



HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

La place des données dans l'élaboration des politiques publiques

Les données statistiques font partie du quotidien des organisations, publiques ou privées, soucieuses de fonder leurs décisions stratégiques sur des faits. Dans le milieu gouvernemental, les données, ainsi que l'analyse qui leur donne un sens, font partie intégrante du processus d'élaboration des politiques. Les besoins en matière de données évoluent au rythme des enjeux nationaux et l'information statistique doit appuyer l'évaluation rigoureuse des enjeux émergents et l'élaboration de politiques et programmes efficaces.

LA PLACE DES DONNÉES DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

- 4 **L'Initiative visant les lacunes statistiques à la croisée des chemins**
Jean-Pierre Voyer, Projet de recherche sur les politiques
- 10 **Élargir la couverture du Système des comptes nationaux du Canada**
Philip Smith, Statistique Canada
- 16 **L'avenir des enquêtes longitudinales : l'état des lieux**
Garnett Picot et Maryanne Webber, Statistique Canada
- 24 **Une vaste plateforme pour la collecte de données**
John Greenwood, Société de recherche sociale appliquée
- 27 **Quand les données ne suffisent pas...**
Michael C. Wolfson, Statistique Canada
- 31 **Recherche des données désespérément**
Cliff Halliwell, Ressources humaines et Développement des compétences Canada
- 38 **Les Centres de données de recherche : un progrès considérable dans le renforcement de la capacité de recherche en sciences sociales**
Raymond F. Currie, Université du Manitoba
Byron G. Spencer, Université McMaster
- 42 **Les indicateurs sociaux et les rapports gouvernementaux**
Tim Wilson, Secrétariat du Conseil du Trésor
- 49 **En quête de données qui vont au-delà des mesures traditionnelles**
Gilles Rhéaume, Conference Board of Canada
- 51 **La politique d'accès au savoir : des personnes intelligentes aux organismes intelligents**
Albert Simard, Ressources naturelles Canada

AUTRES ARTICLES

RÉSUMÉS DE RECHERCHE

- 54 **La mesure du capital social pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques**
- 57 **Le manque de recherches et de données sur la réglementation au Canada**

TÉMOINS

- 59 **Au-delà de l'analyse : les données et le savoir à la portée des décideurs**
- 61 **Les Canadiens et l'argent : Symposium national sur la capacité financière**



www.recherchepolitique.gc.ca

Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 1^{er} étage
Ottawa (Ontario) K1P 5A9

ISSN 1487-7090
Poste-publications - Publications Mail
Customer no 7000274





HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

L'équipe Horizons du PRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Richard Tate

PRODUCTION

Robert Judge

Marissa Martin

Élisabeth Vu

Traduction et révision

PMF Services de rédaction et

Tradulitech

Conception et mise en page

Zsuzsanna Liko Visual

Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter www.recherchepolitique.gc.ca.

Au 24 mai 2005, l'existence des sites web cités dans le présent numéro a été confirmée.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca

Téléphone : 613 947.1956

Télécopieur : 613 995.6006



Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

INTRODUCTION (SUITE)

Ce numéro d'*Horizons* porte sur les données. Le gouvernement du Canada consacre d'importantes ressources à l'élaboration d'enquêtes nationales, à la collecte de données et à leur analyse, de même qu'à la gestion de dossiers administratifs de grande envergure. Les chercheurs réclament sans cesse davantage de ressources pour les activités

de développement de données, les méthodes non traditionnelles de collecte de données, l'accès aux données et l'utilisation de celles-ci.

Ce numéro débute par une revue de l'Initiative visant les lacunes statistiques, mise sur pied en 1997 pour répondre aux besoins en matière de

Il apparaît évident que les données et l'éclairage qu'elles peuvent apporter gagnent en importance, notamment à l'heure où s'accroît la complexité des enjeux liés à l'élaboration des politiques publiques.

liées aux données afin, notamment, de permettre au Canada de suivre de près les nouveaux enjeux et les percées scientifiques et technologiques, et de demeurer concurrentiel au plan international. À l'ère du savoir et de l'information, comment pourrait-il en être autrement?

D'un autre côté, les ressources disponibles sont limitées et de nombreuses contraintes pèsent sur les dépenses gouvernementales. La maximisation de l'utilité de l'investissement dans les données statistiques constitue une préoccupation majeure et légitime du gouvernement. En conséquence, les technologies ou techniques novatrices qui permettent une collecte, un traitement ou une analyse des données plus efficiente méritent notre attention. Par ailleurs, on doit mettre sur pied des politiques, processus et pratiques qui assurent un rendement maximal des ressources investies. Pour ce faire, les données doivent être manipulées et analysées à fond par des analystes et des chercheurs afin d'en extraire l'information utile à l'élaboration de politiques publiques ou toute autre information pertinente. Cette démarche est au cœur de ce numéro d'*Horizons*. Il présente des articles traitant de nombreux enjeux liés aux données, tels que les futures activités

politiques horizontales du gouvernement du Canada. Cet article résume les principales réalisations des sept dernières années et présente quelques-uns des enjeux auxquels sera confrontée la communauté de recherche sur les politiques.

Ensuite, Philip Smith analyse la possibilité d'élargir la portée des Comptes nationaux du Canada, déjà forts développés, pour y inclure tous les types de production et d'actifs, notamment les ressources environnementales et la production des ménages. Garnett Picot et Maryanne Webber, pour leur part, croient qu'il est temps de réfléchir aux forces et faiblesses des enquêtes longitudinales, assez coûteuses comparativement aux enquêtes transversales, et de porter un jugement éclairé sur leur avenir.

Les enquêtes sont une méthode traditionnelle de collecte de données statistiques sociales et économiques. Cependant, John Greenwood affirme que d'autres avenues méritent d'être explorées. Les expérimentations sociales peuvent engendrer des séries de données extrêmement riches pour l'analyse des impacts des programmes, la conduite d'analyses sur des sous-groupes ou d'analyses coûts-bénéfices.

Michael Wolfson attire notre attention sur la complexité croissante des nouveaux enjeux de politiques publiques, des technologies avancées de traitement des données et des méthodes de modélisation sophistiquées qui ont toutes contribué à accroître la demande en données statistiques, ainsi que la possibilité de répondre à cette demande. Il démontre en quoi les techniques modernes de calcul rendent possible la modélisation de différents scénarios d'élaboration de politiques sociales ou de santé, une technique réservée jusqu'à tout récemment au domaine de la macroéconomie.

Une publication sur les données ne serait pas complète sans une analyse des perceptions et opinions des utilisateurs de données. Selon Cliff Halliwell, qui reconnaît par ailleurs que la divulgation perçue ou réelle des renseignements individuels puisse menacer l'intégrité du système, les chercheurs rencontrent de nombreux obstacles dans leurs tentatives d'accéder à des données à des fins d'analyse de politiques et de rapport de rendement. Raymond Currie, pour sa part, souligne la contribution importante des Centres de données de recherche à l'amélioration de l'accès aux bases de données de Statistique Canada par les chercheurs du monde universitaire; Bryon Spencer met de l'avant quelques suggestions pour améliorer cette initiative.

Les données servent aussi à faire rapport aux Canadiens sur les progrès accomplis. Tim Wilson démontre comment le Secrétariat du Conseil du Trésor utilise les données pour rendre compte de l'état de la nation, et cerne des domaines dans lesquels de nouvelles données viendraient bonifier cette fonction.

Savoir, c'est pouvoir. Albert Simard décrit la nouvelle politique du Service canadien des forêts de Ressources naturelles Canada visant à acquérir et transmettre les connaissances à ceux qui en ont besoin, et ce, en temps opportun.

Dans ce numéro, les Résumés de recherche et les Témoins démontrent bien que les projets de recherche horizontaux du PRP soulèvent inévitablement des questions de développement de données. En juin dernier, le PRP était partenaire dans l'organisation d'un Symposium national sur la capacité financière, qui fut suivi d'un atelier sur les sources de données (voir l'article de Stuart Sykes dans la section « Témoins »). LE PRP prépare une série de publications qui viendront clore le projet intitulé Le capital social comme instrument de politique publique. Une de ces publications, par Sandra Franke, se consacre entièrement à la question de la mesure du capital social. Un résumé de recherche, signé Fidèle Ndayisenga et Doug Blair, décrit le récent Projet de recherche sur l'analyse

et le développement de données réglementaires, qui a pour but d'améliorer la gestion réglementaire au sein du gouvernement fédéral. Ian Campbell rend compte de deux ateliers récents sur l'accessibilité et l'utilisation des données et de l'expertise dans les processus de prise de décision locale qui comprennent de l'information scientifique ou environnementale.

Il apparaît évident que les données, et l'éclairage qu'elles peuvent apporter sur les systèmes sociaux, économiques ou environnementaux, gagnent en importance, notamment à l'heure où s'accroît la complexité des enjeux liés à l'élaboration des politiques publiques.

L'Initiative visant les lacunes statistiques à la croisée des chemins

Jean-Pierre Voyer
Projet de recherche sur
les politiques

Grâce à un organisme statistique reconnu à l'échelle internationale pour sa qualité et son innovation, le Canada est habitué à l'excellence en matière de collecte de données et de sondages nationaux. Sa capacité à engendrer de l'information et des idées nouvelles sur les enjeux émergents et sur les questions relatives aux politiques est un facteur clé de la performance générale de notre système statistique national. Or, cette capacité est actuellement menacée, dans la mesure où l'organisme central du gouvernement fédéral permettant de mettre en évidence et de répondre aux nouvelles exigences en matière de données ne fonctionne plus correctement, et doit donc être réexaminé en profondeur.

Comblent les nouvelles lacunes statistiques

Il y a 20 ans, les discussions sur les politiques n'abordaient pas les questions relatives aux facteurs du développement sain des enfants, à l'intégration économique des nouveaux immigrants ou aux conséquences du vieillissement de la population. Nombre de questions de ce genre n'auraient pas pu être traitées correctement dans le cadre des enquêtes nationales qui existaient à l'époque. Il était temps d'en concevoir de nouvelles, afin de mieux comprendre ces tendances et défis.

L'expertise considérable acquise au sein de Statistique Canada, des ministères du gouvernement fédéral et du milieu de la recherche canadien de manière générale peut participer à mettre en évidence le manque d'information et les instruments statistiques permettant de le combler. Ces ressources sont régulièrement exploitées dans le cadre des conseils consultatifs qui gravitent autour du statisticien en chef, des analystes principaux et des chercheurs chevronnés de Statistique Canada et des ministères fédéraux. Le problème, ce n'est pas le savoir-faire. Le défi majeur relative-

ment aux lacunes statistiques, c'est de trouver les ressources financières nécessaires pour élaborer et mettre en place de nouvelles enquêtes.

Le gouvernement fédéral utilise principalement deux approches pour faire face aux exigences de financement engendrées par ces lacunes statistiques. La première consiste simplement à traiter ce problème comme tout autre nouveau programme ou initiative politique. C'est-à-dire que le ministre responsable du domaine d'activité en question recommande à ses collègues du Cabinet d'allouer des ressources publiques aux besoins mis en évidence et, à partir de là, la proposition suit le processus d'approbation employé pour toute autre nouvelle initiative gouvernementale.

Les propositions d'investissement public pour de nouvelles enquêtes ne sont presque jamais traitées de façon isolée. Elles font généralement partie d'une enveloppe d'investissements ou de dépenses présentées pour répondre à de nouvelles pressions en matière de politiques. Lorsque l'on soumet aux ministres du Cabinet un énoncé de politique, on leur présente également la documentation résumant les connaissances acquises sur le sujet. Grâce à ce processus, les lacunes statistiques deviennent plus visibles et les ministres sont plus à même de décider si de nouveaux investissements en vue de la collecte de données s'imposent; ce qui explique la logique d'associer les besoins en financement à des fins statistiques à de nouvelles politiques ou programmes publics.

Il existe cependant des cas où les lacunes émergentes ne relèvent pas nécessairement du seul champ de compétence d'un ministre particulier. Elles peuvent aussi concerner plusieurs ministères. Les besoins statistiques liés à la croissance de l'économie sociale, aux facteurs de la productivité au travail ou aux conséquences de l'exode des étudiants diplômés entrent dans

Jean-Pierre Voyer
est directeur exécutif du
Projet de recherche sur les politiques et
président du Groupe de données
pour la recherche sur les politiques.

cette catégorie. Il y a aussi des cas où les lacunes statistiques se produisent dans le contexte d'une pression ou d'un événement à moyen terme connu où il est crucial d'obtenir davantage d'information, même s'il peut être trop tôt pour que le gouvernement agisse. L'évolution des tendances dans le domaine des retraites ces dernières années en est un bon exemple. De tels cas exigent des mécanismes différents afin d'agir de façon appropriée relativement à la collecte de données. Depuis plus de dix ans maintenant, l'Initiative visant les lacunes statistiques est le principal outil utilisé par le gouvernement fédéral pour régler ce type de problème.

Les origines de l'Initiative visant les lacunes statistiques

L'Initiative visant les lacunes statistiques est un fonds interne du gouvernement fédéral créée pour financer la collecte et la dissémination de données jugées importantes pour le développement des politiques et des programmes.

La genèse de ce fonds est inextricablement liée à la création du Projet de recherche sur les politiques. Au milieu des années 1990, beaucoup à Ottawa étaient d'avis que la capacité de recherche sur les politiques avait diminué au gouvernement fédéral, alors que les questions relatives aux politiques devenaient de plus en plus complexes et interdépendantes. Pour remédier à ce problème, le greffier du Conseil privé a mis sur pied en juillet 1996 un processus fédéral interministériel visant à mettre en évidence les défis politiques à venir d'importance pour la société canadienne et à formuler des recommandations sur les programmes de recherche interministériels et le travail nécessaire pour combler les lacunes de connaissances identifiées. On a demandé aux ministères de travailler de concert, dans le cadre du Comité de recherche stratégique (CRS), qui est devenu par la suite

le Projet de recherche sur les politiques, dont le mandat et les activités sont en constante évolution depuis lors.

L'Initiative visant les lacunes statistiques a été créée peu de temps après pour appuyer le programme du CRS de recherche sur les politiques. Un montant supplémentaire de 20 millions de dollars par année a été alloué au budget de Statistique Canada. Les critères et les instructions liées à cette enveloppe exigeaient un processus d'examen approprié, comprenant un comité consultatif relevant du CRS. Celui-ci, appelé le Groupe de données pour la recherche sur les politiques, a été mis sur pied au début de 1998 et il est, depuis lors, présidé par le directeur exécutif du PRP.

Le Groupe de données pour la recherche sur les politiques (GDRP)

Le GDRP a reçu le mandat de formuler des recommandations quant à la priorité des projets statistiques à financer et d'aider à superviser la collaboration entre les ministères concernés et Statistique Canada. Il a en outre été chargé d'assumer un rôle consultatif et d'examiner une série d'autres questions liées à la dissémination des données et à leur accès.

En matière de financement, le GDRP a donné la priorité aux besoins en information pour les questions de politiques touchant les mandats de plusieurs ministères. Ce choix s'explique par le fait que les besoins liés à l'élaboration de données sur les enjeux horizontaux ne trouvent pas spontanément de défenseurs, alors que les lacunes statistiques mises en évidence par un ou deux ministères peuvent facilement être comblées grâce aux fonds ministériels.

L'Initiative visant les lacunes statistiques a engendré une abondance de nouvelles données. Plus important encore, ces données ont mené à des

recherches importantes que l'on applique maintenant de diverses façons à l'élaboration des décisions en matière de politiques. De l'incidence des technologies d'information et de communication sur la productivité au travail aux expériences de Canadiens ayant été victimes de crime, ces projets répondent aux besoins des responsables fédéraux des politiques qui cherchent à mieux comprendre comment ils peuvent améliorer la vie de leurs concitoyens (voir la description ci-jointe des projets du GDRP).

Si la gestion du fonds de l'Initiative visant les lacunes statistiques a été une des principales activités du GDRP, ce n'est pas sa seule réalisation. Bien qu'ayant commencé modestement, il compte maintenant 25 organismes et ministères fédéraux dont les représentants se réunissent régulièrement pour partager leurs projets de recherche et coordonner leurs activités de collecte et d'analyse de données. Le GDRP est devenu un forum de discussion essentiel qui assure aussi la coordination des efforts d'analyse et de collecte de données du gouvernement fédéral, fonction qui n'existait pas avant sa mise sur pied.

L'Initiative visant les lacunes statistiques à la croisée des chemins

L'Initiative visant les lacunes statistiques est à présent à la croisée des chemins, alors que la liste des dossiers en attente du projet a été stabilisée. Le nombre de projets financés est passé de 23 à 13 au fil des ans. Deux examens importants ont permis de réaliser des économies qui devaient servir à d'autres projets, mais celles-ci ont été absorbées en grande partie par la réaffectation des fonds du gouvernement fédéral en 2003. À cause des effets de l'inflation, de l'augmentation des besoins en financement pour les grands projets, le fonds a presque entièrement perdu sa flexibilité. Il

n'est donc plus possible de combler les nouvelles lacunes statistiques ni de financer de nouveaux projets.

Ces dernières années, le GDRP a davantage fait appel, comme autres sources de financement, aux principaux ministères fédéraux utilisateurs des différentes études. Cependant, ceux-ci subissent leurs propres pressions budgétaires et leurs budgets de recherche en particulier en ont souffert. En outre, les tentatives d'utiliser une approche de financement directe par le biais de propositions du Cabinet ont échoué en raison du manque de coordination entre les organismes centraux du gouvernement et de la confusion autour du rôle du GDRP et de l'Initiative visant les lacunes statistiques. Ces propositions ne sont même jamais parvenues aux ministres.

Au bout du compte, il est devenu de plus en plus difficile de financer les nouvelles activités statistiques. Les examens réguliers et l'établissement de nouvelles priorités peuvent permettre de se débarrasser des produits qui n'ont qu'une valeur temporaire ou qui sont moins pertinents que prévu, mais les bons produits ont tendance à s'accumuler avec le temps, et finissent par accaparer tout le financement disponible. En l'absence de nouveaux fonds, il devient impossible de réaliser des progrès globaux et soutenus. Il est, en effet, complètement irréaliste de s'attendre à ce que les besoins statistiques émergents soient définitivement comblés par l'établissement de nouvelles priorités aux activités qui existent déjà. De nouveaux besoins naissent sans cesse, et une fois qu'une lacune statistique est jugée digne d'un investissement, cela peut durer longtemps. Il est difficile d'imaginer, par exemple, que s'émousse l'intérêt des gouvernements du Canada pour les moyens d'encourager le développement du capital humain ou d'améliorer de la productivité. Ainsi, le besoin d'enquêtes nationales régulières sur les compétences en écriture et en

lecture des Canadiens ou sur l'accès aux études post-secondaires n'est-il pas prêt de disparaître. En outre, la plupart des enquêtes entraînent une série de mesures de collecte et d'interprétation de données sur le développement, qui s'étendent sur des cycles de trois ou cinq ans. Avant la fin d'un cycle, il est temps de répéter la collecte auprès d'une nouvelle vague de répondants ou, dans le cas d'une

De nouveaux besoins naissent sans cesse, et une fois qu'une lacune statistique est jugée digne d'un investissement, cela peut durer longtemps.

étude longitudinale, d'interroger de nouveau les participants à l'étude d'origine pour voir comment a évolué la situation. Autrement, il est impossible de déterminer si les politiques gouvernementales doivent être maintenues ou modifiées.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées pour l'avenir. Le plus simple serait d'augmenter le fonds de l'Initiative visant les lacunes statistiques pour pouvoir financer de nouveaux projets. On pourrait aussi envisager de remplacer, partiellement ou entièrement, le fonds par un autre mécanisme qui conférerait davantage de responsabilités à chaque ministère pour promouvoir de nouveaux investissements en vue de combler les lacunes statistiques. Le risque, avec toute nouvelle approche qui dépend largement du leadership des ministères, c'est de perdre la capacité de mener à bien des projets qui relèvent de plusieurs ministères ou qui concernent des besoins à long terme.

Lorsque l'on examine les divers scénarios possibles, il convient de garder à l'esprit plusieurs considérations. Premièrement, il serait sage de tirer parti des réalisations du GDRP comme centre d'expertise pour l'évaluation des nouvelles propositions statistiques et

de prolonger, voire d'élargir son rôle de coordination des discussions sur les données au sein du gouvernement fédéral. Les organismes centraux pourraient, par exemple, recourir davantage à l'expertise du GDRP en sollicitant son avis sur toutes les demandes ministérielles de financement pour des études proposées dans le cadre des nouveaux projets gouvernementaux. Deuxièmement, l'élaboration et la

mise en œuvre de nouvelles études n'est qu'un des aspects du processus de développement des connaissances qui comprend d'autres étapes cruciales. Les données sont inutiles si le milieu de la recherche n'exploite pas leur plein potentiel. Tout processus visant à faciliter la mise en œuvre de nouvelles enquêtes devrait aussi inclure des plans d'action sur la façon d'impliquer, en nombre suffisant, les chercheurs du gouvernement fédéral et des chercheurs externes dans la conception et l'utilisation de celles-ci. Troisièmement, l'accès et les coûts peuvent rester des obstacles importants à l'exploitation des données. On a fait des progrès significatifs dans ce domaine ces dernières années, mais le milieu fédéral de la recherche doit poursuivre ses efforts pour fournir un accès plus facile aux données tout en respectant les exigences de la *Loi sur la statistique* et de la législation sur la protection de la vie privée¹.

En somme, l'Initiative visant les lacunes statistiques a atteint son objectif, soit de financer un certain nombre de projets statistiques prioritaires, dont la plupart font à présent partie intégrante du système statistique national. Ces sept dernières années, le GDRP a continuellement adapté sa gestion du

fonds pour tenir compte de l'évolution des besoins et des contraintes budgétaires croissantes. Cependant, il a perdu sa flexibilité et, de ce fait, les discussions et décisions relatives aux lacunes statistiques émergentes sont figées. Cela n'aura pas une incidence

très visible sur la qualité des actions du gouvernement aujourd'hui. En revanche, il est à craindre que la capacité de ce dernier à répondre aux besoins des politiques de demain ne soit minée. Nous faisons donc face aujourd'hui à un problème de

redéfinition des objectifs et de financement de l'Initiative visant les lacunes statistiques.

