation avec la gouvernance en réseau décrite au deuxième chapitre, et les critères de qualité de pertinence, d'accessibilité, et d'actualité établis au troisième chapitre. Il s'agit dans un premier temps de déterminer les lacunes en informations statistiques et les obstacles limitant leur accès, et de développer des produits et services pour combler les lacunes tout en effectuant une réorganisation des produits existants. Ces deux activités liées au marketing de l'organisme sont pratiquées de manière proactive. « Enfin, les changements réels que le BSN apporte à ses programmes

d'une année à l'autre montrent vraiment que ses processus de liaison avec les clients et d'établissement des priorités fonctionnent bien. » (Brackstone, 1999). Ainsi, ce sont les mécanismes de consultation (Conseil national de la statistique, Conseil fédéral-provincial, Conseils consultatifs, relation bilatérale avec les ministères, etc.) qui permettent de s'assurer que la gamme de produits demeure en adéquation avec les différents besoins en information exprimés. « En favorisant ainsi la communication, ces comités contribuent beaucoup à maintenir notre clientèle. » (Fellegi, 1990). Lorsque l'enveloppe budgétaire est complètement planifiée et distribuée pour les diverses enquêtes en cours, l'organisme utilise ces multiples comités à des fins de négociations sur les enjeux de recouvrement des coûts pour les enquêtes dites spéciales. Fellegi évoque deux types de partenariats avec les ministères-clients lors de son passage devant le comité de l'Industrie en avril 1996. Il y a d'abord certains ministères, dont celui de l'agriculture et celui des transports, qui, une fois leurs besoins de base comblés par le budget d'origine du bureau de la statistique, obtiennent réponse à leurs désirs supplémentaires grâce à la marge de crédit qu'ils ont accordée à Statistique Canada. Ensuite, d'autres clients, comme le secteur de l'éducation (écoles et universités) qui relève des gouvernements provinciaux, utilisent l'infrastructure en place (la capacité statistique du bureau) afin de subvenir à leurs besoins tout en remboursant l'intégralité des coûts liés à la production des données désirées (Fellegi, 1996). La contractualisation entre administrations au sein de l'appareil d'État produit de surcroît un marketing institutionnel. Chez Statistique Canada, ceci se traduit par l'envoi d'une lettre par le statisticien en chef aux sous-ministres afin de les mettre au courant des dernières données diffusées qui sont inhabituelles et dignes d'attention (Fellegi, 1990). Pour résumer, la pratique de recouvrement des coûts tend à définir, au-delà du noyau central du programme statistique, ce qui sera poursuivi ou non comme activité statistique. Parallèlement, le bureau statistique propose aussi au secteur privé son service d'enquête et de production de données selon les thématiques qu'il souhaite explorer. Les prix sont déterminés par l'organisme selon un ensemble de facteurs que nous évoquerons plus loin. Ainsi, Statistique Canada offre une gamme de produits et services afin de combler les besoins de secteur privé et du secteur public, ou les deux à la fois. Dès 1996, les enquêtes de l'organisme concernant la culture ont été remaniées et améliorées afin de combler des lacunes en information sur les festivals canadiens, l'enregistrement sonore, les éditeurs de musique, et afin d'harmoniser les données sur les finances, le personnel, le

commerce, les importations et les exportations. Ces modifications aux enquêtes sur le secteur culturel selon des orientations plutôt précises ont pu être apportées au moyen du principe de recouvrement des coûts qui s'est concrétisé par un partenariat public-privé (PPP) (Statistique Canada, 1996-2004b).

Tous les cinq ans, les programmes les plus importants sont évalués par des experts externes afin de les réduire, les modifier ou les élargir. « This review concentrates on client perspectives : it probes the continuing relevance of programs, ways to increase program usefulness (e.g., improved dissemination), and the elimination of statistical gaps which should have highest priority. » (Fellegi, 1988 : 63). Cependant, la qualité de l'information produite n'est pas seulement évaluée par Statistique Canada, dont on peut voir le résultat dans le document annuel *Rapport sur le Rendement*, elle est aussi jugée périodiquement satisfaisante ou non par les clients de l'organisme. « Deux grandes études axées spécifiquement sur la satisfaction des clients ont été menées en 1997-1998. Des études sur les clients du gouvernement fédéral pour des enquêtes sur le recouvrement des coûts et sur les utilisateurs des données commerciales personnalisées portaient sur la perception par le client de la qualité de service, de la fourniture et la transformation de l'information ainsi que des coûts. » (Statistique Canada, 1997-98b : 27). En effet, un processus de fidélisation du client est mis en place par des mécanismes de rétroaction. Statistique Canada s'occupe ainsi à récupérer les informations des clients sur leurs habitudes de consommation de produits et de services afin de pouvoir leur offrir par la suite de nouveaux produits qui pourraient combler leurs besoins futurs. Une « surveillance » à vocation commerciale, ou plutôt une analyse de marché est effectuée sur la clientèle pour que celle-ci soit satisfaite, et ultimement s'accroisse. La pertinence et la rentabilité du programme statistique sont donc évaluées par l'examen de l'utilisation des diverses sources de données, c'est-à-dire la vente de publications, la consultation des séries chronologiques CANSIM, la consultation du site internet, et la fréquence des demandes d'informations par téléphone.

#### 4.2.2 Une diffusion de l'information statistique adaptée aux segments du marché

Les deux activités de marketing qui suivent se rapportent principalement au critère de qualité d'accessibilité. Celles-ci concernent la diffusion des données sous diverses formes qui correspondent aux différents segments du marché, et la sensibilisation du public à l'existence de certains produits. Ivan Fellegi insiste sur l'importance de mettre en place un point d'accès unique au système statistique « pour presque tous les clients, surtout pour la plus grande majorité d'entre eux qui connaît peu les rôles et les responsabilités particuliers des différentes composantes de l'appareil statistique » (Fellegi, 1995). Jusqu'en 1995, pour le bureau canadien de la statistique, cet accès existe par l'entremise d'une ligne téléphonique sans frais qui fait l'objet d'une grande publicité. Les données peuvent alors être transmises par télécopieur. Pour les utilisateurs plus expérimentés, l'accès à la base de données des séries chronologiques (CANSIM) peut se faire directement chez Statistique Canada, dans les différents bureaux régionaux et au Centre de consultation d'Ottawa, ou à travers un réseau de distributeurs privés. Après 1995, le site internet prend en grande partie la place de la ligne téléphonique pour un accès direct à l'information statistique en général ou aux séries chronologiques, que ce soit pour les utilisateurs ferrés ou les néophytes. « Le site Internet de Statistique Canada est devenu un moyen essentiel pour l'organisme d'atteindre ses objectifs d'accès par le public, ainsi que de fournir des services commerciaux. Internet se révèle également un outil unique grâce auquel on peut procéder à des études de marché en vue d'améliorer l'accès aux produits et services de l'organisme. » (Statistique Canada, 1999-00b : 47). Étant donné la popularité du site internet, Statistique Canada ferme huit centres de consultation en 2005 (Statistique Canada, 2004-05b : 49). « Enfin, bien que la nature des ententes requises varie selon les besoins des différents clients, tout point d'accès doit servir d'entrée générale à l'ensemble du système. » (Fellegi, 1995).

##### 4.2.2.1 Sensibiliser les clients potentiels à l'existence des produits d'information

Pour que les utilisateurs s'intéressent aux différents points d'accès évoqués, l'organisme sensibilise les clients à l'existence des divers produits de plusieurs façons. D'abord, non seulement le *Quotidien* offre-t-il de brefs exposés analytiques pour les données

des 40 séries les plus importantes et annonce-t-il la publication des autres données disponibles, il sert plus largement d'outil de marketing utilisé par les clients les plus sérieux (Fellegi, 1990). À titre d'exemple, nous pouvons citer le cas des médias qui, la plupart du temps, reprennent les textes publiés dans le *Quotidien* mot à mot. Ensuite, plusieurs publicités sont incluses dans les publications afin de promouvoir d'autres produits ou des services qui pourraient correspondre aux besoins des lecteurs concernés. Statistique Canada achète aussi des listes de publipostage afin d'envoyer directement différents prospectus annonçant l'offre de différents produits. De plus, l'organisme inclut des abonnements à une publication à l'intérieur des frais d'inscription de séminaires thématiques. De la publicité est achetée dans des revues scientifiques ou spécialisées. Enfin, des employés du bureau de la statistique s'occupent de faire un suivi téléphonique auprès d'abonnés qui ne renouvellent pas leur abonnement à une publication quelconque (Fellegi, 1990). Afin de bien connaître ces segments de marché, Statistique Canada mène des sondages auprès de la clientèle afin de connaître leur appréciation par rapport à l'accessibilité des produits (Brackstone et Fellegi, 1999).

#### 4.2.2.2 Des formats de diffusion adaptés aux besoins

En ce qui concerne les formats de diffusion des données, plusieurs stratégies, toutes liées à la rentabilité, sont adoptées. Malgré la popularité instantanée des supports électroniques depuis les dernières années qui ont été marquées par le développement fulgurant des NTIC, un besoin pour les publications imprimées traditionnelles existe toujours pour certaines enquêtes. L'organisme détermine quelles enquêtes seront publiées et à quel tirage selon des études de marché et conformément à l'équilibre coûts/recettes. « Par ailleurs, le service central de publication est actuellement géré comme une entreprise commerciale, et tous les clients internes ont à l'œil son efficacité, car ils doivent assumer le coût de service (...) tout en respectant les objectifs établis par la direction quant aux niveaux auxquels les coûts et les recettes doivent s'équilibrer. » (Fellegi, 1990). Deux tactiques sont alors employées afin d'atteindre un équilibre de rentabilité : l'élargissement du marché ou la réduction du coût de production d'une publication. Au courant du mandat d'Ivan Fellegi, le tournant vers la production analytique a provoqué la création d'une section analytique dans

les publications de l'organisme. En deuxième lieu, lorsqu'il s'agit des produits sous format électronique, l'organisme adopte le modèle du commerce électronique. Non seulement l'organisme effectue-t-il des transactions commerciales à partir de son site internet, mais il le fait en sous-traitant les activités liées au commerce électronique, comme l'accès à CANSIM, à Teranet inc., une entreprise privée spécialisée dans ce domaine. En 1990, une série chronologique se vend 50 cents (Fellegi, 1990), alors qu'aujourd'hui elle en coûte trois dollars en dollars courants<sup>24</sup>, et donc 1,94 en dollars constants (1990 étant l'année de référence). La gestion de la collecte des paiements et des transferts financiers sécurisés est elle aussi assurée par une entreprise privée, c'est-à-dire la Banque Nova Scotia (Fellegi, 1990). Le site internet devient donc le premier support en importance pour le Bureau. Toujours en format électronique, la vente de disquette, de microfiches ou de CD-Rom, populaire jusqu'à l'apparition du site internet, a considérablement diminué au cours des dernières années. « S'adjoignant l'aide d'entreprises privées, le Bureau prépare la publication, sur disque compact ROM, de données de référence (comme ses répertoires et son index CANSIM) et d'une importante partie de ses données statistiques régulières. » (Statistique Canada, 1992-93 : 60). Depuis la généralisation des pratiques de commercialisation, toutes les publications, qu'elles soient en format imprimé ou électronique, tendent à coûter de plus en plus cher étant donné les impératifs d'accumulation de revenus : « The rethinking resulted in distribution of an ever smaller range of 'humanized' (i.e. more accessible, graphic and interesting) but more expensive print products to the general public and an ever-increasing profitable distribution of electronic products and customized outputs to experts and specialized users. » (Nilsen, 2001 : 70-71). De plus, afin d'orienter sa politique de commercialisation, Statistique Canada considère que les utilisateurs des publications désirent plus souvent de l'information générale, et rarement de l'information spécialisée. Ainsi, l'organisme adopte une stratégie de marketing qui préconise, pour la production de la majorité de ses publications, une présentation plus humaine, plus séduisante, un prix plus dispendieux, et un contenu plus général (Nilsen, 2001 : 75).