Note

- 1 Voir les articles de Halliwell et de Currie et Spencer dans ce numéro d'*Horizons*.

Les projets financés par l'Initiative visant les lacunes statistiques

L'Initiative finance 13 projets statistiques qui couvrent une série d'enjeux politiques liés à la croissance économique, au développement du capital humain, au bien-être social et au développement durable.

Système d'information sur les sciences et la technologie

Le Système d'information sur les sciences et la technologie comprend une série d'activités, telles que l'élaboration d'enquêtes, la conception d'indicateurs en matière de sciences et de technologies, l'étude des liens et des résultats, l'organisation d'ateliers internationaux et l'établissement de rapports analytiques. Les données des enquêtes sont utilisées dans divers rapports du gouvernement, tel que *Atteindre l'excellence* de la Stratégie d'innovation du Canada, et *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*.

Indicateurs socio-économiques de la « connectivité »

Le projet consiste à sonder des ménages et des entreprises afin de concevoir des indicateurs de la pénétration et de l'utilisation des technologies d'information et de communication, y compris Internet et le commerce électronique. Il permet de développer des mesures pour les télécommunications, la câblodistribution et les services informatiques et a également servi à soutenir des politiques sur le développement de la communication à très large bande, le fossé numérique, le commerce électronique, l'examen de la propriété étrangère des télécommunications et la concurrence des marchés des télécommunications.

Enquête sur la transition aux études post-secondaires

L'Enquête nationale auprès des diplômés, l'Enquête sur la participation aux études post-secondaires et l'Enquête auprès des titulaires d'un doctorat mettent en évidence les facteurs qui influencent l'accès à l'éducation post-secondaire, l'intégration des diplômés au marché du travail et l'offre de travailleurs hautement qualifiés. Les données tirées de ces études ont été utilisées pour étudier le problème de l'exode des cerveaux et ont permis d'appuyer le Programme canadien de prêts aux étudiants, la Fondation canadienne des

bourses d'études du millénaire, le Système de protection des professions du Canada.

Enquête sur l'alphabétisation et les compétences des adultes

Cette enquête évalue la performance des adultes en matière d'alphabétisation, de capacité de calcul et de résolution des problèmes, et établit des liens entre des séries de compétences chez certaines personnes et leur éducation, leur emploi et leur salaire. Les informations tirées de cette enquête servent aux programmes de développement des ressources humaines, à une série de politiques du marché du travail ainsi qu'à des politiques sociales et pédagogiques, qui portent par exemple sur l'établissement des immigrants, l'intégration économique et l'apprentissage des adultes.

Système amélioré d'information sur les étudiants

Ce projet intègre les données administratives des universités, des collèges communautaires et des programmes de formation dans les métiers et de formation professionnelle dans un système d'information cohérent. On s'en sert pour les rapports de comptabilité, ainsi que pour l'élaboration de politiques et la planification dans le domaine de l'investissement pédagogique, du développement du marché du travail et du commerce.

Programme de la statistique de l'environnement

Ce programme est composé d'une série de rapports et d'indicateurs environnementaux, d'enquêtes environnementales, d'une infrastructure de données spatiales, ainsi que d'un recueil annuel de référence intitulé *L'activité humaine et l'environnement*, un des rapports phares de Statistique Canada. Les données servent à compiler des statistiques environnementales nationales pour des organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux, répondre aux exigences en matière d'information de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, évaluer les émissions de gaz à effet de serre causés par le changement d'affectation des terres et modéliser les scénarios d'émission des gaz à effet de serre.

Enquête sociale générale (ESG)

L'ESG permet de surveiller les tendances sociales, comme l'évolution des conditions de vie et le bien-être des Canadiens au cours du temps, et fournit des renseignements opportuns sur des questions de politiques sociales précises, actuelles ou émergentes. Cette enquête favorise l'élaboration de politiques en matière de soins à domicile, de violence conjugale, d'utilisation d'Internet et de planification des retraites. Elle a mené à la création des prestations de compassion, gérées par le programme d'assurance-emploi.

Enquête longitudinale des immigrants au Canada

Elle consiste à interroger les mêmes immigrants à trois moments différents, soit six mois, deux ans et quatre ans après leur arrivée. En plus de nous permettre de mieux comprendre la relation entre l'acquisition de compétences au Canada et les résultats économiques et sociaux, cette enquête permet de déterminer quels types d'interventions gouvernementales sont nécessaires pour aider les nouveaux immigrants.

Enquête sur le milieu de travail et les employés (EMTE)

L'EMTE est une enquête longitudinale annuelle qui recueille de l'information auprès des établissements commerciaux canadiens, en dehors du secteur agricole, et de leurs travailleurs rémunérés. Elle sert à l'élaboration de politiques dans les domaines social et pédagogique ainsi que dans le domaine du marché du travail, qui visent à aider employeurs et employés à s'adapter aux changements.

Changement touchant les cheminements de vie et l'emploi du temps

Ce modèle longitudinal de micro-simulation dynamique se fonde sur des scénarios de rechange pour analyser et concevoir des politiques et des programmes gouvernementaux dans la perspective d'une trajectoire de vie, sur le plan individuel ou familial, et en déterminer le coût. Il a facilité les efforts de recherche du PRP dans ce domaine en mettant en

évidence les conséquences sociales et distributionnelles du vieillissement de la population ainsi que ses conséquences sur le marché du travail, et en évaluant les politiques susceptibles de réduire toute incidence sociale ou économique négative du vieillissement de la population.

Segment canadien de l'Enquête mondiale sur les valeurs

Il s'agit d'une enquête internationale conjointe menée à intervalles de cinq ans dans près de 70 pays, dont le segment canadien est financé par l'Initiative visant les lacunes statistiques. Les données ont servi à des études sur la participation politique, l'engagement civique, la confiance, l'assurance, la tolérance, la fierté nationale, le développement durable, les motivations en milieu de travail et la cohésion sociale.

Enquête sur la sécurité financière

Cette enquête se fait de façon occasionnelle auprès des ménages et vise à colliger de l'information sur les actifs et les dettes des Canadiens, ainsi que sur les revenus, les prestations de retraite, l'éducation, l'emploi et les dépenses. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, le Ministère des finances et la Banque du Canada ont tous recours aux données de cette enquête pour étudier la relation entre les actifs et les dettes des ménages et leurs champs d'intérêt respectifs.

Registre des exportateurs

Ce registre utilise des données administratives pour évaluer le nombre d'entreprises exportatrices et la valeur de ces exportations en fonction du secteur industriel, de la province de résidence, de la destination de ces exportations et de l'importance de l'exportateur. Ces données aident à élaborer des politiques visant à atteindre l'objectif du gouvernement d'augmenter le nombre de PME exportatrices et de documenter l'élaboration des politiques commerciales.



Politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion : rapport de synthèse

Le logement joue souvent un rôle dans les causes et les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion. Suite à la table ronde de recherche sur les politiques PRP-CRSH entourant ce sujet et de la recherche subséquente effectuée par le PRP, le présent article explore ces liens, décrit la situation qui prévaut au Canada, et étudie les approches permettant d'améliorer le logement et de réduire la pauvreté.



Les règles d'origine de l'ALENA : document de discussion

Les règles d'origine de l'ALENA, quoique destinées à distinguer les produits originaires de pays de l'ALENA des autres produits non originaires, peuvent occasionner des coûts économiques et des conséquences importants et imprévisibles. Dans la présente étude, nous examinons les données empiriques qui mettent en lumière certains des principaux aspects de l'utilisation des règles d'origine de l'ALENA dans les échanges commerciaux canado-américains. Nous examinons également les facteurs qui influent sur le choix de l'importateur entre le tarif de l'ALENA ou la clause NPF et fournissons les résultats économétriques à l'appui.



Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : un guide pour la recherche en politiques publiques

Ce guide met en contexte l'économie sociale, cerne les questions de recherche qui permettraient d'étayer l'élaboration de politiques et de programmes, formule des suggestions quant à la façon de mener ces recherches et précise certaines sources d'information pertinentes.



Modélisation intégrée de la gestion du paysage : rapport d'atelier

La modélisation intégrée de la gestion du paysage est un outil efficace permettant de réunir divers experts dont les connaissances pourront appuyer les décisions en matière d'utilisation du sol et les études d'impact sur l'environnement. Le présent rapport illustre comment une capacité nationale pour les MGIP pourrait être élaborée.



Revue canadienne des ressources hydriques

Publiée par l'Association canadienne des ressources hydriques, cette édition spéciale de la Revue canadienne des ressources hydriques contient neuf articles traitant des divers aspects de l'utilisation des instruments économiques pour la gestion de la demande d'eau. Basés sur le symposium du PRP ayant pour thème *Les instruments économiques pour la gestion de la demande d'eau* tenu en juin 2004, les articles de cette édition portent sur des sujets qui vont de l'expérience australienne des marchés de l'eau aux « voies douces pour l'eau » (water Soft Paths).



Incidences politiques d'une union douanière Canada-États-Unis : document de discussion

Produit par le Centre de droit et de politique commerciale, le présent document de discussion permet d'examiner une gamme d'incidences politiques susceptibles de découler de la mise en œuvre éventuelle d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis. Les auteurs y étudient notamment les principaux éléments d'une union douanière et ont observé que l'adhésion du Canada à une union douanière pourrait n'entraîner qu'une modeste augmentation du niveau des obligations déjà prévues aux accords existants.

Élargir la couverture du Système des comptes nationaux du Canada

Philip Smith
Statistique Canada

Philip Smith est statisticien en chef adjoint, Direction générale du Système de comptabilité nationale, à Statistique Canada.

Introduction

La base de données des comptes nationaux du Canada dresse un portrait précis et opportun des différentes facettes des économies nationale, provinciales et territoriales. Il permet d'obtenir de l'information sur la composition et les tendances de la production, de la consommation, de l'épargne, de l'investissement, du commerce, des prix, des revenus et des transactions financières, de même que sur les interactions entre toutes ces variables. Cette base de données est essentielle à l'élaboration de politiques aux échelons provincial et fédéral, et plusieurs économistes du monde universitaire et du secteur privé l'utilisent à des fins diverses.

Les comptes nationaux évoluent sans cesse. Ils ont connu un essor important et se sont transformés radicalement durant la période d'après-guerre, suivant l'évolution des besoins du Canada. Le système a pris de l'ampleur et a connu des améliorations importantes au cours des dix dernières années. Il est peut-être temps de prendre du recul et de réfléchir aux prochaines étapes de son développement.

Contexte

Si certains éléments des comptes nationaux datent du début du 20^e siècle – notamment la balance des paiements et l'indice de production industrielle, qui émergent dans les années 1920 et 1930 – les comptes de revenus et des dépenses ainsi que la mesure sommaire du produit national brut voient le jour dans les années 1940 et au début des années 1950. Le contexte de l'époque est marqué par les idées de John Maynard Keynes, les accords de Bretton Woods et une volonté ferme d'éviter de retomber dans une dépression semblable à celle des années 1930.

Dans les années 1960 et 1970, le Système de comptes nationaux du Canada s'agrandit et accueille les tableaux annuels nationaux des entrées-sorties, les estimations du produit intérieur brut (PIB) et de la productivité du travail selon les secteurs d'activité, de même que les comptes des flux financiers et de bilan. Les années 1980 et le début des années 1990 voient l'élaboration des comptes provinciaux des revenus et de dépenses, et les travaux sur les comptes satellites – des extensions au système de base offrant plus de souplesse – débutent.

Vers la fin des années 1990 et au début de la présente décennie, le Système des comptes nationaux du Canada est élargi afin d'inclure les tableaux annuels d'entrées-sorties pour chacune des dix provinces et chacun des trois territoires, incluant des estimations sur les flux interprovinciaux du commerce des biens. Aucun autre pays au monde n'a des statistiques régionales annuelles aussi détaillées. De plus, le cadre conceptuel et les prévisions statistiques sont ajustés pour tenir compte des normes internationales établies par le Système des comptes nationaux, adopté conjointement en 1993 (SCN-93) par cinq organisations internationales : les Nations Unies, l'Organisation de coopération et de développement économique, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Commission des communautés européennes. Le SCN-93 remplace désormais, entre autres, les indices de volume de Laspeyres et de prix de Paasche par les indices en chaîne Fisher.

Débats sur la scène internationale

Le Canada a toujours jugé important que les comptes statistiques nationaux des différents pays du monde soient

aussi similaires que possible au plan du cadre conceptuel et des définitions. Les statistiques des différents pays sont beaucoup plus utiles si on peut les comparer entre elles. À cette fin, le Canada continue de participer activement à de nombreux forums internationaux. Il est notamment représenté au sein du Groupe d'experts consultatif chargé de faire des recommandations finales à la Commission de statistique des Nations Unies.

Orientations futures

Une question s'impose : dans quelle direction les Canadiens aimeraient-ils voir évoluer le Système des comptes nationaux au cours de la prochaine décennie? Plusieurs options sont envisageables, dont certaines sont discutées dans ce qui suit.

Les comptes environnementaux

Malgré les modestes efforts des dernières années en vue d'intégrer les considérations environnementales dans le système des comptes nationaux, elles en demeurent à toutes fins pratiques absentes aujourd'hui. De ce fait, les comptes nationaux peignent un portrait incomplet et, à certains égards, faussé, de la richesse et de l'épargne nationales, ainsi que des perspectives de croissance économique à long terme. Plus que jamais, les Canadiens comprennent le rôle crucial de l'environnement pour leur bien-être. Beaucoup pensent que les comptes nationaux devraient eux aussi refléter cette réalité.

La prise en compte de l'environnement dans les comptes nationaux devrait se faire par la création d'un ensemble de comptes environnementaux distincts, mais intégrés et centrés sur trois domaines.

Tout d'abord, la quantité de même que la qualité du capital naturel du Canada – ses ressources naturelles, ses terres, ses écosystèmes – seraient mesurées

par l'entremise d'une série de comptes sur les actifs environnementaux. Ces comptes fourniraient, en valeur physique et, si possible, monétaire, des estimations de l'état des stocks de capital naturel importants du pays et leur évolution. Même si elles sont parfois imprécises, les estimations monétaires sont essentielles à l'évaluation globale de la richesse et de l'épargne nationales.

La mesure de la taille du capital naturel au Canada est un indicateur essentiel du développement durable. Mais elle ne suffit pas. Nous devons mieux comprendre comment ces stocks évoluent dans le temps et quels facteurs produisent ces changements. Pour y arriver, il faudrait développer des comptes des flux d'énergie et de matière. En disposant de données sur l'extraction des ressources et sur les rejets de polluants dans l'environnement, ces comptes mettraient au jour les facteurs de changement des stocks de capital naturel. Leur cadre conceptuel riche permettrait l'étude des flux d'énergie et de matière pour chaque secteur de l'économie, de même que pour les ménages et les gouvernements. Comme ce même cadre conceptuel se trouve au centre de plusieurs modèles économiques, les chercheurs pourraient intégrer des données environnementales dans leurs travaux comme jamais auparavant. Cela permettrait, par exemple, d'estimer la productivité en tenant compte du capital naturel.

Le dernier pilier des comptes environnementaux serait constitué des activités visant la protection de l'environnement. Les gouvernements, les entreprises et les ménages participent tous à des activités dans le but de réduire ou réparer les dommages environnementaux. Ces activités, en autant qu'elles supposent des dépenses dans l'économie, sont déjà prises en compte implicitement dans

les comptes nationaux. Les rendre explicites mettrait au jour de l'information utile en vue de résoudre plusieurs problèmes. Cela aiderait à évaluer le fardeau relatif que représente pour les entreprises la réglementation environnementale et permettrait de mesurer la capacité de réaction du secteur de l'environnement, en pleine croissance au Canada, aux occasions offertes par la demande de produits écologiques.

Il est bon de rappeler qu'aucun changement ne serait apporté à la mesure principale du PIB dans le cadre de l'élaboration de tels comptes environnementaux. La mesure actuelle du PIB a fait ses preuves et demeure largement utilisée pour mesurer le revenu marchand. Y apporter des modifications afin de rendre compte des coûts environnementaux demanderait des imputations discutables sans pour autant apporter un éclairage significatif sur les enjeux environnementaux. Nous suggérons plutôt de mettre au point un indicateur de richesse qui serait ajusté pour tenir compte du capital naturel. La production régulière d'une telle mesure recentrerait l'attention sur les facteurs à même de soutenir une croissance à long terme.

La mise en œuvre d'un programme complet de comptabilité environnementale nécessiterait une volonté ferme et un financement important. Statistique Canada devrait-elle s'engager dans cette voie?

La production des ménages

La production est une activité, ou processus, organisée et gérée par une unité économique, dans laquelle des intrants sont transformés en extrants utiles. Traditionnellement, les comptes nationaux ont mis l'accent sur les activités de production pouvant être organisées à l'intérieur d'une économie de marché. Les intrants et

les extrants doivent pouvoir faire l'objet d'échanges en tout ou en partie.

Cependant, un processus de production est également à l'œuvre au sein des ménages, même si les produits qui en résultent ne circulent pas nécessairement sur le marché. Lorsque les membres d'un ménage possèdent une entreprise non constituée en société, telles qu'une ferme ou une boutique, une part importante de la production du ménage peut se retrouver sur le marché. Par ailleurs, les ménages peuvent également produire en vue de combler leurs propres besoins. Ils peuvent produire des biens de consommation, tels que des légumes, du pain et des gâteaux, de la nourriture en conserve, des plats cuisinés ou des vêtements. Ils produisent aussi toute une gamme de services pour leurs propres besoins : par exemple, le nettoyage et l'entretien de l'équipement ménager et de l'habitation, les soins apportés aux enfants ainsi que leur éducation ou les soins prodigués à des personnes malades ou infirmes.

Les biens et services produits pour la consommation propre des ménages peuvent apporter une contribution significative au bien-être des Canadiens. Néanmoins, les comptes nationaux traditionnels, basés sur une approche de marché, ne prennent pas en considération cette portion de la production nationale. Les comptes nationaux excluent, par convention, la quasi-totalité de la production de services par les ménages à leurs fins propres en raison des difficultés liées à l'attribution d'une valeur à ce type de production. Par le passé, Statistique Canada a tout de même mis sur pied des études spéciales de la production domestique dans le but de quantifier la valeur de ces produits et services (voir, par exemple, Statistique Canada, 1995). Devrait-on conduire de façon

régulière d'autres études du genre et en intégrer les résultats dans les produits annuels des comptes satellitaires?

Le commerce des services et les investissements directs étrangers

La mondialisation a entraîné d'autres exigences d'amélioration de certains éléments des comptes nationaux, dont le commerce international des services et l'investissement direct étranger sont parmi les plus importants. L'émergence de certains pays en développe-

d'augmenter l'efficacité du processus de production. Les dépenses en recherche et développement sont à la base des investissements dans ce domaine, qui peuvent aussi inclure les dépenses en ingénierie, en brevets et en formation nécessaires à l'utilisation optimale de nouveaux équipements.

Dans le secteur public, les dépenses en éducation auront des répercussions positives pour un pays pendant de nombreuses années suivant l'investissement.

L'émergence de certains pays en développement en tant qu'acteurs clés dans la production mondiale, comme l'Inde et la Chine, donne lieu à des plaidoyers en faveur d'un portrait plus détaillé et d'une amélioration de la qualité des mesures utilisées dans le commerce des services et les investissements directs étrangers.

ment en tant qu'acteurs clés dans la production mondiale, comme l'Inde et la Chine, donne lieu à des plaidoyers en faveur d'un portrait plus détaillé et d'une amélioration de la qualité des mesures utilisées dans les comptes nationaux, y compris une augmentation des statistiques bilatérales. Les statistiques sur le commerce dans le secteur des services et sur les flux de rentrées et sorties d'investissement direct étranger deviennent de plus en plus importantes pour comprendre la réorganisation de la production mondiale et ses implications en matière de politique économique nationale. Quelle priorité devrait-on donner aux comptes nationaux dans ce domaine?

Le capital de savoir

Les investissements dans le domaine du savoir créent des actifs beaucoup moins tangibles que des machines ou des usines, par exemple. Ils comprennent le savoir acquis qui permettra

Bien que le cadre conceptuel des SCN (Nations Unies *et al.*, 1993) tienne compte des retombées positives anticipées des dépenses en R et D, constituant ainsi une catégorie d'investissement, il soulève plusieurs enjeux auxquels il faut s'attaquer avant la mise en œuvre d'un nouveau régime qui traite les dépenses en R et D comme des investissements plutôt que comme des intrants intermédiaires. Le premier est l'établissement de critères bien définis spécifiant les dépenses considérées comme investissements en R et D; le deuxième consiste à identifier les actifs à inclure en fonction de ces critères; le troisième est d'estimer la valeur des investissements en R et D de façon pertinente sur le plan économique; et le quatrième est l'identification du taux d'amortissement à appliquer aux investissements dans ce domaine.

Quels efforts Statistique Canada doit-elle déployer dans la création de mesures élargies des dépenses d'investissement qui impliquent non seulement des actifs tangibles, mais aussi l'acquisition d'actifs intangibles de cette nature?

Extrants gouvernementaux

La plupart des pays, le Canada y compris, mesurent la production du secteur gouvernemental par la valeur des intrants utilisés par les gouvernements. De la même façon, le volume de production est mesuré par le volume des intrants. Ainsi, l'augmentation de la production étant proportionnelle à la croissance des intrants, la croissance de la productivité dans le secteur gouvernemental est considérée nulle.

Puisqu'il est raisonnable de penser que la productivité gouvernementale s'accroît elle aussi, le taux de croissance de la production gouvernementale est sous-estimé, tout comme le taux de croissance du PIB. Les pays comme le Canada, où l'on retrouve un important secteur public, présentent des taux de croissance relativement plus faibles, toutes choses étant égales par ailleurs, que les pays dotés d'un secteur public moins important, comme les États-Unis. Quelques pays, notamment l'Australie et le Royaume-Uni, ont adopté une approche par laquelle la taille de la production gouvernementale n'est pas présumée être proportionnelle à celle des intrants utilisés dans la production gouvernementale. Dans de tels cas, le taux de croissance apparaîtra plus élevé que dans les pays qui prennent pour acquis qu'il n'y a pas de croissance de productivité dans le secteur gouvernemental. Les comparaisons internationales s'en trouvent déformées.

Le Canada devrait-il, à l'instar d'autres pays, investir davantage dans la mesure de la production et de la productivité réelles du secteur public en dépit des difficultés importantes et des considérations arbitraires que cela implique? Cheminer dans cette voie pourrait conduire à d'importantes améliorations puisque la production gouvernementale ne serait plus considérée par défaut comme étant égale aux intrants mesurés. Mais il ne faudrait pas non plus sous-estimer les défis importants d'une telle démarche.

Les mesures de la productivité

La productivité, un indicateur clé de l'efficacité technologique et organisationnelle, peut se mesurer de plusieurs façons : la productivité de la main-d'œuvre mesure la production par heure travaillée; la productivité totale des facteurs, un indicateur plus large, mesure l'efficacité productive de la main-d'œuvre, du capital, combinés à d'autres intrants. Les estimations de la productivité sont importantes parce que la progression du taux de croissance de la productivité a un impact direct sur le rythme de croissance des revenus réels.

Depuis longtemps, on croit que le taux de croissance de la productivité a pu être sous-estimé dans le secteur des services commerciaux et personnels de l'économie. Les spécialistes se demandent pourquoi la productivité dans le secteur des services n'a pas augmenté aussi rapidement que celle du secteur manufacturier, notamment à la lumière de constats anecdotiques d'innovations importantes dans plusieurs secteurs des services.

Statistique Canada croit important de consacrer plus de ressources à résoudre les problèmes liés à la mesure de la valeur de la production dans le secteur des services et aux indices de prix de

cette production, en vue d'améliorer la mesure de la variation de la productivité. Cet ordre de priorité est-il justifié?

Renforcer la continuité des séries chronologiques

L'attention portée à la continuité des séries chronologiques constitue une des forces des comptes nationaux du Canada. Des séries chronologiques qui s'étendent sur une longue période sont d'une valeur inestimable dans l'interprétation des phénomènes économiques contemporains, et sont très utiles aux prévisionnistes et dans l'élaboration de modèles économiques. Les comptes des revenus et de dépenses annuels du Canada ont été créés en 1926, et les comptes trimestriels en 1947.

Cependant, les développements des dernières années, comme l'adoption du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et des SCN-93 (y compris les formules des indices de volume en chaîne Fisher), ont rompu la continuité de certaines séries chronologiques des comptes nationaux. Il existe des archives de publications annuelles et trimestrielles relativement complètes pour la période de 1961 à aujourd'hui. On pourrait investir en vue de prolonger cette continuité plus loin dans le temps pour les secteurs clés et/ou élaborer des méthodologies permettant d'arrimer les séries chronologiques actuelles aux séries historiques, selon l'objectif visé.

D'autres changements dans les comptes des actifs

Le Système des comptes nationaux du Canada fournit déjà un ensemble complet de comptes en ce sens qu'il répertorie toutes les transactions de l'économie ayant un lien avec l'activité productive, les paiements de

transfert et l'accumulation de la richesse. Cependant, une part importante du changement dans la richesse nationale nette n'est pas attribuable aux transactions en tant que telles. Cela inclut la réévaluation des actifs et du passif en raison de la découverte de nouvelles ressources, ou la destruction

de la nécessité d'améliorer notre compréhension du comportement des ménages, un besoin se fait sentir d'évaluer la viabilité du patrimoine de pension et des programmes connexes.

Pour répondre à ces questions, Statistique Canada évalue la création d'un compte satellite des pensions. Un tel

Des statistiques financières pour une économie mondialisée

Les marchés financiers sont aujourd'hui de plus en plus ouverts et mondialisés, accélérant la propagation des chocs financiers tels que la crise asiatique des années 1990 ou le scandale Enron à de nombreux pays. Les mécanismes de diffusion sont plus complexes. De plus, la démarcation entre les secteurs financiers et non financiers de l'économie devient plus floue à mesure que les multinationales, en particulier, agrandissent la taille de leurs opérations financières internes.

Des marchés financiers efficaces au sein desquels les intervenants peuvent échanger en toute confiance sont importants pour tous les secteurs de l'économie. À cet égard, les autorités des marchés monétaires veulent entreprendre des études plus détaillées sur certaines caractéristiques des marchés financiers et leurs conséquences sur la macro-économie réelle (voir, entre autres, O'Reilly et Haymes, 2004). Elles sont davantage sensibilisées aux répercussions en cascade des chocs financiers régionaux et de leur propagation à l'ensemble de l'économie mondiale.

La communauté internationale se penche actuellement sur la création d'indicateurs de stabilité financière macro-économique, et le cadre conceptuel des comptes nationaux fournit une assise importante à ces développements. À cette fin, il faut accroître le niveau de détail – notamment l'information distributionnelle – des comptes de flux financiers et du bilan national, ainsi que le compte financier de la balance internationale des paiements. À l'heure actuelle, ces comptes fournissent peu d'information détaillée sur la liquidité, les profits et la structure de la dette des différents secteurs

Il faut accroître le niveau de détail – notamment l'information distributionnelle – des comptes de flux financiers et du bilan national, ainsi que le compte financier de la balance internationale des paiements.

d'actifs lors de catastrophes. La nouvelle norme internationale de comptabilité nationale, SCN-93, prévoit d'autres changements au compte des actifs, mais le Système de comptes nationaux du Canada n'inclut pas ce compte pour le moment. Statistique Canada est en train d'évaluer la possibilité de créer un tel compte, pour compléter le système actuel et de jeter un éclairage nouveau sur le rôle des profits et pertes aléatoires au sein de l'économie. Par exemple, les fluctuations récentes dans la valeur du dollar canadien ont entraîné des gains et pertes en capital importants pour différents secteurs de l'économie. Quelle priorité doit-on accorder à cette entreprise?

Le compte satellite des pensions

Une baisse à long terme du taux d'épargne, un indicateur économique clé, est le fruit de deux facteurs principaux : la réévaluation des actifs et le vieillissement de la population. Cependant, certains flux de variation dans le taux d'épargne n'apparaissent pas aussi clairement qu'ils le pourraient dans les comptes nationaux. En plus

compte viendrait compléter et étoffer l'information actuellement disponible sur les régimes de pension. D'abord, on construirait une série chronologique pour les actifs de pension par catégorie – plusieurs catégories de régimes de pension publics et de régimes de pension offerts par les employeurs (couvrant les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisations déterminées), les régimes d'épargne individuels, la sécurité sociale, etc., afin d'en arriver à une mesure globale de la richesse disponible aux fins de la retraite. Deuxièmement, les entrées et sorties (contributions, revenus d'investissement, paiements de transfert et retraits) serviraient à justifier les estimations du taux d'épargne des comptes nationaux. Troisièmement, les gains et les pertes du patrimoine de retraite seraient estimés afin de compléter l'évaluation de l'épargne. Les stocks et les flux seraient intégrés dans un cadre conceptuel cohérent donnant l'heure juste sur l'accumulation du patrimoine de retraite et sur la désépargne. Ceci devrait-il constituer une priorité clé dans un avenir rapproché?

non financiers des entreprises. Cet enjeu devrait-il être au centre de l'élargissement des comptes nationaux dans les années à venir?

Les comptes provinciaux et territoriaux infra-annuels

Les Comptes nationaux du Canada comportent déjà des sous-systèmes de comptes régionaux parmi les plus détaillés et les plus complets au monde. Cependant, ces comptes régionaux ne sont produits que sur une base annuelle. De temps à autre, on recommande à Statistique Canada de mettre sur pied des estimations infra-annuelles correspondantes. Des statistiques provinciales et territoriales publiées en temps opportun – trimestrielles, par exemple – rendraient les mêmes précieux services aux économies provinciales et territoriales que le font les statistiques des comptes nationaux trimestriels pour l'économie nationale.

Les innovations technologiques et organisationnelles des dernières années ont rendu plus facile l'utilisation de sources de données administratives détaillées à des fins d'estimation des comptes nationaux. Les flux de données rattachés au système de remise des taxes sur les biens et services et l'impôt déduit à la source sur le revenu d'emploi sont particulièrement pertinents en regard de la dimension régionale. L'avenir verra peut-être la création graduelle de statistiques infra-annuelles pour les comptes provinciaux et territoriaux.

Conclusion

Les Comptes nationaux du Canada ont une histoire très ancienne. Ils se sont développés et modifiés au cours des décennies, et leur évolution continue dans le présent millénaire. Quelle orientation suivent-ils à présent? Dans ce court article, nous avons dû nous limiter à la description de quelques-unes des avenues possibles.

Renvois

Nations Unies, Commission des Communautés européennes, Fonds Monétaire International, Organisation de coopération et de développement économiques, Banque mondiale. 1993. *Système des comptes nationaux 1993*, élaboré sous l'égide du Groupe de travail de l'Intersecrétariat sur les comptes nationaux, Bruxelles/Luxembourg, New York, Paris, Washington, D.C.

O'Reilly, Brian et Greg Haymes. 2004. « Formulating a Strategic Plan for Financial Data: A Perspective from Canada », Irving Fisher Committee Bulletin, n° 18. <<http://www.ifcommittee.org/ifcB18.pdf>>.

Smith, R. B. 2004. « A Capital-based Sustainability Accounting Framework for Canada », in OECD, *Measuring Sustainable Development: Integrated Economic, Environmental and Social Frameworks, Proceedings of an OECD Workshop for Accounting Frameworks in Sustainable Development*, Paris.

Statistique Canada. 1995. *Travail non rémunéré des ménages : mesure et évaluation*, n° 13-603 #3.

Tirer profit au maximum des données de santé du Canada

Le Canada est reconnu internationalement pour sa collecte et son utilisation en recherche de données administratives reliées aux services de soins de santé, et nos chercheurs ont la réputation d'innover dans l'utilisation des résultats de recherche en élaboration de politiques. Toutefois, la richesse du Canada en données sur la santé de la population et sur les services de santé n'a pas encore atteint son plein potentiel, en raison de l'absence d'un inventaire centralisé et coordonné donnant accès aux données et d'une méthode normalisée de compilation de ces dernières.

Dans leur rapport, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et le Centre for Health Services and Policy Research ont présenté dix recommandations en vue d'améliorer l'accessibilité aux données et leur utilisation, dans les domaines de la santé de la population et des services de santé. Les recommandations sont basées sur les résultats des entrevues, l'information sur les activités actuelles de recherche et d'inventaire au Canada et dans le monde, la documentation portant sur la résolution des problèmes en matière de confidentialité et d'accès, les pratiques exemplaires pour créer des inventaires de données et un prototype d'outil de collecte de données qu'ils ont mis au point.

Black, Charlyn, Kimberly McGrail, Cathy Fooks, Patricia Baranek et Lisa Maslove. 2005. *Data, Data, Everywhere: Improving Access to Population Health and Health Services Research Data in Canada*, document préparé par les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques en collaboration avec le Centre for Health Services and Policy Research de l'Université de Colombie-Britannique, avril 2005, 148 p.

L'avenir des enquêtes longitudinales

L'état des lieux

**Garnett Picot et
Maryanne Webber**
Statistique Canada

Les années 1990 ont été la décennie des enquêtes longitudinales au Canada : lorsqu'on envisageait une nouvelle enquête, il fallait presque justifier qu'elle ne soit pas longitudinale. L'accent était mis de façon très nette sur les avantages de la puissance analytique accrue des enquêtes longitudinales. Au début de la décennie, afin de combler des besoins en matière de politiques, Statistique Canada a entrepris trois grandes enquêtes longitudinales financées par Lacunes statistiques I et des ministères d'orientation.

Presque simultanément est apparue la technique des entrevues assistées par ordinateur, ce dernier guidant l'entrevue dans des séquences complexes de questions, ce qui permettait de sonder des phénomènes importants beaucoup plus en profondeur qu'auparavant. Par ailleurs, la demande d'analyses empiriques visant à soutenir l'élaboration des politiques progressait. L'intérêt envers des questions que seules des enquêtes longitudinales permettaient d'aborder, comme la création d'emplois au sein des entreprises, l'ampleur de la pauvreté chronique et de ses corrélats, et les éléments déterminants de divers types de maladies, ont entraîné une hausse de la demande pour ces enquêtes. Bien au fait des progrès rendus possibles par les données longitudinales provenant d'autres pays, les chercheurs canadiens constituaient également un ressort essentiel de l'élaboration d'enquêtes longitudinales au Canada.

Pendant cette même décennie, on a lancé plusieurs autres enquêtes sur les ménages. Signalons également une première, une enquête longitudinale institutionnelle, et des initiatives en vue de créer des ensembles de données longitudinales à partir de données administratives (le lecteur trouvera à la fin de cet article un aperçu des enquêtes longitudinales en cours de Statistique Canada). L'investissement dans ce type d'enquêtes est assez élevé par rapport aux enquêtes transversales

et, au bout de dix ans ou plus d'investissement, le moment est peut-être venu de réfléchir à ce que nous avons appris sur leurs avantages et leurs lacunes.

En fait, ce moment est-il vraiment venu? Il faut du temps pour mesurer la valeur potentielle de ces enquêtes et ce, pour au moins deux raisons. Premièrement, les chercheurs eux-mêmes doivent accepter d'effectuer l'investissement relativement important nécessaire pour se familiariser avec ces enquêtes complexes. Pour cette raison, il faut du temps pour développer une masse critique d'utilisateurs dans une enquête complexe, particulièrement dans un petit pays, comme le Canada où la capacité de recherche est limitée. Deuxièmement, le nombre de questions que l'on peut aborder à l'aide de données longitudinales augmente avec la longueur de l'échantillon permanent.

Pourtant, plus de dix années ont passé depuis le lancement des trois premières grandes enquêtes longitudinales de Statistique Canada. Il nous semble donc utile de porter un regard sur l'expérience accumulée.

En quoi consistent les enquêtes longitudinales?

Nombre de ministères d'orientation et de chercheurs universitaires sont des adeptes convaincus et, en réalité, les éléments moteurs de cette nouvelle génération d'enquêtes. Pourquoi? D'une part, elles offrent un fondement plus solide à l'analyse des éléments déterminants de divers résultats que les enquêtes transversales ou ponctuelles. Ce n'est qu'en suivant une même personne ou une même entreprise au fil du temps que l'on est en mesure de déterminer la prévalence et les caractéristiques de résultats importants (par exemple, la pauvreté chronique, la création d'emploi au sein des entreprises et l'apparition d'une maladie), de même que les facteurs liés à ces résultats (par exemple,

Garnett Picot est directeur général, Analyse des entreprises et du marché du travail, à Statistique Canada.

Maryanne Webber est directrice générale, Direction des enquêtes des ménages et du travail, à Statistique Canada.

un divorce ou une perte d'emploi dans une famille, les pratiques d'innovation des entreprises et les comportements liés à la santé comme le tabagisme et l'obésité). Les enquêtes transversales traditionnelles ne peuvent pas traiter ces questions. Ne suivant pas une même entreprise ou une même personne au fil du temps, elles ne peuvent pas associer un changement de comportement ou de caractéristiques avec certains résultats. Les enquêtes longitudinales ont le potentiel nécessaire pour effectuer des analyses en profondeur de phénomènes importants pour les politiques.

Des enseignements essentiels

Étant donné les avantages exceptionnels des enquêtes longitudinales sur le plan analytique, il est évident qu'il faut commencer par examiner les enseignements essentiels tirés de cette puissance d'analyse.

Ainsi, ce type d'enquêtes nous a permis d'apprendre que la perte d'un emploi n'est pas la seule cause de la pauvreté; la formation et la dissolution d'une famille jouent également un rôle important dans la dégradation du revenu et son amélioration. Autre enseignement : la majorité des personnes à faible revenu ne le demeurent que de façon transitoire, une observation qui a amené les analystes des politiques à s'intéresser à la pauvreté chronique. Par ailleurs, on retrouve des personnes en état de pauvreté chronique dans cinq grands groupes, sur lesquels les analystes ont également concentré leur attention. Ensemble, ils ne représentent qu'un quart de la population mais les deux tiers des personnes qui connaissent la pauvreté chronique. Ces enseignements ont changé l'approche de la pauvreté chez les analystes des politiques.

Les données longitudinales nous ont aussi appris que la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, quoique importante, ne l'est pas autant qu'on le pensait. Les enfants

des familles pauvres sont plus susceptibles d'être pauvres à l'âge adulte que ceux des familles riches, mais ce n'est pas toujours le cas, loin de là. De plus, la probabilité de passer de l'état de pauvreté comme enfant à un niveau de revenu plus élevé à l'âge adulte est plus forte au Canada qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni. À cet égard, notre

La clé de tout examen des enquêtes longitudinales réside dans l'exploration des enseignements importants dans un vaste éventail de domaines, dont la santé, les pratiques en milieu de travail, la dynamique du faible revenu et de l'assistance sociale, celle des entreprises et le développement des enfants.

situation est plus proche de celle des pays scandinaves. Le Canada semble avoir élaboré des institutions et des méthodes (par exemple, le système d'éducation, les institutions du marché du travail exerçant une incidence sur l'inégalité des revenus, les méthodes de développement des jeunes enfants, etc.) favorables à une plus grande égalité des chances.

Ce genre de connaissances est important pour proposer des politiques « fondées sur des données factuelles » conçues pour combattre la persistance des faibles revenus et veiller à ce que les enfants des familles à faible revenu gardent des chances égales de mener une existence productive. Les institutions évoluent et plus nous tirerons d'enseignements des données longitudinales sur les éléments déterminants de la pauvreté et sa transmission, mieux nous serons à même en tant que nation de promouvoir les résultats souhaités.

Bien sûr, les enseignements ne se limitent pas à la dynamique de la pauvreté. On peut aussi se demander pourquoi certaines entreprises croissent plus rapidement que d'autres. À l'aide d'enquêtes longitudinales, on a pu mettre en évidence le rôle de l'innovation en matière de produits

et de procédés. Dans la même veine, on comprend mieux aujourd'hui le rôle de la « destruction créative » – la disparition des entreprises les moins productives, qui sont remplacées par d'autres, plus productives – dans la croissance de la productivité d'un pays. Celle-ci ne résulte pas uniquement d'une façon plus intelligente

de travailler des firmes existantes, mais aussi de la destruction créative – un enseignement essentiel pour les analystes des sources de la croissance économique.

Le suivi de l'état de santé des Canadiens a également permis de tirer d'importantes conclusions. Une étude récente a démontré une tendance des immigrants à être en meilleure santé que les Canadiens de souche à leur arrivée au pays. Effectuant un suivi de cette question entre 1994 et 2003, l'étude a démontré que cet « effet d'immigrants en bonne santé » tend à diminuer à mesure que leur état de santé se rapproche de celui de l'ensemble de la population. Cette évolution était particulièrement notable chez les immigrants non européens, deux fois plus susceptibles de se plaindre d'une détérioration de leur santé que les Canadiens, et s'accompagnait d'une augmentation de leur indice de masse corporelle (gain de poids), qui les amenait à aller voir leur médecin plus fréquemment.

La clé de tout examen des enquêtes longitudinales réside dans l'exploration des enseignements importants dans un vaste éventail de domaines, dont la santé, les pratiques en milieu de travail, la dynamique du faible

revenu et de l'assistance sociale, celle des entreprises et le développement des enfants. Sommes-nous satisfaits des gains réalisés sur le plan du savoir et sommes-nous bien placés pour soutenir de futurs travaux de recherche? À mesure que la qualité des sources de données augmente et permet de tester et de mettre au point de nouvelles théories, les chercheurs adoptent une approche plus complexe des phénomènes sociaux et économiques. Ainsi, tant les causes que les conséquences de la pauvreté présentent de nombreuses facettes, qui touchent la santé, l'évolution sur le marché du travail, la formation et la dissolution des familles, l'accès à l'éducation et à la formation, les questions de développement dans la petite enfance et la conception du système social de paiements de transfert. Vu la progression des sources de données longitudinales, les chercheurs envisagent aujourd'hui la vérification empirique d'hypothèses nouvelles et complexes sur les causes et les conséquences de la pauvreté. Dans leur structure actuelle, les enquêtes longitudinales suffisent-elles à la tâche ou faut-il y apporter des changements? Cette attention portée à la pauvreté ne sert qu'à des fins de démonstration. Le débat autour des enseignements tirés et de notre propension à réaliser de nouvelles percées, s'applique à tous les domaines abordés dans les enquêtes longitudinales.

L'intégration des enseignements au sein de la collectivité des politiques

Les bailleurs de fonds des enquêtes longitudinales sont à la recherche d'un équilibre entre leur utilisation pour soutenir l'élaboration des politiques et leur rôle dans la recherche universitaire plus fondamentale, deux éléments pas nécessairement conflictuels. Souvent, la question est de savoir si l'intégration s'effectue entre la

recherche universitaire et la collectivité des politiques et si les chercheurs universitaires connaissent les préoccupations auxquelles doivent répondre les politiques. On s'efforce actuellement de refermer le cercle entre chercheurs universitaires, analystes des politiques et statisticiens. Ces efforts portent-ils des fruits? Ou cette question reste-t-elle irrésolue au point où elle influe sur la valeur des enquêtes longitudinales du point de vue des bailleurs de fonds?