---

<sup>24</sup> <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a00?lang=fra&mode=pricingInfo>

#### 4.2.2.3 Des services pour rendre l'information disponible et compréhensible

Troisièmement, plusieurs services sont offerts à différents coûts pour les clients qui désirent approfondir leur recherche. L'extraction de données sur mesure, la prestation de tableaux standards, l'envoi par fax de tableaux spéciaux, et la consultation téléphonique sont tous des services qui sont voués à rendre l'information la plus disponible possible. Des séminaires et des ateliers de formation sont aussi organisés afin de familiariser les utilisateurs avec la manipulation des données. À l'instar de certaines branches du secteur privé, des banques en particulier, le bureau national de la statistique applique le concept de « directeur de compte clé » pour les employés qui s'efforcent à cerner les besoins spéciaux en information pour les utilisateurs privés (Fellegi, 1990). De plus, d'autres entreprises privées, appelées distributeurs secondaires, s'affairent à diffuser des données du bureau pour le public en recouvrant la moitié des coûts. Ceux-ci ont le choix entre plusieurs forfaits qui permettent d'obtenir un droit de licence de distribution des séries chronologiques en échange d'une somme déterminée par l'organisme<sup>25</sup>. Enfin, certains produits sont offerts aux maisons d'enseignement à des prix réduits afin que les élèves apprennent à utiliser les statistiques, qu'ils considèrent les données du bureau comme une référence de choix (construction progressive de la crédibilité de l'organisme), et qu'ils deviennent ultérieurement des clients potentiels (Fellegi, 1990).

#### 4.2.3 Construire et polir son image de marque

Finalement, la dernière activité qui est promue comme étant nécessaire à la bonne réputation du Bureau, et conséquemment à la crédibilité de sa production d'informations, est directement inspirée du marketing classique. « (...) We also require attention to reputational factors to ensure that credibility deserved is credibility granted. » (Fellegi, 2004 : 197). Évidemment, les critères de qualité de l'information évoqués au chapitre précédent servent de fondements à la crédibilité du bureau de la statistique. Toutefois, ceux-ci intègrent aussi toute une gamme d'activités qui gravitent autour de la qualité scientifique des données, et qui

---

<sup>25</sup> Statistique Canada, *Échantillon du contrat concernant la distribution de la base de données CANSIM de Statistique Canada*, <http://www.statcan.gc.ca/reference/pdf/cansim-fra.pdf>

concernent la plus-value ajoutée à celles-ci : la pertinence, l'accessibilité, l'actualité. En plus de ces activités liées à la qualité de l'information, la réputation et la crédibilité de l'organisme sont construites et maintenues par la globalité des pratiques qui permettent l'amélioration et la promotion de l'image de marque du Bureau (Fellegi, 1990). Même si l'organisme doit prendre en compte la critique qui lui est adressée, il ne peut se permettre que sa crédibilité ou son image soit entachée à défaut de voir son financement réduit. « Furthermore, in a democratic society, public confidence and support are key determinants of standing within government, which in turn plays a major role in securing support-including, but not restricted to, budgetary support » (Fellegi, 1991 : 6). Que ce soit sur le plan de l'enveloppe budgétaire fournie annuellement par le gouvernement, ou que ce soit le financement attribuable aux activités de recouvrement des coûts ou de commercialisation de produits et services, la réputation de Statistique Canada est primordiale pour son équilibre financier, et donc sa survie. Fellegi le répète à plusieurs reprises au cours de son mandat (Fellegi, 1991; Fellegi, 2004).

Considérant l'importance de projeter une bonne image envers les membres du parlement, tous partis confondus, le bureau s'ingénie à développer une gamme de produits et services spécialement constitués afin de satisfaire les besoins d'un bureau de député ou des équipes de recherche de tous les partis (Fellegi, 1991 : 3). À titre d'exemple, des données correspondant aux comtés électoraux sont offertes aux élus (Fellegi, 2004 : 197). En ce qui concerne les ministères, les principaux partenaires-clients de l'organisme, des analyses soulignant les problèmes de politiques publiques accompagnent certaines données pertinentes. Le bureau de la statistique y voit une occasion de mettre son indépendance professionnelle et scientifique face au pouvoir politique de l'avant. « An objective and even-handed flow of analytical output can contribute significantly to the image of professionalism and political independence that are so essential for statistical offices. » (Fellegi, 1991 : 4). Pour Statistique Canada, une grande partie des pratiques visant à consolider son image de marque est liée à ses relations avec les médias. Le bureau national de la statistique doit premièrement s'assurer que, chaque fois qu'un média évoque ses données, ce dernier cite sa source, c'est-à-dire Statistique Canada. L'organisme doit aussi corriger toute interprétation incorrecte des données utilisées par un média, quel qu'il soit. Enfin, toute critique sérieuse

adressée à Statistique Canada par quiconque par l'entremise d'un média doit avoir sa contrepartie, c'est-à-dire une réponse de l'organisme qui rétablit ou maintient sa crédibilité. « Beyond contributing to public confidence, this helps to create an image of relevance » (Fellegi, 1991 : 6). En bref, il s'agit de s'assurer que les médias reprennent les données comme il se doit, considérant que ce canal de diffusion est le principal moyen d'accès aux informations statistiques pour la majorité de la population. Outre les médias, le bureau de la statistique utilise de plus en plus son site internet pour diffuser des données. Au cours du mandat d'Ivan Fellegi, celui-ci devient le moyen d'accès aux données le plus populaire. Évidemment, ceci est redevable à plusieurs mesures prises par l'organisme dans l'objectif d'attirer les utilisateurs sur son site : augmentation progressive du volume d'information disponible; publicité du site visant des publics cibles dans les publications du bureau; inclusion de l'adresse du site dans les communications externes; inscription du site dans plus de 200 moteurs de recherche; études de marché visant à améliorer le site; et promotion du site auprès d'établissements scolaires primaires, secondaires, et postsecondaires (Statistique Canada, 1999-00b : 38). En bref, afin de proposer une image de marque ajustée aux développements technologiques du réseau internet, le bureau statistique se propose d'améliorer constamment son site : « A website that is attractive, easy to use, and error-free is clearly an important asset in retaining a reputation for credibility » (Fellegi, 2004 : 197). Pour ce faire, l'organisme a, entre autres, évalué la popularité des différents modules du site, et y a intégré de petites vidéos de type corporatif qui entretiennent son image de marque<sup>26</sup>. « Cette amélioration continue reposant sur les commentaires des clients a fait en sorte que le site Web de Statistique Canada a reçu la deuxième plus haute cote du Dow Jones Business Directory pour un site canadien. » (Statistique Canada, 1997-98b : 30). Une autre pratique qui façonne l'image du bureau statistique tente de créer des liens avec les milieux d'enseignement (écoles, collèges) en fournissant du matériel pour les cours. Tout petits, les citoyens canadiens se familiariseront avec l'organisme, le type d'information qu'il produit, et sa réputation de référence en matière de statistique au pays. Ultimement, Statistique Canada doit constamment s'assurer du soutien de plusieurs alliés qui défendront le bureau (les différents partenaires) en cas de restrictions budgétaires, ou qui confirmeront le sérieux de

---

<sup>26</sup> Les vidéos « Nous sommes Statistique Canada » et « Point de vue des employés » sont disponibles au <http://www.statcan.gc.ca/about-aperçu/about-apropos-fra.htm>

l'organisme (Commissariat à la protection de la vie privée) si l'organisme est attaqué sur son flanc de la crédibilité scientifique. Pour y arriver, le professionnalisme et l'expertise du bureau doivent être concrétisés, vantés et publicisés.

#### 4.2.4 Un bilan des activités de marketing

Globalement, les objectifs des cinq activités de marketing énumérées sont d'améliorer la planification en rapport à la réaction du marché, d'augmenter l'utilité des statistiques en les rendant plus accessibles, d'équilibrer les coûts et les recettes de la diffusion, de créer des données pour des utilisateurs privés, et de générer assez de revenus pour combler les lacunes critiques des programmes statistiques (Fellegi, 1990). L'image est primordiale et le Bureau n'hésite pas à rappeler sa récolte de distinctions dans plusieurs des documents qu'il produit : « Pour une deuxième fois consécutive, la revue hebdomadaire *The Economist* a déclaré en septembre 1993 que, parmi les organismes statistiques nationaux, le Bureau se classait en toute première place » (Statistique Canada, 1994-95 : 21). Il est à noter que Statistique Canada a d'ailleurs remporté quelques prix attribués par l'industrie du marketing : « Par ailleurs, en 1999, Statistique Canada a obtenu le prix du meilleur produit en direct pour la catégorie générale des établissements, dans le cadre des « Canadian Online Product Awards » de 1999. Ce prix fait suite à la reconnaissance du site par Dow Jones et, plus récemment, par Yahoo Canada » (Statistique Canada, 1999-00b : 38).