La capacité de recherche

Si l'on désire tirer des enseignements importants et pertinents des données longitudinales, il faut faire appel à des

Si l'on désire tirer des enseignements importants et pertinents des données longitudinales, il faut faire appel à des chercheurs compétents. Si la capacité de recherche est insuffisante, il faut s'attendre à peu de résultats pertinents.

chercheurs compétents. Si la capacité de recherche est insuffisante, il faut s'attendre à peu de résultats pertinents. Il s'agit d'un enjeu important pour le Canada pour trois raisons au moins. Premièrement, nous sommes un petit pays qui compte relativement peu de chercheurs empiriques dans la plupart des disciplines si on se compare, par exemple, aux États-Unis. Ces chercheurs canadiens disposent à peu près de la même infrastructure de données que leurs homologues américains, de sorte que l'intensité de l'utilisation de n'importe quelle source de données est moindre. Deuxièmement, les techniques d'analyse servant à aborder de nombreuses questions ainsi que les données gagnent en complexité. Cela risque de restreindre le nombre de chercheurs intéressés à utiliser les enquêtes à moins que l'on ne déploie des efforts en éducation et en formation pour répondre à l'augmentation de la complexité méthodologique. Troisièmement, les données elles-

mêmes sont complexes et exigent un investissement préalable considérable avant qu'on puisse s'en servir, que tous les chercheurs compétents ne sont pas prêts à effectuer. Tous ces éléments influent sur la capacité de recherche disponible pour exploiter les données longitudinales et représentent une cible légitime dans tout débat sur l'état des lieux.

La complexité

La complexité des enquêtes longitudinales ne laisse pas planer le moindre doute. Leur puissance analytique elle-même pose un handicap à leur facilité d'utilisation. Les données en

profondeur sur les durées et les mouvements (entre chômage et emploi, bas revenu et meilleur revenu, etc.) ne sont guère conviviales. Réduisons-nous l'utilité des données longitudinales en concevant des enquêtes d'une complexité telle que leur utilisation risque d'être restreinte à un nombre relativement restreint de spécialistes? Il existe un compromis entre la richesse de contenu et la facilité d'utilisation. En saisissons-nous bien la portée?

La conception d'échantillons représente un aspect important de la question. Certaines enquêtes sont à niveaux multiples et comprennent de l'information sur les travailleurs et leurs employeurs ou sur les enfants, les familles et les écoles. Tous ces éléments viennent considérablement enrichir le potentiel analytique tout en augmentant la complexité pour les chercheurs.

Il existe aussi un lien entre la complexité et le degré d'actualité. Dans le cas des enquêtes longitudinales, les

problèmes de degré d'actualité sont de nature différente de ceux qui se posent pour les enquêtes ponctuelles. Celles-ci sont généralement conçues pour fournir des « renseignements » économiques ou sociaux à jour. Plus le délai de publication des données s'allonge, moindre est leur utilité, tout simplement parce qu'elles ne reflètent plus une réalité actuelle. Dans le cas des enquêtes longitudinales, l'objectif ne consiste généralement pas à surveiller la situation actuelle, mais à saisir des relations sous-jacentes. Ce n'est pas l'événement le plus récent qui constitue la préoccupation principale. Néanmoins, les retards dans la finalisation et l'émission des données entraînent des retards dans le processus de recherche – particulièrement pendant les premières années de vie d'un ensemble de données longitudinales lorsqu'on ne dispose de données que sur un nombre relativement petit d'années. La complexité des fichiers (nombre de variables dérivées, processus d'édition et d'imputation, nombre d'éléments de pondération, etc.) vient encore allonger le temps nécessaire pour finaliser un ensemble de données.

Autre aspect complexe de la conception : la production simultanée d'évaluations transversales et longitudinales, un élément intégré à un certain nombre d'enquêtes, en partie pour en atténuer les coûts. Manifestement, cette approche représente une utilisation efficace des ressources si l'on peut la mettre en œuvre sans conséquences néfastes sur l'actualité, la qualité et la pertinence des données, tant transversales que longitudinales.

Durée et qualité des échantillons permanents

Idéalement, une enquête longitudinale devrait suivre les mêmes personnes (ou entreprises), sinon indéfiniment, à tout le moins pendant très longtemps. Étant cependant des enquêtes à participation volontaire et la perte

d'effectifs de l'échantillon n'étant malheureusement pas entièrement aléatoire, leurs responsables limitent la période pendant laquelle chaque échantillon permanent fait partie de l'enquête.

Le sujet d'une enquête peut obliger à la concevoir de façon à suivre les mêmes personnes pendant très longtemps (par exemple, l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes). D'autres enquêtes peuvent s'accommoder de périodes d'observation plus courtes. La longueur et la qualité de l'échantillon permanent sont interreliées de deux façons contradictoires. Premièrement, si la période d'observation est trop courte, cela affecte les enseignements que l'on peut tirer de l'enquête sur l'association entre les éléments déterminants potentiels et les résultats, ou les transitions essentielles. Dans les enquêtes longitudinales économiques, par exemple, la position dans le cycle économique peut influencer sur les résultats. Par conséquent, les données doivent couvrir au moins un cycle complet, généralement dix ans, pour pouvoir déterminer si les résultats obtenus ne tiennent pas uniquement à la position dans le cycle économique (récession ou expansion). Il est encore préférable de recueillir des données sur deux cycles économiques.

L'une des enquêtes longitudinales les plus longues actuellement en cours, la Panel Survey of Income Dynamics aux É.-U., permet aujourd'hui d'aborder d'importantes questions intergénérationnelles, l'échantillon permanent étant le même depuis plus de trente ans. Les modèles relatifs à la transmission de la pauvreté, au recours à l'assistance sociale et à l'instabilité des mariages d'une génération à l'autre comptent au nombre des études réalisées ou envisageables à l'aide de ces données. Ces éléments militent en faveur de longueurs d'échantillons permanents

maximales plutôt que minimales. Il y a toutefois un inconvénient à cela. À mesure que la longueur de l'échantillon permanent grandit, le fardeau de réponse s'alourdit et les risques de perte d'effectifs s'aggravent. On commence à avoir des doutes sur la nature représentative des données et la validité des conclusions. De surcroît, les tentatives pour retracer les répondants contribuent fortement à l'augmentation des coûts de l'enquête. Au vu de ces inconvénients, la durée actuelle des échantillons permanents est-elle appropriée?

La comparabilité internationale

Grâce à des études comparatives internationales, il est possible d'établir fortement la connaissance que nous avons de processus sociaux et économiques complexes. Dans le domaine de l'analyse du revenu, par exemple, un foisonnement d'études reposant sur des données transversales multinationales comparables rassemblées par la Luxembourg Income Study a constitué un apport important à notre perception des politiques de maintien du revenu et d'assistance sociale. Dans la dynamique des entreprises, le fait que l'on dispose d'enquêtes longitudinales comparables sur des établissements de fabrication a permis d'effectuer des études comparatives internationales de la croissance des entreprises et de la création et de la destruction des emplois. Il serait possible d'exploiter des occasions semblables, fondées sur d'autres enquêtes longitudinales si l'on créait des sources de données comparables au plan international. Mais la plupart des enquêtes ont été élaborées en vase clos. Que faudrait-il pour parvenir à une certaine cohérence internationale dans notre programme d'enquêtes longitudinales? Cela devrait-il devenir une priorité stratégique pour le Canada?

L'accès aux données

Dans les enquêtes transversales, il est souvent possible de produire un fichier de microdonnées filtrées de manière à en préserver la confidentialité et qui peuvent dès lors être diffusées dans le

Un autre mode d'accès important pour la recherche est l'accès indirect. Les chercheurs élaborent un programme destiné à extraire des données d'une base factice. Ce programme est soumis à Statistique Canada et exécuté à l'aide du fichier-maître. On prend les

viewer aujourd'hui les enfants adultes des jeunes qui faisaient partie du premier échantillon. La PSID est peut-être l'illustration de la durée et de la longévité de l'échantillon permanent nécessaires pour véritablement tirer profit des enquêtes longitudinales, profit qu'on ne peut tirer du jour au lendemain. Peut-être vaut-il mieux considérer les enquêtes longitudinales relativement nouvelles comme des « agents dormants », qui exigent de la patience et des investissements à long terme pour rapporter des dividendes.

Face au défi de faciliter l'accès aux microdonnées, un aspect devrait demeurer essentiel : l'engagement à préserver la confidentialité est incontournable pour obtenir le consentement des répondants à fournir de l'information.

public sans crainte de dévoiler l'identité des répondants. Dans le cas des enquêtes longitudinales, ce n'est pratiquement jamais possible. Elles renferment tellement de renseignements sur les caractéristiques et comportements des répondants que le risque de dévoilement croît de façon exponentielle avec chaque nouvelle vague de données. Fait paradoxal, l'augmentation du contenu informationnel nécessaire pour de nombreux chercheurs et analystes des politiques a elle-même créé des obstacles à l'accès à cette information¹.

Statistique Canada, le Conseil de recherches en sciences humaines et d'autres organismes se sont efforcés de lever ces obstacles et d'améliorer l'accès aux données tout en protégeant leur confidentialité. Résultat? L'épanouissement d'un réseau de centres de données de recherche (CDR) donnant accès à des installations contrôlées en vue de recherches prédéfinies et contrôlées par des pairs que l'on ne peut mener à bien sans avoir accès à des microdonnées non filtrées. Ce programme a permis d'améliorer grandement l'accès des chercheurs à des fichiers de données longitudinales.

mesures nécessaires pour en préserver la confidentialité et les résultats sont ensuite retournés au chercheur. Dans certains milieux, cette approche est mal perçue, car elle a pour effet de ralentir le processus de recherche, mais elle peut très bien convenir lorsque le délai d'exécution est court, ce qui dépend exclusivement du financement.

Face au défi de faciliter l'accès aux microdonnées, un aspect devrait demeurer essentiel : l'engagement à préserver la confidentialité est incontournable pour obtenir le consentement des répondants à fournir de l'information. Quoi qu'on fasse, il faut donner cette assurance et la respecter. Que faire alors pour améliorer l'accès aux données?

Le moment est-il vraiment venu de se questionner sur l'utilité des enquêtes longitudinales?

De par le monde, on relève de nombreux exemples d'enquêtes longitudinales à très long terme. La Panel Study for Income Dynamics (PSID) des États-Unis en fait partie : elle existe depuis suffisamment longtemps pour inter-

La recherche de l'équilibre

Au cours des années 1990, l'élaboration d'enquêtes longitudinales faisait partie des priorités tant des statisticiens que des analystes des politiques et des chercheurs empiriques. Dans notre évaluation des enquêtes longitudinales, nous devrions nous méfier des réactions excessives, dues à notre enthousiasme face à leur potentiel analytique (au risque peut-être d'en minimiser les problèmes pratiques) ou à une perception peut-être prématurée qu'elles n'ont pas rempli leurs promesses. Le défi consiste à effectuer une évaluation plus précise des avantages analytiques additionnels que l'on peut véritablement tirer du caractère longitudinal des enquêtes et de les pondérer en tenant compte des coûts et des limites imposés par la volonté et la capacité des répondants à répondre chaque année à nos questions.

Peut-être sera-t-il bientôt possible d'effectuer une évaluation réaliste des avantages et des lacunes des enquêtes longitudinales. Toute évaluation de ce genre devrait à tout le moins tenir compte des questions posées plus haut.

Note

- 1 Se reporter à l'article de C. Halliwell dans ce numéro pour une analyse en profondeur de ce sujet.

Aperçu des enquêtes longitudinales de Statistique Canada

La liste ci-dessous constitue une esquisse des grandes enquêtes longitudinales et des principaux ensembles de données produits par Statistique Canada.

Enquête nationale sur la santé de la population

Lancée en 1994-1995, à l'aide du financement du premier programme Lacunes statistiques, l'Enquête nationale sur la santé de la population (ENSP) a lieu tous les deux ans et son échantillon longitudinal est de 17 000 personnes de tous les âges. L'ENSP a pour objectif d'examiner :

- le degré, la tendance et la répartition de l'état de santé de la population;
- les éléments déterminants de la santé;
- les corrélats économiques, sociaux, démographiques, liés au travail et environnementaux de la santé;
- le lien entre l'état de santé et le recours aux soins de santé;
- enfin, le processus dynamique de la santé et de la maladie.

L'ENSP a également été conçue pour servir de plate-forme permettant d'ajouter du contenu ou un échantillon, et être reliée à des données administratives recueillies sur une base régulière, comme des statistiques sur l'état civil, des mesures environnementales, des variables communautaires et des données sur l'utilisation des services de santé.

Enquête sur la dynamique du travail et du revenu

Également financée à même le premier programme Lacunes statistiques, l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) examine les changements que connaissent les particuliers au fil du temps en matière d'activités liées au marché du travail et au revenu. Elle vise essentiellement à comprendre le bien-être économique des Canadiens : à quels changements économiques les particuliers et les familles sont confrontés et comment ils s'adaptent aux changements dans leur travail rémunéré, à la constitution de la famille, au fait de recevoir des paiements de transfert des gouvernements et à d'autres facteurs?

L'EDTR est la première enquête canadienne portant sur les ménages à fournir des données nationales sur les fluctuations du revenu qu'une famille ou un particulier typique connaît au fil des années et elle permet donc de mieux saisir la nature et l'étendue de la pauvreté au Canada.

L'EDTR comprend deux échantillons permanents. Chacun est composé d'environ 15 000 ménages, que l'on suit pendant six ans. On crée un nouvel échantillon tous les trois ans, de sorte qu'il y a toujours recoupement entre deux échantillons. On effectue des entrevues annuelles avec tous les membres du ménage âgés de 15 ans et plus; et les répondants ont la possibilité de donner accès à leurs données fiscales plutôt que de répondre à des questions sur leur revenu.

Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes

L'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) porte sur les enfants canadiens. Elle suit leur développement et leur bien-être depuis la naissance jusqu'à l'âge adulte. Débutée en 1994, l'ELNEJ est menée conjointement par Statistique Canada et Développement social Canada.

Cette étude recueille de l'information sur les éléments qui influencent le développement social, émotionnel et comportemental des enfants et surveille l'impact de ces éléments sur le développement des enfants au fil du temps. Elle couvre tout un éventail de sujets, dont la santé des enfants, l'information sur leur développement physique, leur apprentissage et leur comportement, ainsi que des données sur leur milieu social (famille, amis, écoles et communautés). Sa complexité tient au fait qu'elle comprend des données sur les enfants, les familles et les écoles.

L'ELNEJ s'intéresse à la population hors établissements (des enfants ayant entre 0 et 11 ans au moment de leur sélection) des dix provinces canadiennes. On effectue des entrevues tous les deux ans, de sorte qu'on a aujourd'hui recueilli cinq cycles de données.

Enquête sur les lieux de travail et les employés

L'Enquête sur les lieux de travail et les employés (ELTE) est une enquête des lacunes statistiques visant à explorer la vaste gamme de questions relatives aux employeurs et à leurs employés. Elle vise à éclairer les relations qui existent entre compétitivité, innovation, utilisation des technologies et gestion des ressources humaines du côté des employeurs, et utilisation des technologies, stabilité de l'emploi et gains du côté des employés.

Son unicité tient au fait qu'employeurs et employés sont reliés au niveau des microdonnées : on choisit des employés au sein des milieux de travail faisant partie de l'échantillon. On obtient donc de l'information à la fois sur l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail, ce qui permet d'enrichir les études sur ces deux aspects.

L'enquête porte sur quelque 6 000 établissements commerciaux. On suit l'échantillon initial de 1999, auquel s'ajoute tous les deux ans un échantillon de nouvelles entreprises parmi les unités ajoutées au Registre des entreprises depuis le dernier sondage. Les établissements commerciaux restent dans l'échantillon de l'ELTE pendant six ans. On effectue un suivi auprès d'un échantillon de quelque 20 000 employés de ces entreprises tous les deux ans.

Enquête auprès des jeunes en transitions

Cette enquête vise à examiner les grandes transitions vécues par les jeunes. Financée par Ressources humaines et Développement des compétences Canada, elle comprend la mesure de ces grandes transitions, y compris presque toutes les expériences d'enseignement officiel et la plupart des expériences sur le marché du travail, les réalisations, les aspirations et les attentes, de même que les expériences d'emploi. Elle couvre deux cohortes : les jeunes qui avaient 15 ans et ceux qui avaient de 18 à 20 ans en 2000. On effectue des entrevues tous les deux ans.

La première cohorte a été sélectionnée dans les écoles. L'échantillon de 30 000 jeunes a aussi complété le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), qui offre des mesures directes et comparables au plan international des compétences en lecture, mathématiques et sciences. Plus de trente pays participent au PISA.

Enquête nationale auprès de diplômés et Enquête auprès des titulaires d'un doctorat

L'Enquête nationale auprès de diplômés (END) et l'enquête auprès des titulaires d'un doctorat examinent les résultats atteints sur le marché du travail par les diplômés postsecondaires deux et cinq ans après l'obtention de leur diplôme. Provenant des établissements postsecondaires, l'échantillon comprend un suréchantillon des diplômés de la maîtrise ainsi qu'un recensement des détenteurs de Ph. D. Financée à l'origine par Développement des ressources humaines Canada, l'ENG est une vieille enquête longitudinale. À l'heure actuelle, elle est financée dans le cadre de Lacunes statistiques II.

L'enquête couvre la satisfaction des diplômés à l'endroit de leur travail et de leur carrière, les taux de sous-emploi et de chômage, le genre d'emploi obtenu par rapport aux

attentes et aux exigences en matière de qualifications, et l'influence de l'enseignement postsecondaire sur les réalisations professionnelles.

Cette enquête est menée environ tous les cinq ans, la dernière cohorte étant celle des diplômés de l'année 2000.

Dernièrement, une enquête sur les doctorats obtenus a été ajoutée au programme. Elle permet de recueillir de l'information sur les projets des détenteurs de Ph. D. au moment de l'obtention de leur diplôme, y compris les projets d'études futures, de migration et d'emploi.

Données administratives longitudinales

La base de données administratives longitudinales (DAL) est un fichier conçu comme outil de recherche sur le revenu et la démographie. Elle renferme un échantillon de 20 % du Fichier T1 sur les familles et de la Banque de données longitudinales sur les immigrants. Dans la mesure du possible, on a harmonisé les variables et on peut établir un lien entre les années pour les mêmes particuliers à partir des données de 1982. De nouvelles données s'ajoutent au fichier chaque année.

Le fichier renferme quelques variables démographiques annuelles clés sur les particuliers qui s'y trouvent, ainsi que de l'information sur le revenu annuel pour le particulier et sa famille de recensement pour l'année en question. Pour les immigrants établis depuis 1980, il contient aussi certaines caractéristiques clés observées au moment de leur établissement.

Grâce à leur nature longitudinale, les DAL permettent d'effectuer des recherches personnalisées sur les phénomènes dynamiques, ainsi que des structures transversales représentatives. On se sert des données pour évaluer des programmes gouvernementaux et soutenir des recommandations de politiques, de même que pour des analyses des conditions socio-économiques.

Banque de données longitudinales sur les immigrants

La Banque de données longitudinales sur les immigrants (BDIM) est une base de données combinant des dossiers d'immigration et de fiscalité. Elle couvre les années d'établissement des immigrants depuis 1980 et est mise à jour chaque année à l'aide d'information fiscale depuis 16 ans. La BDIM offre des données sur le comportement économique des contribuables immigrants et constitue la seule source établissant un lien direct entre les moyens d'action de la politique sur l'immigration et le rendement économique des immigrants. Elle est gérée par Statistique Canada au nom d'un consortium fédéral-provincial dirigé par

Citoyenneté et Immigration Canada et couvre des personnes ayant obtenu leur statut d'immigrant admis depuis 1980 et rempli au moins un rapport d'impôt depuis qu'ils sont résidents permanents.

La BDIM soutient l'analyse des résultats sur le marché du travail des diverses catégories d'immigrants, avec leurs caractéristiques, par exemple d'enseignement et d'aptitudes en français ou en anglais, ainsi que la recherche sur le rôle de l'assistance sociale, et la migration secondaire interprovinciale et interurbaine.

Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada

L'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada (ELIC) a été lancée en 2001 afin de répondre à un besoin croissant d'information sur les immigrants récents. Si l'intégration peut prendre plusieurs années, l'ELIC a été conçue pour étudier les quatre premières années de l'établissement, période durant laquelle les nouveaux venus tissent des liens économiques, sociaux et culturels.

L'étude a un double objectif : examiner la façon dont les immigrants s'adaptent au mode de vie canadien et fournir de l'information sur les facteurs pouvant faciliter ou retarder cette adaptation.

Les sujets couverts dans l'enquête comprennent la maîtrise de la langue, le logement, l'enseignement, la reconnaissance des titres de compétences étrangers, l'emploi, la santé, les valeurs et attitudes, le développement et l'utilisation des réseaux sociaux, et la perception de l'établissement au Canada.

La population cible de l'enquête comprend des immigrants qui satisfont à tous les critères suivants : arrivée au Canada entre octobre 2000 et septembre 2001; âgés de 15 ans ou plus à leur arrivée au Canada; venus de l'étranger à titre de résidents permanents et, donc, ayant dû demander à être admis au Canada par l'entremise d'une mission canadienne à l'étranger.

Toutes les personnes qui ont présenté leur demande alors qu'elles se trouvaient au Canada ont été exclues de l'enquête puisqu'elles ont pu se trouver au Canada pendant un certain temps avant d'obtenir leur statut de résident permanent et que leurs caractéristiques d'adaptation pouvaient dès lors être très différentes de celles des personnes arrivées récemment au Canada.

L'Économie sociale au Canada

Horizons, volume 8, numéro 2 décembre 2005

L'engagement récent du gouvernement du Canada à l'égard de l'économie sociale pose la question des nouvelles formes de compromis entre les intérêts individuels, collectifs et l'intérêt général. Le prochain numéro de *Horizons* fait appel à de grands spécialistes de l'économie sociale et du développement économique communautaire afin d'explorer les principaux enjeux qui en découlent : modèles de gouvernance impliquant l'État, le marché et le tiers secteur; efficacité des dispositions législatives actuelles; politiques publiques interpellées; et directions pour la recherche reliée à l'économie sociale. Les articles examinent aussi le rôle des gouvernements dans le développement de ce secteur.

Auteurs des articles de fond

Louis Fravreau, Université du Québec en Outaouais

Jean-Marc Fontan, ARUC-Économie sociale

Louis Jolin, Université du Québec à Montréal

Shauna MacKinnon, Canadian Centre for Policy Alternatives

Mel Evans, Middlesex University

David Lepage, Fast Track to Employment

Une vaste plateforme pour la collecte de données

John Greenwood
Société de recherche sociale appliquée

John Greenwood est le directeur général de la Société de recherche sociale appliquée.