#### 4.3 La pertinence du programme statistique au service du public ou d'une clientèle?

« La plupart des utilisateurs d'information appartiennent à deux grandes catégories. La première comprend les utilisateurs qui obtiennent leur information statistique des médias ainsi que les utilisateurs occasionnels. Ils constituent de loin le groupe le plus nombreux. L'organisme fait son possible pour offrir à ces derniers de l'information gratuite et conviviale. L'autre catégorie d'utilisateurs comprend les entreprises et les administrations publiques qui ont besoin d'un grand volume d'information spécialisée. L'organisme les facture selon le service reçu. » (Statistique Canada, 2001-02b : 42). Ici se pose la question de

l'information statistique nationale comme étant un bien public pertinent et disponible pour tous, ou une marchandise dont la pertinence et l'accessibilité doivent être fixés conformément à la loi de l'offre et la demande. Statistique Canada tente vraisemblablement de jouer sur les deux tableaux. En effet, la commercialisation des produits d'information et des services permet non seulement de maintenir le programme statistique central en vie et d'offrir de l'information générale gratuitement pour tous, mais elle s'inscrit aussi dans une logique de spécialisation de l'offre statistique due à une diversification de la demande. En payant pour des « données personnalisées », les multiples clients de l'organisme (privés ou publics) exigent un service à la hauteur de leurs attentes, et ils font des demandes en information spécifiques qui leur sont personnellement pertinentes. En d'autres mots, ces demandes en information tendent à orienter les nouvelles enquêtes du programme statistique selon les intérêts spécifiques des clients, des utilisateurs-payeurs. Le bureau de la statistique doit alors fixer des prix pour ses produits d'information et pour ses services qui sauront, d'une part, satisfaire les attentes de sa clientèle, et d'autre part, répondre aux enjeux liés au bon fonctionnement du bureau et au maintien de la pertinence du programme statistique dans un contexte budgétaire d'austérité. Selon les normes de service à la clientèle (Statistique Canada, 2007a), le recouvrement de coûts, et la vente de produits et services dits « spécialisés », engagent l'organisme à toujours informer les clients du prix du produit ou du service avant d'entreprendre le travail, et d'informer le client dès qu'un changement de prix a lieu tout en expliquant la raison. Pour Statistique Canada, la fixation d'objectifs en termes de revenus « doit s'accompagner d'un ferme engagement à assurer la prestation de produits et services qui soient dans l'intérêt public. » (Fellegi, 1995). Afin de fixer les prix des produits d'information, et surtout d'encadrer la hausse de ceux-ci raisonnablement, le document du Groupe de travail Nielsen proposait de comptabiliser les coûts de collecte et de distribution de l'information faisant l'objet d'une vente. Suite à ce rapport, le bureau de la statistique décide de tenir compte uniquement des coûts de distribution afin de fixer le prix d'un produit d'information. Vers 1990, le coût des publications augmente étant donné la volonté du bureau de publier des documents plus « humains » (Nilsen, 2001 : 78). Dès lors, le prix inclut les coûts d'impression, de composition, et du design. Vers la fin du mandat de Fellegi, les coûts de la collecte sont intégrés au processus de justification des prix des produits et des services. Ceux-ci sont déterminés « en fonction de facteurs comme la complexité de la demande, le

temps nécessaire pour effectuer le travail, les exigences technologiques et les frais de transmission de données » (Statistique Canada, 2007a). Fellegi souligne que « les copies privées des publications, le droit d'accès aux services en direct, ainsi que les trousseaux d'information personnalisés sont des biens privés pour lesquels sont perçus des droits établis selon le cours du marché. » (Fellegi, 1995). D'ailleurs, des droits de licence peuvent être exigés pour certains produits et services. Autrement, l'information statistique gratuite, et donc « d'intérêt général » (Statistique Canada 2007), en plus d'être diffusée sporadiquement à travers les médias, est aussi disponible par le truchement du site internet et à travers une panoplie de bibliothèques publiques canadiennes. Il est intéressant de noter ici que si l'accès à l'information statistique à travers le réseau de bibliothèques publiques est gratuit, Statistique Canada est tout de même rémunéré pour ses publications : « In conversation with the author in 1994, Martin Podehl, Director of the Dissemination Division, noted that Statistics Canada is paid 50% of the price for the publications it makes available in depository libraries. » (Nilsen, 2001 : 77).

#### 4.3.1 La segmentation du marché de l'information statistique nationale

Ainsi, selon le critère de qualité d'accessibilité évoqué au troisième chapitre, les clients potentiels doivent avoir accès à une présentation de données qui leur convient, et ce, à un prix raisonnable (Brackstone, 1999). Statistique Canada adopte véritablement une culture entrepreneuriale lorsqu'elle cible les besoins « des groupes particuliers de clients » (Fellegi, 1995). L'offre de l'information publique se transforme en un service d'information qui s'organise selon un marché segmenté. D'abord, dans le cadre des relations bilatérales avec les ministères-clients, les analystes des politiques gouvernementales nécessitent une quantité astronomique de nouvelles données, principalement de micro-données, actuelles et cohérentes afin de prévoir les résultats et l'efficacité des politiques appliquées. Les coûts défrayés par les ministères sont donc les mêmes que pour le grand public. Ce dernier est aussi ciblé comme un groupe particulier de clients qui, toutefois, n'est pas enclin à chercher des données activement ou à déboursier des sommes d'argent afin d'obtenir de l'information statistique. « Les statistiques détaillées que nous publions chaque jour ne présentent un grand intérêt que pour un nombre relativement faible d'utilisateurs qui en dépendent pour leur

travail et elles comportent en général peu d'intérêt pour le "grand public". » (Fellegi, 1995). Contre cette perspective du « grand public » plutôt floue qui ne permet pas de déceler les agissements du citoyen typique, Statistique Canada décide de cibler différents segments d'utilisateurs intéressés, et justifie ainsi « l'approche axée sur le marché » préconisée pour la fixation des prix et la diffusion de l'information pour les « partenaires » intéressés. Plusieurs stratégies sont tout de même développées afin d'offrir l'information statistique gratuitement ou pour atténuer l'impact de la hausse des prix sur les besoins du grand public : s'assurer de diffuser gratuitement l'information clé sur l'économie, la population et sur la démographie (Fellegi, 1998a), et ne pas diffuser toutes les données de façon éparpillée; donner la priorité aux médias comme moyen de diffusion pour le grand public (Le Quotidien, repris par les médias, contient plus d'analyses). Autrement, organisé par thématiques et muni d'un moteur de recherche, le site internet de l'organisme offre gratuitement une quantité astronomique de données statistiques accessibles pour tous. Sinon, le bureau segmente le marché du « grand public » en ciblant les sous-groupes qui sont potentiellement de grands utilisateurs de données (étudiants, chercheurs universitaires, entreprises, syndicats, ou autres groupes d'intérêts) (Fellegi, 1995). Étant le lieu de travail pour la plupart des chercheurs, plusieurs universités ont constitué un réseau grandissant qui a pu négocier une entente avec le Bureau afin d'accéder à l'information statistique détaillée (micro-données), comme en fait foi l'Initiative de démocratisation des données (IDD) qui cible les chercheurs universitaires. Au milieu des années 90, suite au constat des impacts que la hausse fulgurante des prix des produits d'information pourrait provoquer sur des utilisateurs réguliers, l'IDD est mise en œuvre afin de faciliter l'accès aux données pour les universitaires. En échange d'une somme d'argent déterminée par le type d'université (depuis 1997, annuellement, les grandes universités paient 12 000 \$ et les petites universités paient 3000 \$, c'est-à-dire une goutte d'eau dans le budget de ces bibliothèques)<sup>27</sup>, Statistique Canada offre l'accès essentiellement aux micro-données pour les universités participantes, et donc aux chercheurs universitaires qui font partie de ces établissements. « This is a good deal more than Statistics Canada ever received from universities and individual researchers before, and looks to be something of a cash cow for the agency, as the data are already available. » (Nilsen, 2001 : 220-221). Les

---

<sup>27</sup> Selon Jean St-Amant, responsable des publications gouvernementales à la bibliothèque des sciences juridiques à l'Université du Québec à Montréal, et personne ressource pour l'Initiative de démocratisation des données, [st-amant.jean@uqam.ca](mailto:st-amant.jean@uqam.ca)

autres sous-groupes qui composent le « grand public » (ex. : organismes à but non lucratif) doivent généralement assumer les coûts entiers de l'information dite « spécialisée ». Enfin, le milieu des affaires, vu comme un autre segment de marché, constitue une clientèle exigeante sur les plans de l'actualité, de la rapidité d'exécution et de la pertinence. Jouant sur le terrain du secteur privé, Statistique Canada se sent tout à fait à la hauteur du défi : « En conclusion, j'aimerais souligner encore une fois que des données pertinentes et précises font partie des produits de base importants du Canada. Elles contribuent à notre avantage concurrentiel. » (Fellegi, 1996).

#### 4.4 Conclusion

Selon Kristi Nilsen qui publie en 2001 une étude sur la commercialisation de l'information chez Statistique Canada : « In Canada, the political power of the majority Conservative government, elected in September 1984, allowed for the dominance of an ideology that saw market solutions as a means of solving government problems. Faced with debt and deficit, governments will choose market solutions such as privatization or commercialization. Within this framework, government information becomes a corporate resource, a commodity to be exploited. » (Nilsen, 2001 : 193-194). La commercialisation de l'information statistique, comme pratique inspirée de la Nouvelle gestion publique adoptée par Statistique Canada, tend à transformer, en partie, les fonctions fondamentales du bureau. De service public et d'organe essentiel à la construction de l'État, le bureau de la statistique se transforme progressivement et partiellement en adoptant une culture entrepreneuriale et en accomplissant de nouvelles tâches essentielles à son fonctionnement : des objectifs de revenus doivent être atteints, des produits et des services personnalisés selon le client sont offerts, des stratégies de marketing sont adoptées à tous les niveaux de l'organisme. Il faut dire qu'il en va de la survie du bureau étant donné le contexte budgétaire d'austérité que lui imposent les gouvernements fédéraux qui se succèdent. Mais pour Nilsen, il s'agit ici d'une modification dans l'interprétation du mandat par le bureau selon une perspective financière (Nilsen, 2001 : 89). « Individual citizens' access to government information was seen by Statistics Canada as fulfilling a 'private good', but the definition of 'public' in the expression

'service to public' implies serving individual citizens. The definition appears to have been bent in order to justify charging full costs of dissemination.» (Nilsen, 2001 : 71). Parallèlement à la diversification des demandes en information, il est pertinent d'ajouter que les processus de commercialisation et d'informatisation des données statistiques ont certainement permis au bureau de la statistique d'offrir gratuitement une plus grande quantité d'informations à l'accessibilité facilitée qu'il pouvait y en avoir auparavant.