Données d'enquêtes ou données administratives? Et si vous pouviez avoir les deux, voire plus? Les expériences sociales offrent la possibilité de tirer, de sources diverses, des données extrêmement riches sur les participants.

Depuis 1991, la Société de recherche sociale appliquée (SRSA) encourage le recours à des expériences sociales – ou des projets-pilotes en politique sociale – afin de tester des innovations prometteuses. Au cours de cette période, la SRSA a participé à l'assignation aléatoire de plus de 30 000 personnes, dont des parents seuls touchant de l'aide sociale, des travailleurs déplacés, des personnes à faible revenu vivant dans des régions urbaines, des chômeurs chroniques dans des régions défavorisées et, plus récemment, des élèves entrant au secondaire. Ces expériences ont permis de tester la stimulation de l'emploi et de l'épargne et les mesures visant à encourager l'éducation postsecondaire. Bien que les caractéristiques des participants et les programmes testés varient selon les projets, ceux-ci ont cependant un élément en commun : la richesse des données qui permettent d'évaluer l'incidence des programmes et de mener des analyses de sous-groupes et de coûts-avantages.

À titre d'exemple, le Projet d'autosuffisance (PAS), la première et la plus durable des expériences menées par la SRSA, consistait en une enquête de référence et trois enquêtes de suivi qui, pour certains des participants, couvraient une période allant jusqu'à 72 mois après le début de l'enquête. Le PAS a également obtenu des données à partir des dossiers administratifs de l'assurance-emploi, des organismes d'aide au revenu provinciaux et de l'Agence du revenu du Canada, qui couvraient une période pouvant aller jusqu'à trois ans avant le début de l'enquête et huit ans après celle-ci. Pour les membres du groupe opérationnel, le projet permettait de compiler des

données détaillées visant à assurer la surveillance et le suivi à la fois de la fréquence et des schémas d'utilisation des services du PAS, tout au long du projet. En outre, au milieu de l'étude, le PAS collectait des données sur les enfants de certains participants; on a observé que celles-ci étaient liées à celles de leurs parents. Le PAS a enquêté auprès de 9 500 parents seuls prestataires de l'aide sociale depuis au moins un an en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick, entre novembre 1992 et mai 1995. Étant donné la sélection aléatoire des participants potentiellement admissibles, à partir des dossiers de l'aide sociale, et le taux élevé de participation volontaire au projet, l'échantillon de recherche était largement représentatif de la population cible définie pour cette étude.

Le PAS et les expériences de ce type peuvent produire des séries de micro-données reliées extrêmement riches, en raison du processus rigoureux de consentement à l'étude, qui fait intégralement partie de l'inscription des participants. Étant donné que ces expériences sociales sont menées à des fins de recherche, les personnes qui y participent consentent à répondre à des enquêtes et à permettre aux membres de l'équipe de recherche d'obtenir des données à partir de dossiers administratifs précis et d'établir des liens entre celles-ci et toutes ces sources.

Les renseignements sur les membres du groupe témoin mettent en évidence les expériences d'une population. Les renseignements sur les membres du groupe opérationnel dévoilent les expériences d'une population semblable, qui est exposée à l'intervention que l'on teste. Généralement, ces expériences permettent de tirer quatre ensembles de données : les données longitudinales sur les membres des deux groupes, et les ensembles de données administratives longitudinales sur chacun des groupes. Que les données

proviennent d'études longitudinales ou de dossiers administratifs, chacun de ces ensembles présente ses faiblesses et ses qualités. Une étude autonome peut permettre d'en apprendre davantage sur une population précise et sur les questions qui la touchent. S'il s'agit d'une étude longitudinale, on obtient plusieurs vagues de données sur les mêmes personnes, ce qui permet d'étudier les transitions et les changements importants au cours du temps.

Cependant, un projet-pilote offre également la possibilité d'explorer le pourquoi et le comment des effets observés. De tels projets tentent de reproduire l'application d'un programme dans des circonstances réelles.

Les données administratives peuvent fournir de l'information sur la participation de différents groupes de clients à un programme précis, et sur la nature et la durée du recours aux services.

La force unique d'une expérience découle de la capacité à combiner ces ensembles de données. Comparer les données sur les membres du groupe témoin avec celles du groupe opérationnel met en lumière l'effet de causalité du programme. Cela permet d'examiner les réactions comportementales à une intervention précise et, notamment, d'étudier comment se traduisent ces réactions à long terme.

Cependant, ces données peuvent servir à des analyses qui dépassent largement l'estimation des incidences du programme. Jusqu'à présent, 26 documents de recherche, qui se fondent tous sur les données du PAS pour explorer une pléthore de sujets, ont été rédigés par des universitaires ou sont en préparation. On peut également se servir de cette information dans des modèles de micro-simulation, qui tentent d'évaluer les effets de différents programmes sur des populations cibles. Pourtant, les modèles de micro-simulation sont de grands con-

sommateurs de données. Ils exigent des quantités importantes de micro-données afin de simuler des réactions comportementales qui s'appliquent aux personnes et de les compiler pour la population cible à partir des caractéristiques des personnes qui forment cette population. Les résultats expérimentaux peuvent également servir à des analyses de variables instrumentales. Par exemple, si l'on remarque qu'un programme permet de faire

augmenter l'emploi, le statut du groupe opérationnel pourra servir à étudier l'effet de l'emploi sur une série d'autres résultats (comme les incidences sur la santé des enfants).

Le principal objectif d'une expérience sociale est de déterminer si une politique fonctionne – c'est-à-dire, si elle produit des effets sur les résultats étudiés. Cependant, un projet-pilote offre également la possibilité d'explorer le pourquoi et le comment des effets observés. De tels projets tentent de reproduire l'application d'un programme dans des circonstances réelles. Les interactions permanentes de l'équipe de recherche avec les participants sur une longue période, parfois plusieurs années, offrent la possibilité de nuancer la compréhension des expériences, des circonstances, des motivations et de la diversité des personnes dont on vise à modifier le comportement par la politique en question.

Recueillir des données qualitatives et avoir recours à des méthodes telles que des observations sur le terrain, des groupes témoins et des entretiens permet d'obtenir des renseignements sur les personnes qui font l'objet de l'in-

tervention et sur les autres intervenants, qui vont au-delà de ce que l'on peut tirer des sources quantitatives. En outre, grâce à cette approche d'analyse par raisonnement inductif, ces données qualitatives offrent la possibilité d'explorer comment une politique d'intervention est vécue par la population. En contribuant à révéler pourquoi et comment les gens font des choix précis, ces données fournissent un contexte d'interprétation des données quantitatives qui se rapportent aux résultats. Cette approche intégrée de la collecte et de l'analyse des données aide les responsables de l'élaboration des politiques à mieux comprendre comment les gens réagissent à une nouvelle initiative, notamment en quoi ces réponses changent selon des groupes ayant différentes caractéristiques. Pour les agents de programmes, de telles connaissances sont inestimables lorsqu'ils tentent d'adapter les théories aux programmes et à la prestation de services, afin que le programme soit plus susceptible de toucher la population cible et de correspondre à ses besoins réels.

Comme toutes les sources de données, cependant, les expériences sociales ont leurs limites. On ne peut obtenir et utiliser les données qu'avec le consentement des participants (bien que d'autres formes de collecte de données comprennent également des contraintes : des restrictions de plus en plus importantes à l'utilisation des dossiers administratifs à des fins de recherche). De trop grandes exigences risquent tout simplement de décourager les personnes de participer, et par là même, nuire à l'étude. Par conséquent, les objectifs de la recherche pourraient être revus à la baisse. De plus, les données sont obtenues uniquement auprès de ceux qui se sont inscrits, ainsi les échantillons de recherche peuvent ne pas être entièrement représentatifs de la population cible. La sélection peut être faussée (à cause du refus de certains de par-

ticiper à une étude, par exemple) lorsqu'on cherche des participants au sein d'une population connue (les dossiers de l'aide sociale, par exemple, pour le PAS).

D'autres projets peuvent dépendre d'échantillons de commodité. Pour \$avoir en banque, une étude expérimentale portant sur les plans d'épargne jumelée des personnes à faible revenu, les participants ont été recrutés à partir des recommandations des agences de prestations de services et par la publicité (des dépliants distribués dans les quartiers défavorisés et dans les transports en commun, par exemple). Les caractéristiques de

l'échantillon peuvent être comparées aux autres données dont on dispose sur les populations à faible revenu, mais en réalité, on ignore précisément de quelle population l'échantillon de \$avoir en banque est représentatif.

Les méthodes de recrutement influencent certainement la probabilité de toucher certaines catégories de population, et les personnes qui considèrent les services offerts adaptés à leurs besoins sont sans doute surreprésentées dans l'échantillon. Ces distorsions risquent de limiter les types d'analyses qui pourront être menées à l'aide de ces données. Enfin, mettre en place une expérience peut être une solution

onéreuse par rapport à une enquête menée sur le terrain, puisque les coûts de l'application et du fonctionnement des programmes-tests peuvent être beaucoup plus élevés que les coûts de collecte de données.

Malgré leurs limites, cependant, les expériences sociales offrent des possibilités considérables d'extraction de données. La plus grande limitation est qu'il ne se fait pas suffisamment d'expériences. Cela ne changera que lorsqu'on investira davantage dans la production de données permettant d'appuyer l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.

Politique publique fondée sur des preuves

Nouveaux outils inspirés de l'économie expérimentale

24-25 octobre 2005
Château Cartier, Aylmer (Québec)

**Vous trouverez plus de
renseignements au sujet du
programme et de l'inscription
sur le site du PRP.**

L'économie expérimentale s'impose rapidement comme méthode d'élaboration de politiques novatrices fondées sur des preuves, grâce en grande partie, aux travaux de Vernon Smith et Daniel Kahneman, lauréats du prix Nobel d'économie 2002.

Le PRP et le CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations) vous convient à une conférence d'une journée et demie sur les applications stratégiques de la recherche expérimentale. Cette invitation s'adresse aux chercheurs en politique et aux décideurs qui s'intéressent au potentiel de cette méthodologie prometteuse pour ce qui est d'éclairer les prises de décisions dans les domaines les plus variés : santé, éducation et formation, politique sociale, politique industrielle et réglementation, énergie et environnement, et politique financière. La conférence vise en particulier à :

- Mettre en relief des exemples précis de recherches effectuées par des expérimentalistes dans divers domaines.
- Explorer, par la discussion et les démonstrations interactives, ce qui distingue les données expérimentales différentes et leur utilité dans le contexte de l'élaboration de politiques.
- Encourager les analystes en politique et les décideurs à recourir à des travaux expérimentaux pour appuyer la prise de décisions.

Les expériences économiques et comportementales offrent une précieuse série d'outils pour tester le comportement humain dans diverses situations réelles et peuvent être appliquées à toute une gamme de problèmes pratiques que posent les politiques publiques et les programmes. Ainsi, on peut s'en servir pour tester les réactions des populations cibles face aux incitatifs fiscaux et à la participation à un nouveau programme gouvernemental. Les expériences offrent un contexte contrôlé et une méthodologie uniforme, coûtent beaucoup moins cher que de nombreux autres efforts de collecte de données et peuvent permettre d'éviter les répercussions coûteuses de décisions erronées.

Quand les données ne suffisent pas...

Michael C. Wolfson
Statistique Canada

Le Canada a beaucoup de chance d'être bien nanti en données socio-économiques, la plupart provenant de l'agence statistique nationale, Statistique Canada. Celles-ci forment la base d'une série d'activités. Les rapports mensuels et trimestriels sur des aspects-clés de l'économie, tels que l'emploi, la croissance du PIB et les taux d'inflation, sont fondamentaux pour la politique macro-économique. Les résultats annuels sur divers éléments, comme le taux de divorce, l'espérance de vie, la prévalence de faibles revenus et les habitudes de dépenses des ménages, fournissent les chiffres de base indispensables à d'innombrables analyses partout au pays – notamment aux débats sur les politiques et dans les médias grand public, ainsi qu'aux conversations familiales autour de la table de la cuisine. D'autres données, telles que les revenus en fonction de l'emploi, influencent nos choix personnels comme les matières que l'on décide d'étudier au collège ou à l'université.

Sous-jacents à toutes ces statistiques sommaires, il existe divers ensembles de données, tels que le recensement de la population qui énumère de manière détaillée les données sur les emplois et les revenus et la Base canadienne de données sur la mortalité, qui recense de l'information sur la cause des décès. Grâce à ceux-ci, les chercheurs peuvent mener diverses études plus approfondies – portant, dans le cas de la Base de données sur la mortalité, sur la contribution de la baisse du nombre de décès liés à une maladie du cœur à l'amélioration de l'espérance de vie. Il existe également des ensembles de données plus complexes, surtout dans les enquêtes longitudinales, qui fournissent non seulement de l'information sur des échantillons représentatifs de personnes ou d'entreprises à un moment donné, mais également des observations répétées sur les mêmes entités au cours des années. Vu leur caractère longitudinal, ces enquêtes permettent aux analystes de tenter de comprendre les dynamiques de fond en matière de

santé, de développement de l'enfant et du comportement de la population active au Canada¹.

Nonobstant cette richesse, il demeure nombre de questions empiriques importantes relevant de la politique et de la recherche, auxquelles les données seules ne permettent pas de répondre. Les deux raisons principales de ce constat sont d'abord que de nombreuses questions politiques exigent des renseignements plus vastes que ce que contient n'importe quel ensemble de données unique. C'est un fait connu en politique macro-économique, où réunir les comptes nationaux et en établir la mesure sommaire, le PIB, exige la synthèse de centaines d'ensembles de données. Deuxièmement, les débats politiques comprennent généralement des questions relevant des attentes et fondées sur des hypothèses. En macro-économie, encore une fois, on peut répondre à ces questions grâce à des modèles de simulation économétrique à grande échelle, étroitement liés au cadre conceptuel sous-jacent aux comptes nationaux et aux données tirées de ceux-ci.

Si les synthèses de données et les modèles de simulation articulés autour d'un même thème sont bien établis en politique macro-économique, ils restent très rares dans des domaines plus vastes, comme en politiques sanitaires et socio-économiques. Plusieurs exemples permettent à la fois de montrer que les synthèses de données et les modèles de simulation doivent être appliqués à plus vaste échelle, mais également de prouver leur faisabilité.

Avant de traiter de ces exemples, on est en droit de se demander ceci : si ces idées sont si bonnes et si elles ont été aussi bien acceptées en politique macro-économique depuis plus d'un demi-siècle, pourquoi ne le sont-elles pas encore dans d'autres domaines, comme ceux que nous avons mentionnés? La réponse est d'ordre informatique. Les idées méthodologiques-clés ont été énoncées il y a plusieurs dizaines d'années.

Michael C. Wolfson
est statisticien en chef,
Secteur de l'analyse et développement,
à Statistique Canada.

Or, ce n'est que depuis l'arrivée du traitement informatique moderne et rapide que les enquêtes à grande échelle, comportant plusieurs variables, et les autres ensembles de données qui fournissent de quoi alimenter ces synthèses de données sophistiquées, sont possibles. C'est le cas également pour des types d'analyses statistiques de données, plus complexes mais nécessaires, et pour les micromodèles de simulation modernes (par opposition aux macromodèles).

Le premier des trois exemples que nous avons évoqués, la base de données et le modèle de simulation de politique sociale de Statistique Canada (BD/MSPS) date d'il y a environ 20 ans. (Les modèles liés remontent à la Commission royale Carter au sujet de la réforme fiscale au Canada, dans les années 1960, et des modèles semblables à la BD/MSPS étaient utilisés aux États-Unis il y a plus de 30 ans.) La BD est un exemple de synthèse de données, alors que le MSPS permet à ses utilisateurs de poser des questions hypothétiques sur les politiques et d'y répondre précisément.

La genèse de la BD/MSPS était liée en partie à la Commission royale McDonald, dont une des recommandations était le revenu annuel garanti. L'étude sérieuse de cette idée date également du milieu des années 1970, avec le Document de travail sur la sécurité sociale au Canada de M. Lalonde. Ce genre d'orientation politique est très vaste et touche de nombreux programmes gouvernementaux existants ainsi que le régime fiscal. Par conséquent, pour analyser les répercussions de l'adoption d'une telle proposition, une base de données comprenant tous les principaux éléments s'imposait, afin de déterminer à la fois comment fonctionnaient les programmes du moment et comment définir les niveaux d'admissibilité et de prestations du nouveau programme. En plus des données sur la composition des familles, cette base comprenait de l'information sur les revenus

de sources diverses, les revenus hebdomadaires (selon l'expression employée par le système d'assurance-chômage), et les déductions nécessaires pour calculer les impôts à payer.

Malheureusement, il n'existait pas de base de données unique comprenant tous les renseignements nécessaires. Ceux-ci existaient, mais étaient

Dans le cas du modèle LifePaths, il nous faut entrelacer non seulement des dynamiques de transition du marché professionnel et de la démographie, mais également les dynamiques de déficiences, de l'utilisation du temps et de l'épargne privée.

éparpillés entre différents ensembles de données. Par conséquent, on a créé la BD au terme d'un exercice de synthèse – semblable par son esprit à ce qui était déjà utilisé dans les comptes nationaux, mais radicalement différent et plus complexe dans la mesure où les données devaient être cohérentes pour les personnes, les familles et les ménages, et pas seulement pour de larges secteurs de l'économie.

Un défi semblable s'est présenté lors des débats qui ont mené à la mise en place de la taxe sur les produits et services (TPS), à la fin des années 1980. Un crédit remboursable de la TPS, intégré au système fiscal et permettant de faire contrepois à l'incidence régressive de la taxe, était alors à l'étude. Or, déterminer l'incidence conjointe de la répartition distributionnelle sur des ménages aux revenus différents, du prix taxé des denrées sur les dépenses, et d'un crédit d'impôt remboursable à même l'impôt sur le revenu, exige des données sur les habitudes de dépenses et les revenus des personnes et des ménages. La BD est un outil unique au Canada, qui fournit une synthèse de données conçue précisément pour permettre une telle analyse. En outre, le MSPS est étroitement lié à l'architecture de la BD, afin de permettre aux analystes – à l'aide de leur propre PC – d'essayer toutes sortes de

scénarios de politiques et d'évaluer à la fois leurs incidences fiscales et distributionnelles.

Depuis peu, les journalistes travaillent parfois avec Statistique Canada pour mener des simulations, à l'aide de la BD/MSPS, des éléments-clés des programmes électoraux des grands partis politiques, dont ils publient ensuite

les résultats dans les quotidiens. La BD/MSPS est accessible gratuitement aux chercheurs universitaires. Elle est également en vente, et est utilisée par un certain nombre de ministères, provinciaux ou fédéraux, et de groupes de réflexion sur les politiques.

Le deuxième exemple de ces méthodes prometteuses est le modèle LifePaths de Statistique Canada, né lors des travaux du comité spécial du Parlement de la réforme des pensions, où la question la plus controversée portait sur les retraites des auxiliaires familiales. À l'instar des revenus annuels garantis et de la TPS, il ne s'agissait pas uniquement d'une question de politique d'envergure, sur les plans politique et fiscal, mais également d'un défi important sur le plan analytique. Le projet de retraite des auxiliaires dépendait de trois types de caractéristiques socio-économiques – la situation de famille, les revenus des deux conjoints et la fertilité. En outre, cette proposition était par nature dynamique ou longitudinale. Il s'agissait de déterminer l'incidence de la situation de famille et de la fertilité, combinée aux revenus des personnes ayant entre 20 et 40 ans, sur l'admissibilité aux retraites après 65 ans. Or, ces données longitudinales n'existaient tout simplement pas. De plus, même si nous avions mené des

enquêtes longitudinales auparavant, la question concernait les coûts et avantages à long terme de cette politique. La seule façon de surmonter ces défis analytiques est de combiner synthèse de données et modèle de microsimulation. Dans ce cas, cependant, la synthèse était beaucoup plus complexe, car elle devait comprendre les représentations statistiques des dynamiques : quelles étaient les probabilités de mariage à différents âges? Dans quelle mesure celles-ci dépendaient-elles de l'éducation et de l'expérience professionnelle? Qu'en est-il de l'influence de la fertilité sur le mariage et vice-versa?

Il y a plusieurs années, LifePaths, exemple des avantages de cette approche, a servi à examiner les questions d'équité générationnelle. Au cours des années 1990, les préoccupations entourant les déficits des gouvernements nationaux ont poussé ces derniers à étudier également la dette accumulée. Certains analystes américains ont conçu une méthodologie appelée « comptabilité générationnelle », grâce à laquelle ils avançaient que la dette accumulée était un fardeau injuste pour les générations futures. Cependant, les méthodes sous-jacentes étaient plutôt simplistes, comme celle qui consistait à utiliser uniquement une personne moyenne ou un « agent représentatif » pour chaque génération, en négligeant complètement l'Histoire, telle que les cohortes de personnes qui ont connu la Grande Dépression des années 1930, et en partant de taux de croissance constants jusqu'à l'infini. À l'inverse, LifePaths génère des cohortes de naissances réalistes, qui reflètent des schémas historiques et projetés, et intègrent l'hétérogénéité des variations de comportements au cours d'une vie, qu'il s'agisse de mariage ou de fertilité. Ces cohortes réalistes vivent des expériences professionnelles différentes, avec les conséquences sur leur impôt personnel sur le revenu et sur les transferts qu'elles impliquent, telles que les pensions de vieillesse

et les prestations du Régime des pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec.