Chez Statistique Canada, on justifie autant la commercialisation de l'information statistique que la fixation des prix par les concepts d'intérêt public et de segmentation du marché. En pratique, ceci se traduit par une division des moyens d'accessibilité aux données : l'information statistique générale, susceptible d'intéresser la population selon le Bureau, est offerte gratuitement à tous, tandis que l'information détaillée et plus spécialisée appartient au marché, aux utilisateurs qui sont prêts à payer le prix pour y accéder. Par les mécanismes de rétroaction et, plus largement, par l'intégration d'une culture entrepreneuriale, le bureau tente justement de connaître l'identité et le nombre de ces derniers, afin de pouvoir répondre adéquatement à leurs besoins en information qui semblent être de plus en plus spécifiques. Pour le bureau statistique, la commercialisation de l'information mène progressivement à une diversification et à une spécialisation des produits d'information. Ces produits, indéniablement pertinents et utiles pour les clients qui les commandent et qui se les procurent, ne sont pas nécessairement significatifs pour le « grand public » ou pour tout autre utilisateur ou partenaire. Voici donc le principe qui légitime la commercialisation de ces produits. Étant donné les possibilités infinies pour le bureau des thèmes à quantifier<sup>28</sup>, et étant donné que l'orientation du programme statistique est organisé en réseau (chapitre 2), la mise en marché de produits et services du bureau statistique agit à titre de mécanisme qui matérialise le critère de pertinence de l'information. En effet, pour ce qui est des réaménagements du programme statistique ou de la création de nouvelles enquêtes, le critère de pertinence de l'information semble être de plus en plus déterminé, au cours du mandat de Fellegi, par la capacité de payer des différents partenaires.

---

<sup>28</sup> Loi sur la statistique 1985, art. 22, Canada

Ainsi, pour le grand public, qui porte vraisemblablement « peu d'intérêt » à l'information statistique nationale détaillée, les médias agissent à titre d'intermédiaires entre lui et l'information générale publiée par le bureau de la statistique. L'accès direct à celles-ci est tout autre chose. Le site internet du Bureau est le portail privilégié pour ceux qui désirent obtenir gratuitement des données considérées comme « plus générales » par Statistique Canada. « Le Bureau est vivement conscient de son mandat consistant à offrir à la population canadienne un accès gratuit à une information statistique d'intérêt général. Il n'oublie cependant pas, respectant ainsi la politique générale du gouvernement, que ceux qui profitent directement de biens et de services conçus expressément pour eux devraient en assumer les frais de production au lieu d'être subventionnés par les contribuables » (Statistique Canada, 1995-96b : 20). De par le respect de la « politique générale du gouvernement », le bureau de la statistique propose à ses différents partenaires qui auraient des besoins plus spécifiques d'utiliser son infrastructure d'enquête à des fins qui leur sont propres tout en assumant les coûts qui sont associés à cette utilisation. Statistique Canada accroît donc son offre d'information conséquemment à la diversification de la demande et à la capacité de payer de ces demandeurs, et participe ainsi pleinement à l'économie du savoir et au projet global de société de l'information (Ouellet, 2008).

## CONCLUSION

## 5.1 L'évolution du bureau canadien de la statistique en relation avec l'État

De l'économie coloniale jusqu'à la globalisation des marchés, l'évolution du principal « organe de surveillance » des mutations de la société canadienne, du producteur d'information quantifiée au service de l'État canadien ne suit pas un parcours linéaire. À travers les époques, la vocation générale et les principales orientations du bureau de la statistique se sont transformées selon le développement des idées et des rapports économiques, selon les revendications culturelles, selon l'évolution des outils cognitifs, et selon les diverses conceptions, historiquement situées, de la souveraineté de l'État. Fondamentalement, l'accumulation d'informations quantifiées sur une population, ses activités économiques et ses dynamiques sociales joue un rôle de rationalisation de l'action politique, c'est-à-dire qu'elle tend à objectiver ces phénomènes afin de construire un savoir rationnel (à l'opposé de magique ou de mystique) sur lequel il devient possible d'agir individuellement ou collectivement. Afin de justifier ses activités, les représentants de Statistique Canada, Ivan Fellegi au premier chef, ajoutent quelques paramètres à ce processus de rationalisation. D'abord, ils considèrent la production et la diffusion d'informations quantifiées au service d'une rationalité communicationnelle (Habermas, 2001; 2006), ou plus précisément ils les conçoivent comme étant très utiles, si ce n'est pas nécessaire, à l'assainissement de l'espace public, au débat démocratique et ultimement à la création de politiques publiques. Ensuite, il est capital pour le Bureau que l'accumulation de renseignements et la communication de ceux-ci répondent à une éthique scientifique. Le bureau canadien de la statistique se fait un devoir de maintenir une frontière étanche entre, d'une part, son impartialité en tant que service public, sa quête d'objectivité dans la collecte, le traitement et la diffusion des informations statistiques, et d'autre part, les jugements moraux, éthiques et politiques des élus, et leur tendance à ne voir ou à ne communiquer que les informations qui appuieront leurs intérêts idéologiques ou partisans (Vibert, 2007). Plusieurs statisticiens, politologues et sociologues ont tenté de définir plus précisément les différents aspects qui devraient composer l'indépendance d'un bureau national de la statistique par rapport aux pouvoirs public et privé. Pour résumer, celle-ci doit être

caractérisée par la protection de l'autonomie dans la conception des enquêtes, dans la méthodologie employée, dans la communication des données, et dans la gestion de l'organisme.

Il est pourtant évident que les employés du bureau canadien de la statistique ne travaillent pas, et n'ont jamais travaillé de façon entièrement indépendante ou dans un environnement clos. L'organisme est en relation constante avec une multitude d'acteurs (le gouvernement en tête) qui lui demandent de l'information statistique sur des sujets spécifiques. Si le gouvernement canadien n'intervient pas directement dans la conception scientifique des enquêtes, il n'en demeure pas moins qu'il est à la source de la majorité des demandes qui orientent la teneur des enquêtes, et donc du programme statistique. En quantifiant des phénomènes sociaux ou économiques, on utilise un langage à vocation universelle qui a comme caractéristique de créer une distance entre le savoir construit et les personnes qui le construisent (Porter, 1995). Toutefois, le processus de quantification ne peut en aucun cas être un reflet pur de la réalité. Il implique une multitude d'a priori, il a tendance à nier l'hétérogénéité et le caractère infini des facteurs qui composent les phénomènes étudiés, et qui sont généralement mieux représentés par les études qualitatives. En conséquence de cette relation étroite qu'entretient le bureau avec les demandeurs d'information, les représentants de celui-ci s'efforcent ainsi non seulement de conserver leur indépendance telle que définie plus haut, mais aussi de créer une image d'indépendance, car sur ce terrain, la perception du public est primordiale afin de maintenir chez le public une croyance dans l'objectivité du travail statistique. Même si la proximité entre le bureau et le gouvernement dominé par un parti est inévitable, ce premier doit s'assurer que l'objectivité qui caractérise sa production d'information travail tranche avec les subjectivités idéologique et partisane des élus.

Si nous prenons les relations entre les gouvernements successifs et le bureau de la statistique dans une perspective plus globale, nous pouvons qualifier ce « processus de surveillance » comme une rationalisation des pratiques gouvernementales relatives à l'exercice de la souveraineté politique (Foucault, 2004). À l'ère du projet global de société de l'information (Ouellet, 2008), l'État intègre progressivement certains mécanismes de marché

dans le mode de gestion et de livraison de ses services, les secteurs public et privé sont de plus en plus organisés en réseaux décentralisés (perméabilité entre le public et le privé), et ils ont tendance à adopter indistinctement les pratiques néo-managériales (desquelles s'inspire la Nouvelle gestion publique). L'information prend une valeur marchande et circule en réseau. Pour l'État et pour les acteurs politiques qui l'utilisent, l'information statistique « objective » permet de construire une position politique appuyée sur une représentation scientifique de la réalité, et plus largement sert à désidéologiser le débat lors de la création de politiques publiques. « These are rooted in the fact that the less trust there is in society (whether this is based on the assumption of doubtful integrity or suspected incompetence), the more there is a need for an objective and visibly unbiased mechanism to resolve real or potential conflict in the design of government programs, and to provide information on the basis of which their performance can be assessed once they are implemented. » (Fellegi, 2004b : 141). Pourtant, le processus de désidéologisation lié à l'utilisation d'informations statistiques doit être remis en question si l'on considère la multitude de postulats que présuppose la construction d'un énoncé statistique qui a pour vocation de décrire le réel. Cette construction a plutôt tendance à établir une norme, et à définir le champ des possibles en objectivant des phénomènes mesurables, tandis que d'autres phénomènes ne sont pas mesurés, ou sont difficilement quantifiables. Depuis les trois dernières décennies, le programme statistique canadien prend appui sur la théorie de l'agent rationnel, les comportements individuels sont minutieusement étudiés, l'efficacité et la rentabilité des programmes sociaux sont scrutées à la loupe, le secteur tertiaire fait l'objet de multiples enquêtes, les nouveaux modes d'organisation des multinationales à l'ère du capitalisme financiarisé sont questionnés, et l'impact de l'innovation technologique sur la croissance économique s'ajoute à la liste des nouveaux thèmes observés par le bureau de la statistique. Ces sujets concordent évidemment avec les politiques appliquées par les gouvernements qui se succèdent à la même époque. Ainsi, dans l'État néolibéral, l'action publique, jadis fondée sur le droit, tend à se transformer en mécanismes incitatifs qui s'appuient sur de l'information statistique construite afin d'évaluer et de classer les performances des objets étudiés (ex. : programmes sociaux, industries, etc.) (Desrosières, 2008b : 111-112). La collecte, le traitement et la diffusion d'information sur la population par le bureau de la statistique s'organisent de plus en plus selon des logiques managériales qui s'appliquent autant sur les surveillés (la population) que sur les surveillants

(l'État) (Marzouki, 2010 : 85). En fait, les pratiques et les principes d'efficacité et de rentabilité du secteur privé tendent à s'immiscer petit à petit au sein des institutions étatiques, comme nous avons pu le constater dans le cas de Statistique Canada. Inévitablement, ceci n'est pas sans conséquence pour l'élaboration du programme statistique, pour la conception de l'indépendance que se font les représentants du Bureau en tant qu'enjeu de lutte face au pouvoir politique, et dans l'organisation de Statistique Canada.

## 5.2 L'adoption des pratiques néo-managériales et ses impacts sur Statistique Canada

Deux tendances lourdes, qui affectent la plupart des bureaux occidentaux de la statistique (Desrosières, 2008b : 124), se dégagent de notre mémoire : il s'agit d'abord des dynamiques de commercialisation de l'information entre les administrations elles-mêmes (secteur public) et entre celles-ci et les utilisateurs de données (les citoyens et le secteur privé), et deuxièmement, de l'harmonisation et la normalisation internationales de la statistique nationale en concomitance avec les processus de mondialisation. Pour Statistique Canada, ces deux dynamiques prennent des saveurs nationales qui ont été exposées dans les trois derniers chapitres. Dès les années 1970, le bureau canadien de la statistique voit son enveloppe budgétaire soumise à des coupures récurrentes. Plusieurs tâches planifiées pour les recensements de 1981 et de 1986 sont remises en cause en raison des contraintes budgétaires imposées par les gouvernements canadiens. C'est en 1984, à la suite du rapport Nielsen, que des solutions sont proposées et adoptées par l'agence fédérale afin de contourner ces obstacles financiers. Le gouvernement conservateur de Brian Mulroney redéfinit donc l'autonomie de Statistique Canada en lui accordant de nouveaux pouvoirs de gestion. Nous avons évoqué trois pratiques inspirées de la Nouvelle gestion publique qui sont dès lors appliquées par le bureau afin d'affronter les obstacles budgétaires : la gouvernance en réseau, la redéfinition des critères de qualité de l'information statistique, et la commercialisation des produits et services offerts par l'organisme. Avec l'adoption du concept de société globale de l'information par le gouvernement canadien en 1996 (Ouellet, 2008) ces trois réformes engagées se concrétisent et cadrent plus proprement avec l'orientation générale prise par l'État canadien.

### 5.2.1 La gouvernance en réseau et la pertinence du programme statistique

Face au resserrement du budget accordé à Statistique Canada, le programme statistique subit plusieurs répercussions, notamment l'abandon ou la réduction de l'ampleur de certaines enquêtes (ex. : réduction des enquêtes liées aux statistiques environnementales à la fin des années 1980, début 1990; les recensements de 1981, 1986 sont réduits aux simples exigences légales; fin de l'enquête sur les personnes handicapées en 1994-95, repris en 2001 sous forme de partenariat avec Développement des Ressources Humaines Canada; fin de l'enquête sur le vieillissement et l'indépendance en 1991-92) étant donné l'impossibilité de maintenir une qualité de l'information digne des critères appliqués par le bureau de la statistique. En fait, les nouveaux pouvoirs de gestion accordés au bureau permettent surtout à celui-ci de mieux gérer l'austérité budgétaire par l'adoption de nouvelles pratiques d'organisation inspirées de la Nouvelle gestion publique. Au cours de ces années, les possibilités d'aménagement du programme statistique sont considérablement réduites. Afin de remédier à ce problème qui est majeur pour tout bureau national de la statistique, Statistique Canada décide de s'appuyer sur différents partenaires pour revigorer la pertinence du programme statistique. Ces multiples acteurs, qu'ils soient nationaux, provinciaux ou même internationaux, qu'ils représentent les entreprises ou les syndicats, les médias, les chercheurs universitaires, ou le grand public, possèdent tous théoriquement le même statut de « partenaire » pour l'organisme. Selon les objectifs de communication et de transparence de l'agence, les partenaires sont représentés à travers des comités, de multiples mécanismes consultatifs. De plus en plus fréquemment, des relations bilatérales sont établies entre certains d'entre eux, les ministères fédéraux et le secteur privé au premier plan, et le bureau de la statistique. Toutefois, en pratique, la pertinence du programme statistique appartient de plus en plus aux partenaires qui seront capables d'assurer financièrement le développement du programme statistique. Autrement dit, la modification, la suppression, ou l'ajout de nouvelles enquêtes au programme statistique global de l'organisme seront relatifs aux besoins des partenaires qui viendront compléter le budget de base de l'organisme. Pour le cas qui

nous intéresse, ce sont les ministères fédéraux et le secteur privé qui, en négociant de façon bilatérale avec le bureau, requièrent la création de nouvelles enquêtes qui reflètent leurs besoins précis en échange du recouvrement des coûts. Comme nous l'avons vu, au cours du mandat d'Iván Fellegi, les besoins en information des ministères constituent souvent des demandes sur les effets ou les résultats (performances) des politiques ou des programmes sociaux. On désire connaître les « micro-impacts » des politiques et des programmes sur les individus, comme on veut connaître l'influence sectorielle d'un facteur technologique quelconque sur la croissance économique (la microéconomie remplace la macroéconomie). Ainsi, de plus en plus, on quantifie l'action publique afin d'en évaluer les performances selon des critères relatifs à la Nouvelle gestion publique. En observant les principales orientations des nouvelles enquêtes statistiques, nous pouvons en déduire que le néo-management appliqué par le secteur privé est un mode d'action privilégié dans l'État néolibéral<sup>29</sup>. De par la commercialisation de l'information, et de par la gouvernance en réseau au sein du bureau de la statistique qui implique une diversification des demandes en information, le pouvoir d'influence des utilisateurs-payeurs, les ministères-clients au premier chef, sur les thèmes développés à l'intérieur du programme statistique est accru.

À l'international, les « partenaires », qui sont principalement des organisations internationales (ONU, OMC, FMI, etc.) ou les États signataires des traités commerciaux (ALENA), ont pour volonté d'accélérer l'harmonisation des données en lien avec la globalisation de l'économie capitaliste. Les questions sociales sont aussi traitées. C'est principalement l'OCDE qui demande aux bureaux nationaux de la statistique des données précises sur des thèmes sociaux en échange du prix à payer, et elle tend donc conséquemment à suggérer des normes sociales internationales. L'environnement, moins populaire pour certains gouvernements, est tout de même un enjeu de taille pour le bureau canadien de la statistique en lien avec ses multiples partenaires internationaux. Durant le mandat de Fellegi, le traité de Kyoto témoigne de cette volonté politique internationale qui nécessite des données harmonisées pour l'ensemble de la planète. Jusqu'à maintenant, l'agence fédérale s'est

---

<sup>29</sup> Nous faisons référence à l'État néolibéral à l'instar de Desrosières (2008b : 13) dans sa typologie de l'État (façon de penser la société et l'économie, et le mode d'action qui s'y rapporte) et des formes de statistiques produites par celui-ci.

toutefois contentée de lier l'analyse des activités environnementales à la croissance économique. Enfin, les contacts avec les bureaux de la statistique d'autres pays sont constants, et permettent de développer plusieurs questions relatives aux outils cognitifs et aux normes statisticiennes. Au cours des dernières décennies, sur le plan organisationnel, Statistique Canada s'est aussi assuré d'innover constamment en termes d'informatisation et de communication en développant son infrastructure technologique. Par l'innovation, par l'informatisation de la collecte et de la diffusion de données (souvent sous-traitée au secteur privé), et par le couplage d'informations grâce aux données administratives le bureau de la statistique vise la flexibilité et l'efficacité.

À l'instar des travaux de Desrosières (2008a; 2008b) sur les formes de statistiques dans l'État néolibéral, nous pouvons affirmer que la gouvernance en réseau de Statistique Canada aura constitué un mécanisme essentiel dans la construction progressive d'une nouvelle objectivité dont les présupposés sont essentiellement l'évaluation des performances des ministères, du secteur privé et la théorie du capital humain. La surveillance s'applique de plus en plus en profondeur, les comportements individuels ou de ménages et la sphère dite privée sont analysés méticuleusement afin de connaître les effets produits par telle politique ou tel programme social. Les critiques des contestations antiautoritaires des années 60 et 70 sont récupérées et mises de l'avant dans le programme statistique par la quantification de phénomène comme le travail non rémunéré et le capital social. Enfin, parallèlement au processus de mondialisation de l'économie capitaliste, un langage statistique global tend à se dégager de l'harmonisation des données et des concepts au plan international. En se rapprochant de ces partenaires les plus imposants, Statistique Canada ne perd pas son indépendance scientifique, mais le contenu de son programme statistique est directement affecté par des dynamiques de diversification des demandes en information, de clientélisation.

### 5.2.2 Une gestion de la qualité rentable

Au cours des années 90, à l'instar de plusieurs bureaux occidentaux de la statistique, et inspiré par le courant de gestion de la qualité totale (GQT) (Desrosières, 2008b : 122-123),

Statistique Canada redéfinit les critères de qualité de l'information en les intégrant au cadre de gestion global de l'organisme. L'objectif premier de cette redéfinition est d'organiser la gestion du bureau afin de se rapprocher de l'utilisateur pour combler le moindre de ses besoins quant à la manipulation des données statistiques. Statistique Canada entrevoit dès lors la gestion de la qualité de l'information entre, d'une part, la confiance et les besoins des utilisateurs, et d'autre part, les ressources financières disponibles. Ainsi, cette gestion se déploie généralement sous cinq thèmes pour l'organisme : la consultation, la planification financière, la définition des normes, la diffusion des données et les rapports d'évaluation des programmes. En 1997, Statistique Canada adopte six critères qui permettront de qualifier l'information statistique dans une perspective de saine gestion de l'organisme : la pertinence, l'exactitude, l'actualité, l'accessibilité, l'intelligibilité, et la cohérence. Les critères de la qualité de l'information statistique, antérieurement analysée sous le seul angle de la scientificité, c'est-à-dire des différentes marges d'erreur calculables entre les données produites et la réalité observable (le critère d'exactitude aujourd'hui), autorisent désormais l'ajout de plusieurs fonctions organisationnelles qui entourent la production d'information dans l'évaluation de la qualité. D'abord, la pertinence est évaluée selon les mécanismes de consultation, d'évaluation et de planification. Il s'agit ici d'établir un lien entre les statistiques produites et les politiques appliquées, ainsi que de s'assurer que les bons concepts sont utilisés selon les besoins des partenaires. Afin de répondre aux répercussions négatives de l'austérité budgétaire sur la quantité de données produite par l'organisme, le bureau s'est concentré sur la production de travaux analytiques avec les données existantes afin de s'assurer de la pertinence de ses activités. Ensuite, le concept d'exactitude des données intègre les qualités scientifiques des données prises en compte lors de la conception (établissement d'un compromis entre les coûts et l'exactitude), la mise en œuvre et l'évaluation. L'actualité fait aussi l'objet d'un compromis en lien avec les ressources financières disponibles, et avec l'exactitude lors de la publication d'estimations qui sont révisées plus tard. De plus, celle-ci tend à s'harmoniser avec les États-Unis quant à la publication des indicateurs économiques ou des données sur le commerce bilatéral ou international. Le critère d'accessibilité fait référence à la diffusion des données (catalogues, canaux de distribution, et format de données), à la satisfaction des clients, aux prix que les utilisateurs sont prêts à payer et au comportement des consommateurs quant à leur habitude