Lorsqu'on a répété cet exercice de comptabilité générationnelle dans le contexte, plus riche et plus représentatif, des cohortes de naissances qui se chevauchent dans LifePaths, le résultat était fort différent. Décortiquer les caractéristiques de « l'agent représentatif » afin de refléter les écarts réalistes des niveaux de revenus chez les hommes et les femmes de cohortes successives, à la fois à un âge donné et au cours de leur vie, a démontré qu'il y avait une bien meilleure redistribution au sein de chaque génération, grâce aux impôts et aux transferts du Canada, qu'entre les générations. Ainsi, l'analyse LifePaths a mis en évidence les limites des analyses économiques universitaires conventionnelles de comptabilité générationnelle. Elle illustre également l'énorme potentiel d'analyse d'une série de questions politiques importantes, y compris non seulement la durabilité fiscale du régime de pensions du Canada malgré le vieillissement de la population, mais aussi le revenu adéquat pour les personnes âgées de demain.

Plus récemment, le modèle LifePaths s'est révélé fondamental au travail sur le volet du Projet de recherche sur les politiques portant sur le vieillissement de la population et sur la flexibilité des parcours de vie. Une des questions politiques centrales du projet était de déterminer dans quelle mesure la génération des baby-boomers vieillissante et approchant de la retraite allait laisser en héritage des pénuries et (ou) des pressions fiscales excessives. Le cas échéant, il nous faut entrelacer non seulement des dynamiques de transition du marché professionnel et de la démographie, centrales au projet des retraites des auxiliaires familiales, mais également des dynamiques de déficiences, de l'utilisation du temps et de l'épargne privée. Encore une fois, les données existent dans ces domaines, de même que des ensem-

bles de données parfois longitudinaux, fondamentaux pour l'élaboration de descriptions statistiques de ces dynamiques de transition, mais non en un seul ensemble. Il s'agit donc, de nouveau, de faire une synthèse de cette information – en observant et en extrayant un réseau systématique de régularité empirique à partir de différentes enquêtes, et en mettant ensuite sur pied un cadre de simulation informatique. Celui-ci doit se fonder sur ces descriptions de l'évolution des caractéristiques des personnes au cours du temps, afin de créer des biographies synthétiques mais réalistes pour de vastes échantillons de personnes hypothétiques.

On peut alors changer des aspects clés du comportement – tels que les retraites et la participation des femmes au marché du travail – afin d'explorer les incidences de la taille de la population active par rapport à la population de retraités, sur plusieurs décennies. À partir de ce genre de scénarios, d'autres questions peuvent être axées sur les changements possibles aux politiques publiques, telles que la réglementation qui influence la structure incitative des régimes de retraite privés, ou l'appui aux congés parentaux et aux garderies.

Le troisième exemple concerne le domaine de la santé. Statistique Canada a créé un modèle jumeau à LifePaths appelé POHEM, Modèle de la population et de la santé. Sur le plan méthodologique, les questions sont très semblables. Pourtant, il existe de nombreux domaines où l'on a besoin de savoir en quoi les changements de comportement ont une incidence sur l'état de santé. La principale différence entre les deux modèles est que le dernier est axé sur les dynamiques des facteurs-risque tels que le tabagisme, l'obésité, le cancer et les maladies cardiaques, et les caractéristiques de l'état de santé, comme la mobilité et la douleur. Pourtant, il se fonde sur LifePaths en incorporant l'information détaillée sur les dynamiques de transitions en matière de

fertilité, de nuptialité, d'éducation et de comportements de la population active (mais non sur les impôts et les programmes de transfert du gouvernement).

Un projet mené récemment avec Santé Canada a permis d'appliquer le POHEM à l'évaluation de l'incidence potentielle de la détection du cancer colorectal. Un certain nombre d'essais contrôlés au hasard ont été publiés dans la littérature portant sur l'efficacité d'un type ou l'autre de détection (p. ex., le sang occulte fécal et la sigmoïdoscopie), mais ces essais étaient fondés sur des populations assez peu représentatives. Avec POHEM, il était possible de lier les résultats de ces études, surtout leurs taux de détection faux positifs et faux négatifs, aux données détaillées sur l'incidence du cancer à partir d'un registre tenu par Statistique Canada et un modèle exhaustif des coûts du cancer colorectal, afin d'estimer les coûts et avantages de divers scénarios pour la population canadienne, selon une périodicité (biennale, par exemple), des tranches d'âges précises (p. ex., entre 50 et 69 ans) et le taux de participation. Les résultats de ces simulations ont ensuite été exploités par un panel de cliniciens experts rassemblés par Santé Canada en vue de la publication de directives communes sur la détection du cancer colorectal.

Une autre application du POHEM, en partenariat avec la nouvelle Agence de santé publique du Canada, vise à évaluer et prévoir les interactions entre les comportements « sains », comme l'activité physique, les effets proximaux tels que l'obésité, et les autres effets comme le diabète et les maladies cardiaques. L'objectif, ici, est de créer un cadre analytique avec lequel on peut projeter l'incidence de différentes interventions, vis-à-vis, par exemple, de l'exercice ou du régime alimentaire, sur la santé des Canadiens.

Une autre application récente du POHEM portait sur la question clinique délicate de la pertinence de

prescrire un médicament dont on connaît à la fois les avantages et les dangers. L'exemple récent le plus connu à ce sujet est celui des inhibiteurs Cox-2, qui comportent des avantages du point de vue de la douleur musculo-squelettique, mais également des risques de maladies cardiovasculaires. Il y a quelques années, le Tamoxifen illustre également ce problème. On en faisait une utilisation nouvelle, afin de prévenir le cancer du sein chez des femmes en santé, mais dont le risque était élevé, du fait que leur sœur ou leur mère était atteinte, par exemple.

Dans ce cas, un important essai clinique venait de démontrer que ce médicament permettait de prévenir très efficacement les nouveaux cas de cancer – à tel point que les essais ont été arrêtés très tôt, car on a considéré qu'il était contraire à la déontologie de refuser ce médicament aux participantes à haut risque qui prenaient le placebo. Cependant, les résultats publiés montraient clairement que le Tamoxifen préventif présentait également des effets nuisibles, et qu'au bout du compte, le taux de mortalité demeurait le même. En outre, la population inscrite à l'étude venait surtout des États-Unis, et ne représentait pas forcément les femmes qui prendraient le médicament, s'il était approuvé, au Canada.

Le POHEM a néanmoins permis de répondre à la question suivante : « Que se passerait-il si le Tamoxifen était approuvé et mis en marché au Canada, de la même façon qu'il l'a été aux États-Unis, par la Food and Drug Administration? ». Il s'agissait d'une analyse complexe, exigeant encore une fois une importante synthèse de données. À titre d'exemple, cette étude se fondait sur les cas détaillés de cancer du sein à des âges précis et sur les coefficients de survie du Registre national du cancer. D'autres facteurs ayant une influence sur l'incidence de cancers du sein et leurs corrélations ont été tirés de l'Étude nationale canadienne sur le dépistage du cancer

du sein. Les résultats de cette analyse faisaient réfléchir : lorsqu'on a eu pris en compte les effets nuisibles du médicament, y compris la marge d'erreur, parfois importante, ainsi que ses effets bénéfiques sur l'incidence du cancer du sein, l'effet net était la possibilité que ces femmes canadiennes ne connaissent finalement aucune amélioration de leur espérance de vie.

Cette analyse du Tamoxifen met en évidence le potentiel énorme de ce type d'études – par exemple, de fournir des données cliniques et scientifiques pour Santé Canada, l'Office canadien de coordination de l'évaluation des technologies de la santé et les formulaires provinciaux des pharmaciens.

Ces différents exemples montrent que le traitement moderne des données a permis de concevoir une panoplie d'outils analytiques nouveaux et efficaces. Non seulement les ordinateurs ont-ils permis à Statistique Canada d'entreprendre des enquêtes beaucoup plus complexes et détaillées, y compris des enquêtes longitudinales, mais ils ont également rendu possibles des analyses statistiques bien plus riches, les modèles de simulation, particulièrement. Par conséquent, Statistique Canada est entrée dans une nouvelle ère, en fournissant non seulement des données, mais également des outils analytiques informatiques permettant à nos utilisateurs plus exigeants de poser de nouvelles questions hypothétiques et d'y trouver des réponses. Ces résultats, fondés sur des modèles de simulations, montrent que les données seules ne suffisent plus; elles deviennent un élément indispensable à la base des faits plus vaste du discours national.

Note

- 1 Pour une analyse plus poussée de cette question, voir l'article de Picot et Webber sur les enquêtes longitudinales.

Recherche des données désespérément

Cliff Halliwell¹
Ressources humaines et
Développement des
compétences Canada.

Cliff Halliwell est directeur général, Direction politiques et coordination de recherche, à Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

Introduction

Imaginez que vous soyez spécialiste de la recherche quantitative et que vous veniez de rentrer au Canada après avoir passé un quart de siècle sur une autre planète. Vous ne tarderiez pas à être confronté à une situation paradoxale en apparence.

D'une part, vos collègues chercheurs vous sembleraient disposer de données dont l'abondance dépasserait vos rêves les plus fous. En effet, ils ont bénéficié de l'explosion de riches ensembles de données, y compris des données longitudinales et administratives dont on ne pouvait que rêver 25 ans plus tôt.

D'autre part, ils ne cessent de se plaindre du manque de données ou du manque d'accès aux données existantes.

D'où vient cette situation paradoxale?

L'explosion de la demande

C'est en partie ce qu'un économétricien appellerait un problème d'identification. Vous êtes témoin d'une hausse importante de l'approvisionnement en données, impressionnante en elle-même puisque des centaines de chercheurs ont aujourd'hui accès à des microdonnées inaccessibles jusqu'à présent. Ce que vous ne pouvez observer directement est une hausse encore plus considérable de la demande.

Et cette hausse de la demande est le reflet de nombreux éléments.

Premièrement, les gouvernements réclament davantage de mesures de la performance et plus d'information à cet égard, dans le cadre d'un vaste effort vers une plus grande imputabilité publique relativement à l'argent dépensé et aux résultats obtenus. Afin de satisfaire à cette demande, nous publions aujourd'hui une pléthore de rapports de performance. Et cette demande ne peut que croître puisque, à l'heure actuelle, ces rapports n'en sont qu'à leurs débuts et ne présentent que des indicateurs de mesure de résultats intermédiaires et ultimes.

Quand (ou si) ils arriveront à maturité, ils devront renseigner sur l'attribution : la différence dans les résultats attribuable aux politiques et programmes publics. Comme elle nécessite des évaluations rigoureuses, cette activité exigera de très nombreuses données (données d'enquêtes et administratives, souvent longitudinales).

Deuxièmement, les gouvernements et les fonctionnaires exigent également une prise de décision davantage fondée sur des données factuelles, expression dont l'utilisation n'était sans doute pas aussi fréquente quand vous avez quitté la planète il y a un quart de siècle². Cela pourrait bien refléter la fameuse érosion de la confiance envers les élites de la société, de sorte qu'il ne suffit plus de dire « faites-nous confiance » pour justifier des politiques publiques. Cela peut aussi refléter la nécessité de respecter des contraintes budgétaires, qui imposent aux gouvernements des choix plus difficiles.

Troisièmement, les types de questions sur lesquelles les gouvernements veulent voir les chercheurs se pencher sont beaucoup plus complexes qu'il y a un quart de siècle. Nous témoignons aujourd'hui d'un intérêt plus marqué envers les antécédents des situations que nous observons, par exemple les facteurs socio-économiques en raison desquels certaines personnes sont en bien meilleure santé que d'autres, ou les conséquences de choses que nous observons, comme l'impact des soins de santé durant la petite enfance sur la performance dans les études et au travail par la suite. Dans bien des cas, les situations que nous observons – les prétendues causes et les prétendus effets – sont séparées non plus seulement par des années, mais par des décennies.

Quatrièmement, il nous faut aussi examiner les individus et les répartitions. Le ménage ou l'agent représentatif constitue toujours un bon point de départ pour certains types d'analyses mais pas plus. Trop souvent,

il ne sert qu'à dissimuler les phénomènes que nous recherchons et qui opèrent au niveau de l'individu.

En conséquence de tous ces éléments, nous cherchons généralement à nous servir de grands ensembles de microdonnées et à les structurer de façon à refléter les situations auxquelles sont confrontés les Canadiens, leurs familles et leurs ménages pendant une bonne partie de leur existence. Nous bâtissons aujourd'hui d'énormes modèles de microsimulation qui consomment une telle quantité de données qu'un seul ensemble ne pourra jamais suffire, ce qui nous oblige à nous intéresser au couplage des données³. Une fois ces Canadiens statistiquement inscrits dans des modèles de microsimulation, nous les aiguillons à l'aide d'instruments de politiques simulés pour voir comment ils réagissent. Il suffit de considérer en particulier les questions de répartition qui devraient toujours préoccuper une société qui s'intéresse aussi bien à l'efficacité qu'à l'équité en matière économique.

C'est pourquoi la demande de données s'est accrue, et ce, plus rapidement que la masse de données disponibles.

La croissance de la protection des données

La deuxième explication à la situation paradoxale du foisonnement simultané des données et des plaintes résulte de contraintes liées à l'accès aux données résultant de problèmes de confidentialité⁴.

Les données répondant aux besoins décrits ci-dessus concernent les Canadiens pris isolément et leur existence. Bien sûr, dans un certain sens, nous avons toujours utilisé des données individuelles. Mais nous les avons souvent regroupées en séries chronologiques globales ou les avons placées dans des compartiments avec recouplement de tabulations. À présent, nous recherchons des données individuelles. Et les données individuelles concer-

La volonté publique de partager les données avec les chercheurs

Santé Canada a toujours eu accès à de l'information personnelle grâce à deux enquêtes d'un grand intérêt pour ce ministère : l'Enquête nationale sur la santé de la population (ENSP) et l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC). Dans les deux cas, on demande aux répondants s'ils acceptent que leurs réponses soient transmises à Santé Canada à des fins exclusivement statistiques. Et dans les deux cas, environ 95 pour cent des répondants donnent leur accord. Dans les deux études, on demande également aux répondants s'ils autorisent la consultation de leur dossier administratif personnel provincial de santé par des chercheurs de Statistique Canada à des fins statistiques. Plus de 90 pour cent donnent leur accord. En général, les répondants aux enquêtes de Statistique Canada acceptent également de laisser Statistique Canada consulter leurs données de revenu recueillies par l'Agence du revenu du Canada.

nant les Canadiens constituent, par définition, de l'information personnelle, protégée en vertu de plusieurs lois, dont la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur la statistique* et la législation régissant l'utilisation et le partage des données recueillies dans le cadre de l'administration des programmes (par exemple, la *Loi de l'impôt sur le revenu*). Par conséquent, l'accès à ces données n'est pas facile.

Bien sûr, il y a d'énormes avantages à protéger les renseignements personnels dans un système statistique. Tout d'abord, et c'est une question de principe, les Canadiens ont indéniablement le droit à la confidentialité de ces renseignements. De plus, à titre d'utilisateurs de données, nous tenons à inciter fortement les Canadiens à être véridiques lorsqu'ils nous donnent de l'information statistique. La volonté de Statistique Canada de protéger efficacement les renseignements confidentiels découle de sa reconnaissance du fait que les Canadiens peuvent conserver l'information pour eux – en s'abstenant de répondre – ou la dissimuler – en donnant des réponses inexacts.

Nous oublions souvent, cependant, à quel point les Canadiens souhaitent

partager l'information qu'ils détiennent avec le gouvernement lorsqu'ils lui font confiance (voir l'encadré).

Quoi qu'il en soit, les données que les chercheurs souhaitent obtenir existent, mais ne font tout simplement pas partie du domaine public. Et c'est la deuxième explication au paradoxe apparent du manque criant de données malgré leur abondance.

L'incapacité à évaluer les risques

Comment en sommes-nous arrivés là? Tout d'abord, en raison de notre incapacité à évaluer les risques. Par ailleurs, nous adoptons des pratiques mises en place avant la multiplication des nouvelles sources de données et technologies de gestion de l'information, pratiques qui supposent que ces nouvelles sources sont plus une menace qu'une occasion de mieux gouverner.

Dans presque tous les domaines où les gouvernements font face à des problèmes de risques, on leur demande d'évaluer la portée des risques, soit une combinaison de la probabilité, des conséquences et de la réversibilité d'un problème potentiel. On leur demande en outre de consacrer des efforts à réduire les risques ou à les

atténuer de façon proportionnelle aux risques eux-mêmes. Il y a toutefois une exception : la protection des renseignements personnels. Dans ce cas, les interventions ne sont pas proportionnelles aux risques.

Pourquoi? Parce que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la statistique* font référence à l'information « identifiable », sans faire la distinction entre la facilité et la difficulté d'identifier une personne et l'information à son sujet dans une source de données. Donc, un fichier de données administratives renfermant les antécédents médicaux d'une personne, comme les dossiers d'assurance maladie du Manitoba, est traité exactement de la même manière que la composante manitobaine de l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC), même si cette dernière ne renferme ni noms, ni adresses, ni identificateurs précis comme le numéro d'assurance sociale (NAS) et ne couvre qu'un échantillon de la population manitobaine. Mais l'ESCC renferme suffisamment d'information pour que quiconque tombe sur un dossier puisse savoir à qui il correspond.

Pour bien évaluer les risques, il faut établir une distinction entre les données identifiées, les données masquées et (ou) les données rendues anonymes ou impossibles à identifier.

La première catégorie, aussi appelée celle des données non masquées ou accompagnées d'un identificateur direct, inclut des données comprenant, p. ex., les noms, les adresses et d'autres identificateurs, comme le NAS.

La deuxième, aussi appelée celle des données anonymes, ne comprend pas d'identificateurs directs, mais des données potentiellement identifiables. Vous pourriez, par exemple, en parcourant des microdonnées, tomber sur le dossier d'une femme médecin vers la fin de la quarantaine habitant près de chez vous⁵. Vous pourriez raisonnablement présumer qu'il s'agit de

votre voisine Nancy. Vous voilà donc en mesure d'en apprendre davantage sur elle, par exemple, son salaire, qu'elle ne le voudrait. C'est ce qu'on appelle l'identification résiduelle ou le dévoilement d'attributs : ce n'est pas tant le fait que vous sachiez que les données sont celles d'une personne en particulier, mais que c'est probablement le cas dans une mesure plus ou moins grande.

La troisième catégorie, celles des données rendues anonymes, comprend des données généralisées à tel point qu'on ne peut s'en servir pour identifier quelqu'un. On y parvient généralement en faisant une synthèse des données, en établissant des groupes d'âges ou en fournissant une information moins précise sur l'adresse⁶. Lorsqu'il n'est pas possible d'identifier quelqu'un, on obtient un fichier non identifiable. Conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il ne renferme plus de renseignements personnels. Quand Statistique Canada publie un fichier non identifiable, on l'appelle fichier de microdonnées à grande diffusion (FMGD).

Le problème est que chaque moyen de synthétiser les données peut convenir à un projet, mais endommage les données d'un autre projet. Par conséquent, il n'est pas facile pour Statistique Canada de créer un FMGD (pour la première fois à tout le moins), de savoir quelle synthèse de données cause le moins de dommages sur le plan de l'utilité de l'ensemble de données pour la collectivité de la recherche en général. Le FMGD qui en résulte est aussi souvent cause de frustration pour les utilisateurs, puisque la synthèse en restreint l'utilité pour nombre d'entre eux.

Cette approche a, entre autres, pour conséquence qu'il n'existe actuellement aucun FMGD pour les enquêtes *longitudinales* de Statistique Canada. Et cela parce que ses spécialistes en méthodologie ont décidé qu'il était impossible de créer un FMGD utile

à partir de données longitudinales tout en satisfaisant aux normes strictes de l'absence de risques de révéler des renseignements personnels.

Enfin, même lorsqu'on peut réaliser des FMGD, ils ne sont publiés que longtemps après que Statistique Canada ait publié les données et même ses propres travaux de recherche à l'aide de celles-ci. En réalité, les retards sont tels que la réalisation d'un FMGD se fait presque incidemment⁷.

Les chercheurs n'utilisent presque jamais la première catégorie de données, les données individuelles non masquées (avec identificateurs directs)⁸. Ils n'ont pas besoin de le faire. Souvent, ils sont tentés d'utiliser la deuxième qui comporte un certain risque (plus ou moins grand) d'identification (résiduelle) des particuliers. Ils ne veulent rien savoir des particuliers comme tels mais comme micro-unité au niveau de laquelle se passe le comportement. Les risques de fuites de données sont minuscules et l'on n'a rapporté aucun cas de violation de la vie privée à l'aide des types d'ensembles de données que les chercheurs utilisent d'habitude. À bien des égards, le risque est davantage théorique que réel.

Néanmoins, le risque est le produit de la probabilité et de la mesure du tort qui est fait. Par conséquent, une plus grande exposition à des événements peu probables soulève toujours la question des risques. Et l'expérience montre que mêmes les petites lacunes dans la protection des renseignements personnels font l'objet d'une importante médiatisation et peuvent entraîner des dommages perçus comme considérables. Statistique Canada a raison de s'inquiéter des répercussions de ces lacunes sur les taux de réponse aux enquêteurs.

Ceci dit, souvent, la perception du degré de risque résulte du manque de distinction entre les types de données utilisées, en particulier entre les

données masquées et non masquées. En général, le public pense que les chercheurs ont facilement accès aux données non masquées, c.-à-d., contenant plein de renseignements personnels reliés à leur nom. C'est totalement faux. Généralement, les chercheurs n'ont accès qu'à des données masquées.

Les façons de contourner le problème

Statistique Canada et d'autres détenteurs de données ont, bien sûr, mis au point des façons de contourner certains de ces problèmes d'accès à des données potentiellement identifiables.

L'une d'entre elles consiste pour Statistique Canada à faire la recherche à l'aide des données. À certains égards, de nos jours, ce ne sont pas les ministères d'orientation du gouvernement du Canada qui déploient les plus grands efforts de recherche pertinente pour les politiques, mais bien Statistique Canada. C'est en partie nécessaire. Statistique Canada ne peut obtenir la qualité de données que nous recherchons si elle se contente de « fabriquer des données ». Elle doit effectuer de la recherche pour s'assurer que les données conviennent aux chercheurs. Mais rien ne dit que Statistique Canada doit être la seule à utiliser ces données à des fins de recherche. Seuls ses chercheurs ont toutefois un accès relativement libre aux données, de sorte que, par défaut, ils sont les seuls à être en mesure de faire une bonne partie de la recherche. C'est loin d'être idéal. Statistique Canada ne devrait pas en fait avoir un accès préférentiel aux données, que ce soit en termes absolus ou dans un court délai. Elle ne peut effectuer de la recherche sur des questions vraiment politiques, assimilables à des faits confidentiels du Cabinet : cela ne fait pas partie de son mandat. Pourtant, les personnes qui ont ce mandat ne jouissent pas de la même facilité d'accès aux données.

Une autre façon de contourner le problème réside dans les « fichiers partagés » : l'organisme responsable d'une enquête demande aux répondants s'ils permettent que leur dossier (masqué) soit partagé avec un ministère à des fins de recherche et d'évaluation particulières. Cette méthode a porté ses fruits dans le cas d'un seul ministère : Santé Canada avec l'Enquête sur la santé de la population (ENSP) et l'Enquête sur la santé dans les collectivités (ESCC). Il est moins évident qu'elle peut fonctionner avec plusieurs ministères et, si les pourcentages d'acceptation du partage chez les répondants sont faibles, le ministère est confronté

à de graves problèmes. Son propre fichier partagé étant devenu inutile, il n'est jamais en mesure d'avoir accès au fichier-maître puisque beaucoup de répondants ont explicitement refusé de partager des données avec ce ministère.

Il existe d'autres façons d'avoir accès aux données, mais en suivant des procédures souvent peu pratiques et parfois pénibles.

Une de ces approches consiste, pour les chercheurs, à obtenir un accès indirect : ils demandent à Statistique Canada de récupérer les données pour eux et de les regrouper jusqu'à rendre l'information personnelle non identi-

Les procédures de RHDCC visant la protection des données personnelles administratives à des fins de recherche

- Les données longitudinales utilisées à des fins de recherche ne comportent pas d'identificateurs individuels.
- Les données approuvées en vue d'un projet sont limitées à celles qui sont essentielles pour répondre à des questions précises et approuvées sur la recherche ou l'évaluation. Si elles sont superflues, les données relatives au lieu géographique et à l'âge sont donc rassemblées en grands groupes.
- Il arrive assez fréquemment que nous ne travaillions qu'avec un échantillon de données (assez souvent 10 % seulement), ce qui signifie, p. ex., qu'il n'y a qu'une chance sur dix qu'un particulier fasse partie de l'ensemble de données.
- Les données sont fournies dans un fichier de base de données qu'on ne peut comprendre que si l'on en connaît le format. Et celui-ci n'est divulgué qu'à des chercheurs approuvés.
- Les données elles-mêmes sont chiffrées. Seuls les chercheurs approuvés en obtiennent la clé de déchiffrement, qui leur est remise séparément. Par conséquent, même si un CD de données s'égarait, il est inutilisable pour la personne qui le trouve.
- Le chercheur est extrêmement sensibilisé à l'obligation de protéger l'information personnelle.
- Le chercheur ne peut conserver les données que pendant la durée du projet. Il doit ensuite les retourner. Certaines données sont détruites à leur retour, alors que d'autres sont conservées sous clé pendant une période déterminée (et approuvée au préalable) après la fin du projet, au cas où d'autres analyses seraient nécessaires (ce qui devra également être approuvé).

fiable avant de les leur remettre. Cela exige d'y consacrer des ressources et, souvent, il n'est pas possible de satisfaire les exigences d'actualité d'un sous-ministre qui a besoin de l'information sur-le-champ. De plus, Statistique Canada risque de facturer le coût de ce service.

Les chercheurs, tant universitaires que ceux du gouvernement du Canada, peuvent aussi avoir directement accès aux fichiers-maîtres de données de Statistique Canada. Cela exige cependant du chercheur qu'il soit réputé être un employé de Statistique Canada et effectue certaines tâches pour cet organisme, par exemple, publier conjointement les résultats de ses recherches. Encore une fois, il n'est pas facile d'être un employé réputé de Statistique Canada : cela exige à la fois la mise en œuvre de ressources et du temps. Ainsi, le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) doit passer par un processus d'examen par les pairs avant de faire approuver un projet, dont la formulation d'opinions sur la valeur d'un projet, même pour les chercheurs du gouvernement fédéral⁹! Souvent, ce genre de processus ne convient pas à la recherche sur les questions essentielles de politiques, puisqu'il n'est pas toujours possible de mettre la recherche à la disposition du public, à tout le moins pendant les semaines précédant les décisions du Cabinet.

De plus, lorsque Statistique Canada (ou d'autres fournisseurs comme l'Institut canadien d'information sur la santé ou ICIS) envisage de faciliter l'accès aux chercheurs, elle ne les voit trop souvent que comme la collectivité de recherche universitaire. Statistique Canada avait déjà mis en place un nombre assez élevé de centres de données de recherche (au sein desquels des chercheurs peuvent être des employés réputés de Statistique Canada et avoir accès aux fichiers-maîtres de données moyennant une supervision) avant d'instaurer le Centre fédéral de don-

nées de recherche (CFDR) à Ottawa à l'intention des analystes et des chercheurs en politiques au sein des ministères fédéraux. Il existait de nombreuses procédures spéciales pour donner accès aux membres de la fonction publique fédérale auparavant, mais on observait un manque d'uniformité considérable sur le plan de l'accès. Ce qui valait pour certain ne valait pas pour d'autres.

La réalité est pire à l'extérieur du gouvernement. Les Centres de données

Avec le système actuel, on ne peut qu'obtenir des réponses à des questions développées sans voir les données, ce qui limite les possibilités d'heureuses trouvailles.

de recherche sont exploités par les institutions qui les parrainent et imposent souvent des frais aux chercheurs d'universités non affiliées, aux organismes sans but lucratif ou aux groupes de réflexion. Nombre de ces chercheurs ne peuvent avoir accès à l'information qu'en payant le coût des exécutions de programmes à Statistique Canada, l'autre option étant d'attendre un éventuel FMGD.

Nous ne pouvons déplorer le manque d'utilisation des données dans le discours sur les politiques publiques si nous empêchons leur utilisation.

L'utilisation de données administratives internes à des fins de recherche et d'évaluation rencontre des obstacles semblables, même si elles sont, elles aussi, masquées en vue de ces utilisations. Au sein de la plupart des ministères¹⁰, des procédures complexes sont aujourd'hui en place afin de protéger les données administratives individuelles utilisées à des fins de recherche et d'évaluation. Nous expliquons dans l'encadré ci-contre la façon dont Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) assure la protection de ces données.

À certains égards, les procédures d'accès à ces données masquées sont plus lourdes que dans le cas de l'accès direct aux données administratives identifiées sous-jacentes, en dépit du fait que le risque de révélation de renseignements personnels est beaucoup plus faible.

Vu l'importance de la protection des renseignements personnels, les procédures de protection sont nécessaires. Elles sont cependant coûteuses, et ce, de deux façons. Il y a d'abord le coût

des ressources chargées de l'administration des processus. Deuxième élément, sans doute pire : la perte d'une exploration libre des données.

À l'heure actuelle, les chercheurs doivent préciser le genre d'hypothèses qu'ils ont posées, parfois même les éléments de données dont ils ont besoin pour tester ces hypothèses préliminaires. Souvent, ils ne peuvent plus se contenter d'explorer les données en montant de nombreux tableaux croisés et en effectuant des régressions à l'aide de nombreuses variables explicatives à mesure que les idées leur viennent. C'est souvent perçu comme une démarche boiteuse, appelée « aller à la pêche aux données ». Les chercheurs doivent se mettre en file pour faire effectuer leurs tâches par d'autres. Cela me rappelle l'époque des cartes à perforer et des traitements par lot effectués de nuit, fait révélateur de mon âge mais qui me rappelle combien ce modus operandi manquait de créativité.

Lorsqu'on examine des données brutes, il arrive souvent que l'on puisse observer des relations inattendues par hasard. Avec le système actuel, on ne peut qu'obtenir des

réponses à des questions développées sans voir les données, ce qui limite les possibilités d'heureuses trouvailles.

Les solutions envisageables

À ce jour, les solutions sont les suivantes : improviser pour éliminer partiellement le problème, quoique, parfois avec des frais indirects élevés.

Trop souvent, le problème est que nous abordons la question de manière à empêcher l'accès aux données plutôt qu'à éviter leur usage *inapproprié*. Un exemple de la première attitude con-

Nous devons adopter une approche fondée sur les risques de la protection des ensembles de données désidentifiées utilisés par les chercheurs, surtout au sein des ministères.

siste à tout simplement refuser l'accès. On évite ainsi l'usage inapproprié des données, mais aussi leur usage approprié. Un exemple de la deuxième attitude consiste à imposer des pénalités à l'usage inapproprié. Tant la *Loi sur la statistique* que la législation habilitante de RHDCC (le projet de loi C-23, actuellement à l'étude à la chambre des Communes) prévoient de graves pénalités en cas d'usage inapproprié de l'information concernant les particuliers que l'on pourrait trouver dans le cadre du travail. Combinées à la stimulation d'une prise de conscience et à la vérification régulière des politiques de protection appropriées, ces pénalités devraient suffire au sein d'organismes qui appliquent ces mesures d'exécution et ces pénalités (par exemple, un ministère fédéral).

Un autre exemple lié à l'accès consiste tout simplement à ne pas publier d'ensembles de données contenant de l'information individuelle potentiellement identifiable, qui est à l'origine des FMGD dont nous avons parlé plus haut.

Pourtant, je peux imaginer un univers dans lequel les ensembles de données maîtres de Statistique Canada seraient accessibles aux chercheurs de RHDCC par l'entremise d'un outil comprenant des filtres, qui assureraient la suppression à la volée de l'information individuelle, p. ex., des cellules présentant un petit nombre d'observations. Aucune cellule échouant au test ne pourrait être rendue publique.

Le lecteur astucieux aura pu observer qu'il est possible d'obtenir l'information manquante en procédant à

plusieurs extractions. Mais on peut l'éviter – à tout le moins au sein des organismes, à l'aide de procédures de protection de la confidentialité appropriées – en interdisant carrément cette procédure et en imposant des pénalités appropriées. C'est l'une des raisons pour lesquelles la collectivité de recherche de RHDCC soutient l'insertion d'un régime de pénalités dans le code de confidentialité de la loi habilitante de RHDCC à l'étude (le projet de loi C-23) : cela pourrait ouvrir l'accès aux données en passant d'un système d'impossibilité à un système d'interdiction.

Tout d'abord, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pourrait permettre de faire la distinction entre le degré de protection assuré entre des données non masquées ou identifiées et des données masquées mais qui demeurent potentiellement identifiables. Si on ne peut s'attendre à ce que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* énumère la gradation des risques inhérents à cette utilisation ni qu'elle impose les interventions

appropriées, elle pourrait cependant relever la différence entre les données masquées et non masquées, et autoriser une approche fondée sur le risque, selon laquelle la protection serait, dans une certaine mesure, proportionnelle au risque. Les utilisateurs de données auraient alors la caution législative pour établir, de concert avec leurs autorités en matière de protection des renseignements confidentiels (comme le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada), des procédures reflétant le risque sous-jacent. À l'heure actuelle, il est même impossible d'envisager ce genre de distinction.

Deuxièmement, il serait possible de modifier la *Loi sur la statistique* de façon à permettre l'utilisation de microdonnées masquées, mais potentiellement identifiables, de Statistique Canada par d'autres ministères à des fins de recherche et d'évaluation en la considérant comme une utilisation appropriée des données, plutôt que de maintenir le système actuel, qui exige des chercheurs qu'ils deviennent des employés réputés de Statistique Canada effectuant du travail pour celui-ci.

Manifestement, Statistique Canada doit agir à titre de fournisseur contractuel de données personnalisées à ses ministères clients quand ce sont ces derniers qui financent la cueillette de données. Il devrait exister des mécanismes et des protocoles permettant aux ministères d'avoir accès à ces données à des fins d'analyse des politiques comme s'il s'agissait des données du ministère, tout en respectant toutes les exigences nécessaires et légitimes en matière de protection des renseignements personnels et de confidentialité (par exemple, s'abstenir de les utiliser à des fins administratives). Cette entente pourrait être conditionnelle au maintien, par le ministère, d'un régime de con-

confidentialité conforme aux normes approuvées par le Commissariat à la protection de la vie privée, y compris un régime de pénalités.

À présent, il ne fait aucun doute que l'ouverture de cadres de référence législatifs présente des risques. Le processus législatif est tel qu'on n'est jamais sûr qu'un pas de plus vers un accès légèrement meilleur à la recherche ne finit pas par devenir un pas en arrière. C'est certainement le cas lorsque même la plus simple des notions, comme la distinction entre données masquées et non masquées, échappe souvent à ceux qui débattent d'enjeux relatifs à la confidentialité des données.

Les risques de l'absence de solutions

Statistique Canada travaille en collaboration avec des ministères utilisateurs de données à apporter de nouvelles améliorations à l'accès aux données. Pour eux, c'est un exercice périlleux. D'une part, le grand danger de l'accès plus ouvert à des données potentiellement identifiables accroît le risque qu'on le perçoive comme un dévoilement. Cela risque d'avoir des effets néfastes sur l'ensemble du système statistique.

D'autre part, le grand danger de l'absence de solutions réside dans l'impact sur le taux de rendement des données. Le coût d'achat du genre de données dont il est question – celles qui concernent les particuliers canadiens et leur cheminement dans la vie – est plus élevée. Pourtant, toute leur utilité réside dans leur usage.

J'ai souvent dit que la relation entre les données et la recherche ressemble à celle qui existe entre un moteur et son carburant : aucun n'est particulièrement utile sans l'autre. Pourtant, cette analogie est inadéquate sur un point essentiel : le moteur épuise le carburant.

L'analyse et la recherche n'épuisent pas les données. Dans ce sens, en principe, une quantité finie de données peut servir à alimenter une grande quantité de recherches. Le taux potentiel de rendement en est donc assez élevé.

Mais ce n'est pas cela qui se passe. Les données canadiennes sont tout simplement sous-utilisées et cela, surtout à cause d'éléments qui sortent du cadre de cette analyse, comme le fait de savoir si les ressources sont véritablement consacrées à la recherche sur les politiques que ce soit au sein du gouvernement ou dans les universités. Mais cette sous-utilisation résulte en grande partie d'obstacles à l'accès en raison de contraintes liées à la confidentialité.

Une fois de plus, n'ayant pas ménagé mes efforts pour justifier la rentabilité d'un investissement dans un fondement statistique plus solide de la prise de décision fondée sur des données factuelles, autrefois à Santé Canada et maintenant à RHDCC, je m'inquiète du fait que je vante aujourd'hui à l'excès les taux de rendement des investissements proposés. Je m'inquiète de voir des données valant des millions de dollars utilisées pour produire des analyses valant quelques centaines de milliers de dollars. Je m'inquiète du fait que, si cela est tout le rendement que l'on obtient, peut-être l'investissement n'en vaut pas la peine.

Cela dit, si nous parvenons à améliorer l'accès aux données, l'investissement devient nécessaire puisque, en fin de compte, les décisions que nous souhaitons influencer valent des milliards de dollars. Mais, pour cela, il nous faut nous servir des données. Et pour en accroître l'usage, nous devons adopter une approche fondée sur les risques de la protection des

ensembles de données désidentifiées utilisés par les chercheurs, surtout au sein des ministères.

Notes

- 1 Je tiens à remercier George Jaremek et David Wallace (RHDCC), Elizabeth Ruddick et Claude Langlois (Citoyenneté et Immigration Canada) et Jeanine Bustros (Santé Canada) de leurs commentaires. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne doivent pas être considérées comme des positions officielles de RHDCC.
- 2 Bien qu'on puisse vous pardonner de croire que nous avons toujours été censés nous en préoccuper et qu'il n'était pas nécessaire d'inventer une expression pour en parler.
- 3 Par l'intermédiaire d'identificateurs ou, plus simplement, en fusionnant des données statistiques.
- 4 Il existe aussi des contraintes financières, qui résultent des politiques de récupération des coûts dans l'univers statistique canadien.
- 5 Ce que vous pouvez savoir en prenant connaissance du code postal à six caractères qui vous indique de quel côté d'un tronçon de rue habite une personne.
- 6 Par exemple, en utilisant les trois premiers caractères du code postal seulement, ce qui étend fortement la zone couverte.
- 7 Un examen récent des ensembles de données jugés intéressants par RHDCC démontre l'existence d'écarts de l'ordre de six à dix-huit mois entre la publication dans *Le Quotidien* et la publication d'un FMGD, à une seule exception près : la publication rapide de l'Enquête sur la population active. Mes remerciements à Deirdre Gillieson de RHDCC pour m'avoir rapporté ce fait.
- 8 Les données non masquées sont utilisées par les quelques personnes autorisées à faire des extractions de données ou à établir des liens entre elles.
- 9 Mais non pour les chercheurs de Statistique Canada, ce qui constitue une curieuse asymétrie dans le traitement.
- 10 Surtout ceux qui ont connu des défaillances sur le plan de la confidentialité, comme l'ancien RHDC.

Les Centres de données de recherche

Un progrès considérable dans le renforcement de la capacité de recherche en sciences sociales

Raymond F. Currie
Université du Manitoba,
Statistique Canada

Byron G. Spencer
Université McMaster

Raymond Currie est président du comité de coordination national des Centres de données de recherche.

Byron G. Spencer est professeur d'économie et directeur du Research Institute for Quantitative Studies in Economics and Population (QSEP), à l'Université McMaster.

R. Currie est l'auteur de l'article descriptif sur les centres de données de recherche. B. Spencer l'a enrichi de sa réflexion sur ces centres du point de vue des utilisateurs.

Cette année marque le dixième anniversaire de la création de l'Initiative de démocratisation des données (IDD). Le nom évocateur de ce programme de diffusion des données rend bien le fait que les chercheurs en sciences sociales ont maintenant un accès beaucoup plus grand aux fichiers de microdonnées à grande diffusion de Statistique Canada. Ce programme a été mis sur pied grâce au leadership et à la coopération de Statistique Canada, du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et de la Fédération canadienne des sciences sociales, et aux contributions de plusieurs ministères fédéraux. Lors de son lancement en 1995, on s'attendait à ce que l'IDD attire environ une trentaine d'universités. En fait, presque toutes les universités du pays se sont inscrites. En 2000, un deuxième programme de diffusion des données en sciences sociales, les Centres de données de recherche (CDR), est venu s'ajouter à l'IDD, renforçant considérablement la capacité de recherche en sciences sociales au Canada. Un troisième projet très prometteur est le programme de subvention du CRSH aux réseaux stratégiques de recherche.

Un consortium de six universités de premier plan (plus de vingt universités en tout participent au programme) a demandé une importante subvention à la Fondation canadienne pour l'innovation afin de mettre sur pied un réseau de Centres de données de recherche. L'objectif était de transférer des copies des bases de données du siège social de Statistique Canada dans des lieux sécuritaires, à proximité des chercheurs, tout en respectant les exigences de Statistique Canada en matière de confidentialité, et de donner accès aux fichiers principaux de données longitudinales et transversales détaillées.

Buts des Centres de données de recherche

Le réseau des CDR apporte une réponse aux recommandations formulées en 1999 par le Groupe de

travail national Bernard sur l'avenir de la recherche en sciences sociales au Canada, dont les travaux ont fait ressortir trois obstacles importants dans ce domaine :

- la pénurie de chercheurs compétents;
- la difficulté d'accès aux microdonnées détaillées;
- enfin, l'insuffisance de liens entre le travail des chercheurs en sciences sociales et les utilisateurs potentiels de la connaissance qu'ils produisent.

Les CDR s'attaquent effectivement à ces problèmes, notamment par l'entremise de la création de trois réseaux :

- un réseau interdisciplinaire local au sein de chaque Centre incluant la représentation de partenaires régionaux et d'autres parties concernées;
- le réseau national des CDR, baptisé Comité national de coordination des CDR (CNCCDR);
- un vaste réseau externe comprenant Statistique Canada, le CRSH, les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) et un grand nombre d'autres organisations œuvrant dans le domaine des sciences sociales au Canada.

Le réseau des CDR répond aujourd'hui aux besoins de 1200 chercheurs impliquant plus de 600 projets approuvés. De nouveaux chercheurs et projets se greffent aux Centres de façon continue.

Formation de nouveaux chercheurs et élaboration de méthodes de recherche

Les CDR jouent un rôle prédominant dans la formation de la prochaine génération de chercheurs quantitatifs en sciences sociales. Plus de 350 des chercheurs travaillant actuellement dans les Centres sont des étudiants, un tiers d'entre eux étant chercheur principal de leur projets. D'importants progrès méthodologiques et statistiques sont actuellement réalisés dans l'analyse des données longitudinales et

multi-niveaux. Outre les cours dispensés quotidiennement, chaque centre offre des ateliers tout au long de l'année et le CRSH apporte son soutien à des ateliers régionaux. Un projet pilote est actuellement en cours pour offrir des cours du niveau supérieur à des étudiants pouvant utiliser les CDR.

Les étudiants qui choisissent cette formation sont plus susceptibles de consacrer toute leur carrière à l'analyse avancée des données. Cette formation représente donc un important investissement de la part des étudiants et de leurs conseillers et nous devons nous assurer du bon fonctionnement des Centres pour pouvoir répondre à leurs besoins à long terme.

La mise sur pied des CDR a permis de créer un réseau d'analystes, tous employés de Statistique Canada. Ceux-ci communiquent entre eux deux fois par semaine (en conférence téléphonique) sous la supervision du docteur Gustave Goldmann de Statistique Canada, directeur du programme des CDR. Les analystes échangent sur des questions de méthodologie, comme la documentation des données, les programmes statistiques, les problèmes techniques, les variables calculées et bien d'autres sujets dont un grand nombre sont soulevés par des chercheurs travaillant dans les centres. Deux bulletins techniques ont été publiés et d'autres sont à venir.

Il est important de noter que les directeurs scientifiques des CDR sont eux-mêmes des chercheurs chevronnés qui ont accepté de jouer ce rôle parce qu'ils croient profondément en l'importance du développement de la recherche en sciences sociales au Canada.