d'achat. L'intelligibilité renvoie à la production et à la diffusion des métadonnées, au respect des normes nationales et internationales quant à l'utilisation de définition ou de concepts, et à la crédibilité des données communiquées à travers les médias. Enfin, la cohérence des données est étudiée selon l'utilisation de cadres conceptuels, et selon les efforts déployés pour l'harmonisation des définitions et des classifications aux normes internationales. Historiquement, la qualification de l'information statistique permettait de décrire tous les mécanismes qui avaient été utilisés afin d'éviter les pièges relatifs à la subjectivité, la construction d'une objectivité presque sans faille étant l'objectif ultime. Avec ces nouveaux critères de qualité créés dans le but avoué de se rapprocher de l'utilisateur-client, la construction de l'objectivité est grandement influencée par des critères de bonne gestion et les besoins du demandeur. Dans ce contexte d'austérité financière et de volonté d'efficacité opérationnelle, il nous semble que l'exactitude des données ne soit plus l'enjeu majeur du principe de qualité. Certains critères de qualité liés à l'amélioration de l'organisation du bureau statistique dans une perspective clientéliste se rapprochent parfois d'outils de marketing. Toutefois, nous ne disons pas que l'aspect scientifique de l'organisme est abandonné : « Pour résumer, tout se passe donc comme si la pratique discursive de l'institution fonctionnait par accumulation plutôt que par substitution, la strate supérieure, aujourd'hui celle inspirée par l'économie de marché, imprégnant les strates plus anciennes et modifiant parfois en profondeur leur structure argumentative. » (Beaud et Prévost, 2007 : 64) Tout comme la commercialisation de la pertinence du programme statistique (l'orientation des nouvelles enquêtes), la redéfinition des critères de qualité de l'information transforme partiellement l'enjeu de l'indépendance du bureau statistique selon des aspects marchands.

### 5.2.3 La commercialisation de la pertinence de l'information statistique

Suite au rapport Nielsen, Statistique Canada obtient le contrôle total sur la distribution et la publication de ses statistiques et se lance dans la commercialisation des produits d'information et de services. Pour ce faire, le bureau adopte plusieurs stratégies marketing qui font que l'organisme adopte une culture plus entrepreneuriale. Désormais, le bureau gère lui-même ses revenus afin de combler les trous financiers. Des cibles de recettes sont établies tandis qu'une hausse substantielle des prix des produits d'information et des

services est progressivement instaurée. Statistique Canada offre donc à ses clients, qu'ils proviennent du secteur public ou du secteur privé, son infrastructure d'enquête et sa capacité de produire des « données personnalisées » selon les besoins exprimés. L'organisme adopte une politique des normes de service à la clientèle afin d'uniformiser toute relation du bureau avec ses clients. Au cours de son mandat, Ivan Fellegi détermine les activités de marketing qui serviront à l'organisme afin qu'il atteigne ces cibles de revenus. En premier lieu, l'organisme désire adapter son programme statistique selon les besoins de la clientèle. Pour y arriver, il utilise ses différents mécanismes de consultation, ses propres analyses sur la satisfaction de la clientèle, et s'assure de fidéliser celle-ci par une multitude de procédures. Deuxièmement, la diffusion et tout ce qui l'entoure font l'objet d'activités de mise en marché. Le bureau évalue la popularité du site internet, sensibilise la clientèle à l'existence des produits à coup de publicités, améliore la présentation des publications tout en augmentant ses prix, et offre une gamme de services de distributions et d'aide à l'utilisation des données. Enfin, la construction d'une image de marque constitue la dernière, mais non la moindre, des activités de marketing pratiquées par le bureau statistique. Une bonne image de marque sert, entre autres, à l'organisme lorsque celui-ci négocie son budget. Elle s'adresse spécialement aux députés du parlement canadien, aux différents ministères, aux médias, aux internautes (améliorations constantes apportées au site), aux écoles, aux collèges, et à tous les partenaires du bureau. À travers ses pratiques de commercialisation de l'information, de plus en plus une partie de la pertinence du programme statistique (les nouvelles enquêtes en marge du programme central) semble achetable. Évidemment, plusieurs informations sont produites grâce au budget principal accordé par le gouvernement, et une grande partie de celle-ci, les plus générales, sont offertes gratuitement au public. Pour ce qui est des informations statistiques plus spécialisées, Statistique Canada les vend aux utilisateurs-clients intéressés, à des prix déterminés selon l'intérêt de ces demandeurs et selon la volonté de l'organisme à les élaborer, le plus souvent avec des données préexistantes, et ce, dans une perspective d'équilibre budgétaire. Autrement, des « données personnalisées » sont vendues pour les partenaires qui ont des besoins spécialisés. Ainsi, l'offre statistique a tendance à se diversifier, tandis que la pertinence prend une tangente de spécialisations relatives aux désirs des principaux acheteurs de données : les ministères-clients, les organismes internationaux et le secteur privé. L'agence fédérale est imprégnée d'une culture entrepreneuriale qui transpire

dans sa mise en marché des produits d'information sous le couvert d'une plus grande pertinence du programme statistique, et dans la vente de services relatifs à l'utilisation des données.

### 5.3 L'information statistique au service de la démocratie ou du gouvernement?

Le mandat de Statistique Canada, tel que défini par la Loi sur la statistique, n'a jamais explicitement stipulé que l'organisme soit un bureau national d'information statistique au service de la population canadienne. En fait, le bureau canadien de la statistique, historiquement et institutionnellement, n'est pas d'abord un organisme de recherche scientifique fixant lui-même ses priorités. Il a pour tâche première de répondre aux demandes qui lui sont fixées par une série de lois adoptées par le Parlement. Il est par ailleurs clair que le bureau doit chercher à anticiper certains besoins qui ne sont pas encore traduits dans des exigences légales. Ainsi, les critiques féministes et écologistes ont parfois conduit à développer de nouveaux champs d'investigation. La quantification de nouveaux phénomènes sociaux et économiques représente, pour le bureau de la statistique, le processus de rationalisation du politique évoqué plus tôt, et une réponse aux crises de crédibilité des données existantes ou inexistantes. Les chercheurs, les groupes qui luttent contre les discriminations sexuelles ou ethniques, ceux qui contestent les inégalités économiques peuvent s'appuyer sur les données statistiques afin de proposer des réformes politiques (Ringelheim, 2010). Ainsi, de façon plus informelle et afin de légitimer les activités de collecte de données, les discours d'Ivan Fellegi, et d'autres statisticiens en chef qui l'ont précédé, ont maintes fois affirmé et réaffirmé que les statistiques nationales permettaient aux Canadiennes et aux Canadiens d'être informés sur leur société et leur économie, et que, grâce à cela, ils pouvaient prendre des décisions éclairées sur plusieurs enjeux personnels, sociaux, économiques et démocratiques. Même si beaucoup de citoyens ne se préoccupent guère des activités de l'organisme, il demeure capital pour celui-ci que la population en général comprenne l'utilité du bureau : « Cette collaboration doit être fondée non pas nécessairement sur une compréhension précise mais tout au moins sur une compréhension intuitive du fait que notre organisation a un rôle important à jouer. » (Fellegi, 1998a). L'idée de raison

communicationnelle chère à Habermas est implicitement invoquée par le bureau pour légitimer ses activités. Nous situons l'idée du partenariat entre le bureau de la statistique et la population, popularisée au courant du mandat d'Ivan Fellegi, à l'intérieur de cette optique théorique.

Au cours de la période étudiée, il semble que les nouvelles orientations du programme statistique possèdent principalement une utilité de réflexion pour la société à l'intérieur du cadre de la performance économique, qu'elle soit applicable au secteur privé, au secteur public, ou à l'individu. Évidemment, notre mémoire ne prétend pas faire une revue exhaustive des nouvelles enquêtes produites par Statistique Canada au cours de la période étudiée. Il s'agit plutôt d'une tendance lourde observée par les représentants mêmes de Statistique Canada qui est liée à leur propre énumération des nouveaux défis auxquels la société canadienne doit faire face depuis les années 80 (restructuration du politique et de l'économique, processus de mondialisation, impact du développement des NTIC sur l'économie, coûts et rendement des programmes sociaux, rôle de l'individu face à l'essoufflement de l'État-Providence) (Fellegi, 1999; 2004b; Fellegi et Wolfson, 1999)<sup>30</sup>. Avec ce type de données, l'élaboration de politiques publiques ou la critique de celles-ci s'effectue selon une perspective de bonne ou de mauvaise gestion du programme ou de la politique en question. Ainsi, même si les multiples partenaires de l'agence sont égaux de par leur pouvoir de négociation, il est clair pour nous que, parallèlement aux compressions budgétaires imposées sur le bureau de la statistique, les demandes d'information diversifiées sont désormais pertinentes corollairement à la capacité de payer du demandeur. Ceux qui pourront se les offrir, les ministères-clients au premier chef, sont ceux qui pourront se les payer et ainsi influencer la définition de la pertinence dont le Bureau se réclame. Au cours du mandat d'Ivan Fellegi à la tête de Statistique Canada, en ce qui concerne la conception de nouvelles enquêtes, il semble que le concept de pertinence devienne de plus en plus indissociable du concept de clientèle. À l'intérieur des dynamiques de gouvernance en réseau (qui certes ouvre le processus décisionnel à une multitude d'acteurs), d'établissement des nouveaux critères de qualité, et de commercialisation de l'information, la pertinence se mêle

---

<sup>30</sup> À ce sujet, il est intéressant de lire les mises en contexte du programme statistique dans les documents produits par Statistique Canada et destinés à la Chambre des Communes : Statistique Canada, *Budget des dépenses*, Ottawa (1985 à 2008).

aux besoins des différents partenaires largement consultés, desquels certains, ceux qui pourront déboursier les sommes demandées, possèdent plus d'influence que d'autres.

À rebours de ce que l'action du gouvernement de Brian Mulroney lors de la rationalisation des administrations gouvernementales en 1985, et de la crise du recensement de 2011 sous la gouverne de Stephen Harper pourraient nous faire croire, l'austérité budgétaire et la réforme de l'organisme statistique ne sont pas le propre des gouvernements conservateurs. Dès 1981, le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau a suggéré au bureau de la statistique de limiter ses activités de recensement au minimum requis par la loi afin d'économiser des ressources financières (Fellegi, 1988 : 59). Plusieurs questions ajoutées au recensement de base au fil des années devaient donc être supprimées, si ce n'avait été de la forte opposition de plusieurs groupes d'utilisateurs. En fait, depuis la fin des années 70, dans un contexte de ralentissement important du taux de croissance économique et de déficits budgétaires récurrents, pour un certain nombre d'élus, le bureau de la statistique est considéré comme une dépense plus ou moins utile, qu'il serait peut-être possible de diminuer ou d'enrayer si les fonctions principales de l'agence pouvaient être revues ou appliquées d'une autre manière. D'ailleurs, suite aux années Mulroney, le gouvernement libéral canadien n'a pas considéré réinvestir de façon massive dans le bureau de la statistique, et donc Statistique Canada n'a surtout pas hésité à poursuivre le processus de commercialisation entamé afin de pallier aux manques de ressources. En 1994, une fois porté au pouvoir, le gouvernement de Jean Chrétien impose de nouvelles tarifications et applique le principe de recouvrement des coûts pour une multitude de services fédéraux qui étaient traditionnellement gratuits ou peu coûteux : « Government information continues to be seen as a corporate resource and a means of revenue generation. The market model for government information prevails. » (Nielsen, 2001 : 214). Indirectement, en resserrant régulièrement le budget de l'organisme et en tentant de réduire le recensement à sa plus simple expression, les gouvernements canadiens qui se succèdent affectent l'indépendance du bureau. Au cours du mandat de Fellegi, celui-ci doit se tourner vers de nouvelles sources de revenus dont il devient en partie tributaire : la survie de plusieurs activités du bureau, la pertinence et la qualité de l'information produite en dépendent. En invoquant l'argument de l'austérité budgétaire, le gouvernement canadien se permet aujourd'hui de supprimer certaines enquêtes (en ne les

finançant plus) ou certaines questions du recensement (en le décidant tout simplement) (Beaud, 2010 : 81). À titre d'exemple, nous pouvons souligner les décisions du gouvernement conservateur de Stephen Harper d'attaquer simultanément Statistique Canada en transformant le questionnaire long du recensement en enquête dont la participation n'est pas obligatoire. Par un argumentaire libertarien qui dénonce le caractère intrusif du recensement et par une volonté de réduire la taille et le budget de l'État, le gouvernement Harper et ses alliés (Veldhuis et Lamman, 2010) (principalement des « think tank » néolibéraux) s'attaque de plein fouet à l'indépendance scientifique de Statistique Canada.

## BIBLIOGRAPHIE

## Sources primaires

Brackstone, Gordon. 1999. « La gestion de la qualité des données dans un bureau de statistique », *Techniques d'enquête*, vol. 25, no. 2, pp.159-171, [En ligne], <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=397#start>

Brackstone, Gordon et Fellegi, Ivan. 1999. *Surveiller le rendement d'un Institut national de la statistique (INS)*, préparé pour la séance plénière de la Conférence des statisticiens européens, [En ligne], <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=404#start>

Brackstone, Gordon et White, Pamela. 2002. *Data Stewardship at Statistics Canada*, Ottawa : Statistique Canada, [En ligne], <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=2006>

Canada. 1985. *Loi sur la Statistique*, [En ligne], <http://www.statcan.gc.ca/about-apercu/act-loi-fra.htm>

Canada. 1980. *Loi sur la protection des renseignements personnels*, <http://www.statcan.gc.ca/about-apercu/law-acte-fra.htm>.

Fellegi, Ivan. 1988. « Data, Statistics, Information : Some Issues of the Canadian Social Statistics Scene », *Journal of Official Statistics*, Vol.4, No.1, pp.53-65, [En ligne], <http://www.jos.nu/Articles/abstract.asp?article=4153>

Fellegi, Ivan. 1990. *Le marketing à Statistique Canada*, [En ligne], <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=398#start>.

Fellegi, Ivan. 1991. « Maintaining public confidence in official statistics », *Journal of the Royal Statistical Society, Séries A (Statistics in Society)*, Vol. 154, Part. 1, pp.1-6, [En ligne], <http://www.jstor.org/stable/2982687>

Fellegi, Ivan. 1995. *Caractéristiques d'un système statistique efficace*, Conférence Morris Hassen, Washington Statistical Society, [En ligne], <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=408#start>

Fellegi, Ivan. 1996. Passage devant le Comité permanent de l'Industrie, Ordre du jour : *Budget des dépenses principal pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1997*, Chambre des communes du Canada, 35<sup>e</sup> Législature, 2<sup>e</sup> session, séance no 4, jeudi le 18 avril

Fellegi, Ivan. 1998a. Passage devant le Comité permanent de l'Industrie, Ordre du jour : *Étude sur la préparation de la technologie en vue de l'an 2000, étude sur l'administration et le fonctionnement de Statistique Canada*, Chambre des Communes du Canada, 36<sup>e</sup> Législature, 1<sup>ère</sup> session, séance no 48, jeudi 28 mai

Fellegi, Ivan. 1998b, Passage devant le Comité permanent de l'Industrie, Ordre du jour : *Préparation de la technologie en vue de l'an 2000*, Chambre des Communes du Canada, 36<sup>e</sup> Législature, 1<sup>ère</sup> session, séance no 49, mardi 6 octobre.

Fellegi, Ivan. 1999a. « Statistical services – Preparing for the Future », *Survey Methodology*, Décembre, Vol.25, No 2, pp.113-128.

Fellegi, Ivan. 1999b. Passage devant le Comité permanent de l'Industrie, Ordre du jour: *Préparation de la technologie en vue de l'an 2000*, Chambre des Communes du Canada, 36<sup>e</sup> Législature, 1<sup>ère</sup> session, séance no 116, mercredi 28 avril

Fellegi, Ivan. 1999c. Passage devant le Comité permanent de l'Industrie, Ordre du jour: *Examen du budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 2000*, Chambre des Communes du Canada, 36<sup>e</sup> Législature, 1<sup>ère</sup> session, séances no 120-121, jeudi 6 mai.

Fellegi, Ivan. 2004a. « Maintaining the credibility of official statistics », *Statistical Journal of the United Nations*, ECE 21, pp. 191-198.

Fellegi, Ivan. 2004b. « Pressure and Challenge - ISI President's Invited Lecture », *Revue internationale de Statistique*, Avril, Vol. 72, No.1, pp. 139-155, [En ligne], <http://www.jstor.org/stable/1403848>.

Fellegi, Ivan. 2005. Passage devant le comité de l'Industrie, des ressources naturelles, des sciences et de la technologie. Ordre du jour : *Étude du projet de loi S-18, modifiant la Loi sur la statistique*, Chambre des Communes, 38<sup>e</sup> Législature, 1<sup>ère</sup> session, séance no 43, mercredi 15 juin.

Fellegi, Ivan. 2006. *AOS Conference Opening Comments*, Conférence AISO, Ottawa, 6 septembre, [En ligne], [http://www.iaos2006conf.ca/r021b\\_f.htm](http://www.iaos2006conf.ca/r021b_f.htm)

Statistique Canada. 1985-86. *Budget des dépenses*, Ottawa

Statistique Canada. 1986-87 *Budget des dépenses*, Ottawa

Statistique Canada. 1987-88. *Budget des dépenses*, Ottawa

Statistique Canada. 1988-89. *Budget des dépenses*, Ottawa

Statistique Canada. 1989-90. *Budget des dépenses*, Ottawa

Statistique Canada. 1990-91. *Budget des dépenses*, Ottawa

Statistique Canada. 1991-92. *Budget des dépenses*, Ottawa

Statistique Canada. 1992-93. *Budget des dépenses*, Ottawa

- Statistique Canada. 1993. *75 ans à compter : l'histoire de Statistique Canada*, Ottawa.
- Statistique Canada. 1993-94. *Budget des dépenses*, Ottawa
- Statistique Canada. 1994-95. *Budget des dépenses*, Ottawa
- Statistique Canada. 1995-96a. *Budget des dépenses*, Ottawa
- Statistique Canada. 1995-96b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa
- Statistique Canada. 1996-97a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa
- Statistique Canada. 1996-97b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa
- Statistique Canada. 1997-98a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa
- Statistique Canada. 1997-98b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa
- Statistique Canada. 1998-99a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa
- Statistique Canada. 1998-99b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa
- Statistique Canada. 1999-00a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa.
- Statistique Canada. 1999-00b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa
- Statistique Canada. 2000. *Politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie*, [En ligne], <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=406>
- Statistique Canada. 2000-01a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa
- Statistique Canada. 2000-01b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa
- Statistique Canada. 2001-02a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa
- Statistique Canada. 2001-02b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa
- Statistique Canada. 2002. *Le cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada*, Ottawa, No 12-586-XIF au catalogue, 31 pages.

Statistique Canada. 2002-03a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa

Statistique Canada. 2002-03b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa

Statistique Canada. 2003. *Conseil national de la statistique*, publié sur le site de United Nations Statistics Division, [En ligne], <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=400#start>

Statistique Canada. 2003-04a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa

Statistique Canada. 2003-04b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa

Statistique Canada. 2004. *Politique concernant les normes*, [En ligne], <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=1634>

Statistique Canada. 2004-05a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa

Statistique Canada. 2004-05b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa

Statistique Canada. 2005-06a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa

Statistique Canada. 2005-06b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa

Statistique Canada. 2006-07a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa

Statistique Canada. 2006-07b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa

Statistique Canada. 2007a. *Normes de service à la clientèle*, publié sur le site de United Nations Statistics Division, [En ligne], <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=1636>

Statistique Canada. 2007b. *Politique concernant l'évaluation des produits d'information (révision institutionnelle et évaluation par les pairs)*, [En ligne], <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=1637>

Statistique Canada. 2007-08a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa

Statistique Canada. 2007-08b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa

Statistique Canada. 2008-09a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa.

Statistique Canada. 2008-09b. *Rapport sur le rendement*, Ottawa

Statistique Canada. 2009-10a. *Budget des dépenses : Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa

Statistique Canada. 2009-10a. *Rapport sur le rendement*, Ottawa

Statistique Canada, [www.statcan.gc.ca](http://www.statcan.gc.ca), site internet de l'institut.

Wolfson, Micheal et Fellegi, Ivan. 1999. « Towards Systems of Social Statistics – Some Principles and Their Application in Statistics Canada », *Journal of Official Statistics*, Vol.15, No.3, pp. 373-393, [En ligne], <http://www.jos.nu/Articles/abstract.asp?article=153373>.

#### Sources secondaires

Aucoin, Peter. 1995. *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective*, Institute for Research in Public Policy, Montréal, 295 pages.

Beaud, Jean-Pierre. 2010. « Des usages politiques de la statistique », *Options politiques*, vol.31, no 08, septembre, pp.78-82, [En ligne], <http://www.irpp.org/po/archive/sep10/beaud.pdf>

Beaud, Jean-Pierre et Prévost, Jean-Guy. 1997. « Chapitre 6 : Les statistiques : source d'information ». pp.181 à 209, dans Tremblay, P. (dir.), *L'État administrateur : Modes et émergences*, Ste-Foy : Presse de l'Université du Québec

Beaud, Jean-Pierre et Prévost, Jean-Guy. 2000. « Chapitre 4 : L'expérience statistique canadienne ». pp.61 à 86, dans Beaud, J.-P. et Prévost, J.-G. (dir.), *L'ère du chiffre : systèmes statistiques et traditions nationales*. Ste-Foy : Presse de l'Université du Québec

Beaud, Jean-Pierre et Prévost, Jean-Guy. 2007. « La dialectique du général et du particulier dans la statistique canadienne », *Scientia Canadensis : revue canadienne d'histoire des sciences, des techniques et de la médecine*, vol. 30, n° 2, pp.55-67, [En ligne], <http://id.erudit.org/iderudit/800547ar>

Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-industrial Society: A venture in Social Forecasting*, New York: Basic Books, 507 pages.

Boltanski, Luc et Chiapello, Ève. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*, Coll. « NRF essais ». Paris : Gallimard, 843 pages.

Berns, Thomas. 2009. *Gouverner sans gouverner : une archéologie politique de la statistique*, Coll. : Travaux pratiques, Paris : Presses universitaires françaises, 163 pages.

- Buckner, Philippe. 2000. *Dictionnaire biographique du Canada en ligne*, 1836-1850 Volume VII, University of Toronto/Université Laval, [En ligne], <http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?BioId=37815&PHPSESSID=gp8elgvr41p4h9n0uapj8a9n47>
- Castells, Manuel. 1996. *La société en réseaux : l'ère de l'information*. Paris : Fayard, 671 pages
- Crozier, M., Huntington, S., Watanuki, J. 1975. *The Crisis of Democracy, - Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* [En ligne], <http://www.scribd.com/doc/8317647/The-Crisis-of-Democracy-Michel-Crozier-Samuel-Huntington-Joji-Watanuki>
- Dardot P. et Laval C. 2009. *La nouvelle raison du monde : essai sur la société néolibérale*. Paris : La Découverte, 498 pages
- Debord, Guy. 1971. *La Société du Spectacle*, Coll. : NRF, Paris : Gallimard, 167 pages.
- Deleuze, Gilles. 1990. « Post-scriptum sur les sociétés de contrôles » dans *Pourparlers*. pp. 240 à 248. Paris : Les éditions de minuit.
- Desrosières, Alain. 2000. *La politique des grands nombres (1993)*, Paris : La Découverte, 462 pages.
- Desrosières, Alain. 2008a. *Pour une sociologie historique de la quantification – L'argument statistique I*, Paris : Les Presses Mines ParisTech, 329 pages.
- Desrosières, Alain. 2008b. *Pour une sociologie historique de la quantification – L'argument statistique II*, Paris : Les Presses Mines ParisTech, 336 pages
- Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et punir : Naissance de la prison*. Coll. « Bibliothèque des histoires ». Paris : Gallimard NRF, 318 pages
- Foucault, Michel. 2004. *Naissance de la biopolitique*, Coll. : Hautes études, Paris : Seuil, 356 pages.
- Gill, Stephen. 1995. *The Global Panopticon? The Neoliberal State, Economic Life, and Democratic Surveillance*, *Alternatives*, 20:1 (Jan./Mar.) p 1-49.
- Gosselin, Gabriel. 1992. « Sociologie, classement et quantification », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol XCIII, p.321-337.
- Habermas, Jürgen. 1973. *Technique et science comme idéologie*. Coll. « Tel ». Paris : Gallimard, 211 pages.
- Habermas, Jürgen. 1997. *L'espace public – Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise (1962)*, Paris : Payot, 324 pages.

- Habermas, Jürgen. 2001. *Théorie de l'agir communicationnel, tome 1 (1981)*, Coll. : « L'espace du politique », Paris : Fayard, 448 pages.
- Habermas, Jürgen. 2006. *Idéalisations et communication : Agir communicationnel et usage de la raison (2001)*, Paris : Fayard, 109 pages.
- Hardt, M. et Negri, A. 2000. *Empire*, Coll. : 10-18, Paris : Exils, 2000, 572 pages.
- Harvey, David. 1989. *The Condition of Postmodernity*, Cambridge: Basil Blackwell, 378 pages.
- Hayek, Friedrich A. 2008. *La route de la servitude (1944)*, Paris, Presse Universitaire de France, Quadrige, 176 pages
- Horkheimer, Max et Adorno, Theodor W. 1983. *La dialectique de la raison (1974)*, Coll. : « Tel », Paris : Gallimard, 281 pages.
- Lavoie, Philippe. 2010. *L'indépendance de la statistique : un gage de confiance*, Institut de la statistique du Québec, [En ligne], [http://www.ciqss.umontreal.ca/Docs/Divers/Recensement\\_Lavoie.pdf](http://www.ciqss.umontreal.ca/Docs/Divers/Recensement_Lavoie.pdf)
- Lyon, D. 1994. *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*, Cambridge: Polity Press, 290 pages.
- Lyotard, Jean-François. 1979. *La condition postmoderne*, Coll. « Critique », Paris : Les éditions de Minuit, 111 pages.
- Marcuse, Herbert. 1968. *L'homme unidimensionnel*, Coll.: Arguments, Paris: Éditions de Minuit, 281 pages.
- Marzouki, Meryam. 2010. « Fichiers : logique sécuritaire, politique du chiffre ou impératif gestionnaire? ». *Mouvements*, 2/2010, no 62, pp. 85-98
- Mattelart, A. 2007. *La globalisation de la surveillance : aux origines de l'ordre sécuritaire*, Paris : La Découverte, 224 pages.
- Mattelart, Armand. 2001. *Histoire de la société de l'information*. Coll. : « Repères », Paris : La Découverte, 127 pages
- McDowell, Duncan. 2008. *La somme des satisfactions : le Canada à l'ère des comptes nationaux*, Montréal : McGill-Queen's University Press, 340 pages.
- Merrien, François-Xavier. 1999. « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, no 41, p.95-103.
- Moreau Desfarges, Philippe. 2003. *La gouvernance*, Coll. : « Que sais-je? », Paris : Presses universitaires de France, 126 pages.

Nadeau, Jean-Guy. 2000. *Dictionnaire biographique du Canada en ligne*, Volume 12 (1891-1900), Université Laval/Toronto, [En ligne], <http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?BioId=40576>.

Nilsen, Kirsti. 2001. *The impact of Information Policy – Measuring the Effects of Commercialization of Canadian Government Statistics*, Wesport, Connecticut : Ablex Publishing, 264 pages.

Ouattara, Ibrahim. 1995. *Rationalisation et modernisation sociale : Max Weber et Jürgen Habermas*, thèse présentée à l'École des Études Supérieures de la Recherche de l'Université d'Ottawa en vue de l'obtention du Doctorat en Philosophie, Ottawa : Université d'Ottawa, 325 pages.

Ouellet, Maxime. 2008. *Le capitalisme cybernétique dans la « société globale de l'information » : une approche culturelle de l'économie politique internationale*, thèse soumise dans le cadre des exigences du programme de doctorat en études politiques, Ottawa : Université d'Ottawa, 333 pages

Paquin, Michel. 1997. « Modernisation administrative au gouvernement du Canada », pp.151 à 162, dans Bourgault, Jacques et al., *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Ste-Foy : Les Publications du Québec.

Parsons, Talcott. 1977. *The Evolution of Societies*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall.

Porter, Ted. 1995. *Trust in Numbers*, Princeton: Princeton University Press, 310 pages.

Prévost, Jean-Guy. 2001. « The Gospel of Statistics and Its Prophet : The Ideas and Praxis of W.E. Deming », *Estatistica e Sociedade*, no 1, p. 182-196.

Prévost, Jean-Guy. 2010. « L'indépendance de Statistique Canada – l'équilibre est rompu », *Le Devoir* (Montréal), 4 août, [En ligne], <http://www.ledevoir.com/non-classe/293693/l-independance-de-statistique-canada-l-equilibre-est-rompu>

Ringelheim, Julie. 2010. « La statistique : un outil au service de la lutte contre la discrimination », *Mouvements*, 2/2010, no 62, pp.125-135.

Société Française de statistique. 2008. « L'indépendance de la statistique publique », publié sur le site de l'Autorité statistique publique, France, [En ligne], [http://www.autorite-statistique-publique.fr/pdf/Articles\\_et\\_interventions/independance\\_statistique\\_publique.pdf](http://www.autorite-statistique-publique.fr/pdf/Articles_et_interventions/independance_statistique_publique.pdf)

Stapelford, Thomas A. 2009. *The Cost of Living in America*, New York : Cambridge University Press, 421 pages.

Touraine, Alain. 1976. *La société post-industrielle*, Paris : Denoël-Gonthier, 315 pages

Veldhuis, N. et Lamman, C. 2010. « The long-form census is too intrusive », *Fraser Forum*, Fraser Institute, Septembre/Octobre, [En ligne],

<http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/articles/long-form-census-is-too-intrusive.pdf>

Vibert, Frank. 2007. *The Rise of the Unelected : Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge : Cambridge University Press, 199 pages.

Ward, Micheal. 2004. *Quantifying the World : UN Ideas and Statistics (United Nations Intellectual History Project Series)*, Bloomington : Indiana University Press, 352 pages.

Weber, Max. 1963. *Le savant et le politique (1919)*, Coll. : Le Monde en 10-18, Paris : Union générale d'Éditions, 186 pages, [En ligne], [http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/ethique\\_protestante/Ethique.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/ethique_protestante/Ethique.html)

Webster, Frank. 1995. *Theories of the Information Society*. New York et Londres : Routledge, 257 pages

Webster, Frank et Robbins, Kevin. 1988. « Cybernetic Capitalism: Information, Technology, Everyday Life », pp.45-75, dans Mosko V. et Wasko J., *The Political Economy of Information*, Madison: The University of Wisconsin Press, [En ligne], <http://glotta.ntua.gr/IS-Social/CyberCulture/RobinsCybernetic.html>

Worton, David A. 1998. *Le bureau fédéral de la statistique : les origines et l'évolution du bureau central de la statistique au Canada, 1841-1972*, Toronto : McGill-Queen's University Press, 1998, 360 pages.