Un accès accru aux données canadiennes

Les CDR jouent un rôle social important en réduisant de façon substantielle le coût des investigations des chercheurs qui utilisent les données canadiennes. Les chercheurs canadiens ont facilement accès à des données comme celles de la Panel Study of

Les principaux sujets de la recherche actuelle dans les CDR

Parmi les ensembles de données communs à tous les CDR, plus de 80 pour cent des analyses portent sur les cinq enquêtes suivantes : l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, l'Enquête nationale sur la santé de la population, l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu et l'Enquête sur le milieu de travail et les employés. À ce jour, 274 articles ont été rédigés et de nombreux ouvrages, des exposés à des conférences nationales ou internationales, actes, rapports à des organismes gouvernementaux ainsi que 24 thèses de maîtrise et de doctorat ont été publiés sur ces sujets de recherche. Cette production est en pleine expansion puisque de nombreux projets arrivent à terme, que de nouveaux continuent de voir le jour et que de nouveaux chercheurs ne cessent de se joindre aux centres.

Il est aussi important de noter que Statistique Canada s'inspire des recherches approfondies effectuées dans les centres pour élaborer de nouvelles enquêtes et en peaufiner d'autres en cours. Les centres offrent également d'autres possibilités. Au moins quatre projets élaborés dans le cadre des réseaux stratégiques de recherche subventionnés par le CRSH retiennent l'attention puisqu'ils ont recours aux services des CDR pour effectuer les recherches qu'ils proposent. De plus, la mise sur pied, par une équipe dirigée par Paul Bernard et incluant plusieurs directeurs de CDR, du Réseau stratégique de recherche longitudinale et sur les parcours de vie, constitue une étape logique dans l'élaboration continue de nouvelles données longitudinales en sciences sociales.

Income Dynamics (PSID) aux États-Unis ou de la British Household Panel Survey (BHPS) au Royaume-Uni en les téléchargeant tout simplement à partir d'un site web. Le réseau des CDR a aussi éliminé ou réduit bon nombre d'obstacles qui limitaient l'accès à des données canadiennes similaires et a ainsi augmenté la possibilité de les utiliser.

On observe, dans le monde universitaire, de fortes pressions pour publier dans les soi-disant meilleures revues de la profession. Bien souvent, le siège de ces revues se trouve aux États-Unis ou, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni, et les choix des rédacteurs en chef ou des examinateurs sur les questions importantes à traiter sont influencés par les problèmes sociaux de leur pays. Le fait que certaines de nos données, uniques au monde, soient maintenant disponibles par l'entremise des CDR et que certains types d'analyse ne soient pas disponibles ailleurs, augmente considérablement les possibilités de

publication internationale et favorise la reconnaissance de la recherche canadienne en sciences sociales à l'échelle mondiale.

Le renforcement des liens entre la recherche en sciences sociales et les politiques

Le troisième défi mentionné dans la proposition de création des CDR était de renforcer les liens entre les travaux des spécialistes en sciences sociales et les utilisateurs potentiels des connaissances qu'ils apportent, ce qui peut se faire non seulement en diffusant les résultats des recherches aux responsables de l'élaboration des politiques, mais aussi en incluant ces derniers dans le développement des projets à mettre en œuvre dans ces centres.

Le réseau national obtient dans ce domaine un succès dont les seuls centres ne pouvaient que rêver. Le CNCCDR est une infrastructure de recherche dynamique, qui, toutes disciplines et sujets de recherche con-

fondus, favorise la formation d'équipes avec les meilleurs chercheurs quantitatifs en sciences sociales au Canada, et dont l'objectif est de devenir l'un des chefs de file mondiaux de ce type de réseaux. Il contribue également à accélérer la diffusion des résultats de la recherche. Le CNCCDR a parrainé trois conférences nationales, l'une à l'Université McMaster (sur des questions économiques), une autre à l'Université de Calgary (sur des questions de politiques en matière de santé) et la troisième à l'Université de Montréal (Familles sous tension). Une quatrième est prévue à l'Université de la Colombie-Britannique (Éducation, formation et évolution du milieu de travail). Dans chacun des cas, on s'est efforcé de faire participer les responsables de l'élaboration des politiques aux discussions. Le réseau s'est entendu sur l'élaboration d'un formulaire de rapport annuel commun qui permettrait de faire le suivi des résultats des recherches effectuées dans les différents centres.

Les CDR peuvent et souhaitent offrir leurs services au gouvernement, aux groupes de politiques, aux groupes de réflexion, aux ONG et autres groupes de recherche qui se penchent sur certains sujets de recherche et certains enjeux de politique. S'il est vrai qu'en matière de politiques publiques il y a rarement de solution magique découlant directement de la recherche en sciences sociales, selon Caroline Pestieau (2003), une utilisation plus efficace des résultats de ces recherches pourrait conduire à un changement progressif dans la définition et la compréhension d'un problème. Le renforcement de la relation entre les chercheurs et les responsables des politiques est l'une des priorités du réseau de CDR.

Les défis et les possibilités dans l'avenir

Le réseau des CDR est encore très jeune et plusieurs défis restent à relever. L'un d'eux est de développer le réseau pour qu'il y ait suffisamment

de centres et de services pour offrir aux chercheurs de tous les coins du pays un accès aux données raisonnable sur le plan des coûts et des délais.

Le deuxième grand défi est d'assurer la santé financière des Centres à long terme. Le CNCCDR a présenté une demande de subvention auprès du CRSH et de l'IRSC qui permettrait de partager les dépenses entre les universités d'un côté et les deux organismes subventionnaires de l'autre.

Nous avons également entrepris de passer de la publication de documents autonomes à celle d'une synthèse des résultats de la recherche par sujet, ce qui permettra de mettre en évidence les résultats les plus significatifs.

Enfin, sur le plan des politiques, il reste encore du chemin à faire quant à la nécessaire coopération avec les législateurs et les analystes de politique.

La clé du succès du programme des CDR est que les chercheurs puissent analyser les microdonnées dans un environnement sécuritaire qui réponde aux exigences de Statistique Canada pour que soient respectées à la fois la protection des renseignements des répondants et la confidentialité des données. Avec la création de l'IDD, du réseau des CDR et, plus récemment des réseaux stratégiques de recherche, l'avenir de la collecte et de l'analyse des données, et le développement de l'expertise en matière de recherche quantitative en sciences sociales est des plus prometteurs au Canada.

Le programme des Centres de données de recherche – Le point de vue des utilisateurs

Byron G. Spencer,
Université McMaster

Les commentaires suivants ont été rédigés à la demande du Projet de recherche sur les poli-

tiques dans le but de connaître le point de vue des utilisateurs des CDR. Étant moi-même directeur universitaire – du CDR McMaster – j'ai profité de cette occasion pour m'entretenir avec plusieurs utilisateurs et homologues. Les commentaires qui suivent reflètent leurs réflexions et leurs préoccupations ainsi que les miennes.

À quoi ressemble l'expérience de travail dans un CDR? Il faut reconnaître l'existence de certains désagréments, et il arrive que les mesures visant à protéger la confidentialité des données soient perçues comme un manque de confiance, ce qui est bien sûr très agaçant. De plus, les chercheurs universitaires ressentent une certaine rancœur face à leur incapacité à accéder aussi facilement aux fichiers de données des enquêtes qu'à d'autres ressources bibliothécaires (ou à des fichiers d'enquêtes provenant de l'étranger).

L'accès à un CDR présente ses propres coûts et ceux-ci ne sont pas dérisoires, loin de là. Une demande au CRSH doit préciser la nature de la recherche envisagée, la méthodologie à suivre, l'ensemble ou les ensembles de données auxquels on souhaite avoir accès et l'explication de la nécessité de travailler avec des fichiers maîtres. (Le fait d'être en contact avec un analyste du CDR contribue à éviter les pièges et à gagner du temps.) En moyenne, les demandes sont à présent traitées dans les 17 jours ouvrables et même moins si le travail a déjà fait l'objet d'un examen par des pairs (p. ex., lorsqu'il est financé par le CRSH ou l'IRSC).

Travailler dans les CDR s'avère en règle générale une expérience satisfaisante. La tâche est sans doute plus facile pour ceux qui connaissent déjà bien les programmes utilisés et ont déjà travaillé avec de gros fichiers de données, mais beaucoup se sont initiés dans les CDR. (Il est souvent utile de travailler en dehors des CDR avec des fichiers de microdonnées d'usage public ou des fichiers synthétiques qui correspondent aux fichiers principaux. Lorsqu'ils

existent, ils sont disponibles dans les bibliothèques universitaires.) Dans les CDR, les fichiers de travail d'une session sont immédiatement disponibles pour la suivante. Certains centres ont prolongé leurs heures d'ouvertures pour répondre aux besoins des utilisateurs. Les résultats intermédiaires peuvent être imprimés au besoin, mais pour usage exclusif à l'intérieur des CDR. Pour sortir d'un centre, les données doivent être soumises à une procédure de « protection du secret statistique » effectuée par un analyste afin de s'assurer qu'aucun renseignement personnel n'est divulgué par inadvertance. Au centre McMaster, cette procédure ne prend généralement pas plus de trois jours, et même moins s'il ne s'agit que de « modèles ». Les cas urgents, si par exemple les données doivent être présentées le lendemain lors d'une conférence, sont examinés en priorité.

Les analystes connaissent les progiciels utilisés dans les centres et sont spécialistes d'un ou de plusieurs fichiers d'enquête. Ils ont aussi facilement accès au réseau des analystes et peuvent aider les chercheurs à résoudre très rapidement la plupart de leurs problèmes. Les analystes peuvent aussi assister les chercheurs dans la comparaison des données longitudinales, l'intégration de l'information des données de recensement disponibles à l'échelle d'une région dans les fichiers à analyser et le traitement de certains aspects méthodologiques complexes (notamment les procédures de pondération), etc.

Je conclurai cette réflexion par une liste d'aspects sur lesquels il serait souhaitable de se pencher dans le courant de l'année prochaine ou des deux prochaines années dans les CDR.

Il serait souhaitable de réduire le plus possible les obstacles à l'accessibilité des données pour passer de l'exploration d'idées de recherche intéressantes à des publications. Le Comité de coordination national, formé des directeurs universitaires des CDR

et des représentants du CRSH et de Statistique Canada, poursuit ses efforts pour simplifier le processus de demande, réduire les difficultés rencontrées dans l'analyse de divulgation statistique et autres procédures, mais il y a encore à faire. Toute suggestion d'amélioration est bienvenue.

Il serait souhaitable que davantage d'étudiants de 2^e et 3^e cycle aient recours aux services des CDR. L'année dernière, un cours pilote a été offert au centre McMaster et l'expérience a été jugée concluante par le Comité de coordination national. Tous les centres seront désormais en mesure d'offrir leurs propres cours de niveau supérieur et de contribuer plus efficacement à la formation des futurs chercheurs.

*Il serait souhaitable que les données administratives présentant un intérêt pour la recherche et les politiques soient disponibles aux chercheurs dans les CDR. À titre d'exemple, il est généralement reconnu qu'une analyse approfondie des dossiers médicaux provinciaux (consultations médicales, séjours hospitaliers, consommation des médicaments sur ordonnance, etc.) aiderait à l'élaboration des politiques publiques, mais les chercheurs ont rarement accès à ces données. Si cette information pouvait être placée dans les CDR, elle serait protégée par la *Loi sur les statistiques* et, par la même occasion, deviendrait accessible aux fins d'analyse. Il en est de même pour les dossiers en matière d'éducation, de justice et autres. (Un projet pilote est actuellement en cours pour voir comment cela pourrait fonctionner.) Une plus grande variété de données rendrait également les CDR plus attrayants pour le milieu de la recherche.*

Il serait souhaitable d'améliorer de façon significative la documentation électronique des fichiers de données pour pouvoir tirer parti des progrès récents en matière de logiciel et

accélérer la diffusion des données. Bon nombre de fichiers d'enquête sont d'une extrême complexité. Une documentation bonifiée faciliterait la compréhension de chaque fichier ainsi que la comparaison des fichiers. Là encore, un projet pilote est en cours et les résultats sont des plus prometteurs.

Enfin, il serait souhaitable qu'il y ait des fichiers synthétiques ou fictifs réalistes correspondant aux fichiers principaux utilisables en dehors des CDR. Cela offrirait aux chercheurs une plus grande souplesse dans l'organisation de leur travail.

En conclusion, les CDR offrent à leurs utilisateurs, qu'ils soient débutants ou chevronnés, un environnement très favorable. Comme le disait un de ces derniers, « bien sûr, je préférerais avoir accès aux données dans mon bureau. Mais c'est vrai que, plus d'une fois, j'ai recueilli des renseignements utiles sur un ensemble de données ou un logiciel statistique au cours d'une conversation que je n'aurais peut-être jamais entendue ou à laquelle je n'aurais jamais participé si je ne m'étais pas trouvé dans le CDR. Ces centres sont des lieux d'enrichissement mutuel propices à des échanges qui ne se feraient pas autrement. »

Même s'il reste quelques défis à relever, un nombre sans cesse croissant de chercheurs ont recours aux services offerts par les CDR, trouvent ces derniers efficaces et pensent qu'ils contribuent à une meilleure connaissance de la société canadienne.

Renvoi

C. Pestieau. 2003. « Evaluating Public Policy », RCRPP, décembre.

Les indicateurs sociaux et les rapports gouvernementaux

Tim Wilson
Secrétariat du Conseil du Trésor

Résumé

Du point de vue du conseil de gestion du gouvernement du Canada (le Conseil du Trésor et son Secrétariat), des indicateurs sociaux clés peuvent s'avérer utiles pour mener à bien une analyse pangouvernementale. Ils peuvent permettre d'atteindre une meilleure compréhension des grands courants sociaux afin de mieux orienter la politique et la planification et d'établir un contexte en vue de l'évaluation du rendement du gouvernement. Les premiers travaux exploratoires du gouvernement dans ce domaine ont mené à la publication d'un rapport annuel, *Le rendement du Canada*. Il ne fait pas de doute que le rapport annuel rempli ce dernier objectif, à savoir fournir un contexte permettant d'évaluer le rendement du gouvernement. Toutefois, le lien explicite avec le processus de planification n'est pas encore établi. Le présent article décrit la méthode employée pour faire état des indicateurs sociaux utilisés dans le rapport ainsi que l'orientation que ce mode de présentation de l'information pourrait prendre au gouvernement du Canada, à savoir, l'utilisation des indicateurs sociaux en combinaison avec un processus de planification pangouvernemental¹.

Le point de vue du Conseil de gestion

Le point de vue du Conseil du Trésor et du Secrétariat à l'égard des principaux indicateurs sociaux n'est pas celui d'un simple technicien ou statisticien. En tant que « conseil de gestion » du gouvernement, le Conseil du Trésor du Canada et le Secrétariat considèrent les rapports sur les indicateurs sociaux clés comme essentiels pour situer le contexte pangouvernemental dans lequel s'inscrivent l'établissement des priorités et l'évaluation du rendement. En outre, de tels rapports sont une façon d'amener le gouvernement à rendre des comptes au Parlement et aux Canadiens au sujet

des résultats obtenus au moyen des ressources allouées.

Cet article donne un aperçu de l'expérience acquise par le gouvernement du Canada quant à l'application des indicateurs sociaux du point de vue du conseil de gestion, à savoir pour la préparation des rapports pangouvernementaux. Plus précisément, cet article présente :

- le contexte dans lequel s'inscrit le concept – l'origine de l'idée consistant à utiliser des indicateurs sociaux dans les rapports pangouvernementaux au Canada et les objectifs de ce type de rapport;
- notre état d'avancement – le moyen qu'utilise actuellement le gouvernement du Canada pour rendre compte des indicateurs sociaux du point de vue pangouvernemental, soit *Le rendement du Canada* (Conseil du Trésor, 2003b); et
- les orientations envisageables à l'avenir - l'utilisation des indicateurs sociaux conjointement avec un processus de planification et de rapport à l'échelle gouvernementale.

Contexte

Depuis le milieu des années 1990, plusieurs facteurs interdépendants sont entrés en jeu pour établir le fondement d'un rapport sur les indicateurs sociaux d'un point de vue global, au sein du gouvernement du Canada : il s'agit des projets menés pour « améliorer les rapports au Parlement », de l'engagement pris par le gouvernement à l'égard de la « gestion axée sur les résultats », de la promotion croissante d'accords de collaboration ou « horizontaux » et de rapports connexes, et de la résurgence de la recherche sur « les indicateurs sociaux ou relatifs à la qualité de vie ».

Amélioration des rapports au Parlement : Le renforcement de la responsabilisation envers le Parlement et la population canadienne constitue un engagement fondamental et

Tim Wilson
est analyste principal,
Gestion des résultats horizontaux,
au Secrétariat du Conseil du Trésor.

permanent du gouvernement du Canada. Il est indispensable de fournir aux parlementaires et aux Canadiens une information de première qualité et en temps opportun sur les plans et les réalisations du gouvernement « pour mettre en œuvre un programme axé sur les citoyens, car elle permet à ceux-ci de participer de façon plus active à la formulation de la politique publique, et de mieux la comprendre » (Conseil du Trésor, 2000b, p. 35).

Cet engagement permanent à améliorer les rapports et à fournir une information du point de vue de l'ensemble du gouvernement a joué en faveur de l'utilisation d'indicateurs sociaux clés dans les rapports du gouvernement. Par exemple, les parlementaires ont fait remarquer que les résultats des efforts déployés par le gouvernement étant souvent « décloisonnés », l'information sur le rendement individuel des ministères et des organismes se prête à une meilleure interprétation lorsqu'on peut la situer dans un contexte objectif. En 2001, une série de séminaires intitulée « Mesurer la qualité de vie : L'utilisation des retombées sociales par les parlementaires » a été offerte aux parlementaires, aux cadres supérieurs de la fonction publique et aux membres de la collectivité des politiques publiques. Les séminaires ont abouti à la conclusion que le fait d'axer les rapports sur les retombées sociales pourrait constituer une façon plus efficace de faire participer les parlementaires et les citoyens au processus politique, jetterait les bases d'une meilleure relation de travail entre les parlementaires et les fonctionnaires et donnerait une « perspective englobant l'ensemble du gouvernement » (Bennett *et al.*, 2001).

Pour que ces rapports de « haut niveau » soient liés aux objectifs des programmes et des politiques du gouvernement, il faut toutefois que les gestionnaires de la fonction publique prévoient les résultats des politiques et des programmes, en suivent l'évolution de près et en rendent compte.

Pour le gouvernement du Canada, une « gestion axée sur les résultats » jette les bases d'une structure de rapports améliorés et complets.

Gestion axée sur les résultats : La gestion axée sur les résultats s'inscrit dans le cadre de gestion moderne du gouvernement du Canada *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*. Ce cadre de gestion s'articule autour de quatre principes directeurs : mettre l'accent sur les *citoyens*, adopter un ensemble de *valeurs*, gérer pour obtenir des *résultats* et veiller à faire des *dépenses judicieuses*. Bien que, dans le passé, les gouvernements aient mis l'accent sur les intrants, les activités et les extrants, le gouvernement du Canada s'est engagé à adopter un programme de gestion moderne qui insiste sur les résultats réels. La gestion axée sur des résultats consiste, entre autres, à repenser le « cycle de vie » d'un programme ou d'une politique. « Il faut donc définir clairement les résultats à obtenir, mettre en œuvre le programme ou le service, mesurer et évaluer le rendement puis, au besoin, apporter des ajustements pour en accroître l'efficacité et l'efficacé. Ce type de gestion amène aussi à faire rapport sur le rendement en des termes compréhensibles pour la population (Conseil du Trésor, 2000b, p. 12). » Cela signifie adopter une approche « axée sur les citoyens » à des fins de rapport. Au même titre qu'une prestation des services « axée sur les citoyens » signifie l'abandon de l'approche traditionnelle « axée vers l'extérieur » – celle qui donne plus de poids aux organisations gouvernementales qu'aux besoins et aux priorités des citoyens – des rapports axés sur les citoyens sont un moyen de communiquer de l'information sur l'aboutissement des efforts déployés par le gouvernement à un niveau dépassant le cadre des ministères ou des programmes pris individuellement. C'est une autre raison pour laquelle il est important de faire rapport sur les indicateurs sociaux clés. C'est aussi

l'une des raisons qui ont amené le gouvernement du Canada à examiner les possibilités de planifier des résultats « horizontaux », de les suivre de près et d'en rendre compte.

Horizontalité : Les retombées sociales et économiques mesurées au moyen des indicateurs sociaux clés et qui constituent les objectifs de l'activité gouvernementale dépassent le cadre de chaque organisation et intéressent plus d'un ministère ou d'une administration, ainsi que d'autres partenaires (Conseil du Trésor, 1996, p. 2). Depuis le milieu des années 1990, on se soucie de plus en plus de repenser cette dimension horizontale de l'appareil gouvernemental. On n'a pas encore tranché la question de savoir si « l'horizontalité » dans la fonction publique est un phénomène nouveau ou pas. On pourrait dire que « [...] depuis la Confédération, les gouvernements canadiens sont préoccupés par la sempiternelle recherche d'un "gouvernement coordonné". » Toutefois, on peut également prétendre que pendant la décennie écoulée, la complexité de la question, et la sensibilisation à celle-ci, ont pris beaucoup d'ampleur (Bakvis et Juillet, 2004).

L'accent sur les résultats dont il est question précédemment, et qui s'inscrit de façon générale dans la « nouvelle gestion publique », a certainement été l'un des facteurs qui a fait de l'horizontalité une préoccupation. Parmi les autres facteurs en jeu, il conviendrait bien sûr de citer l'engagement à assurer une prestation de services uniforme et à guichet unique à la population canadienne ainsi que le développement des technologies des communications, qui facilitent la création spontanée de réseaux pour l'exécution des politiques et des programmes.

Recherche sur les indicateurs sociaux : Au cours des quelque dix dernières années, les mesures types des progrès que nous accomplissons en tant que société – comme le pro-

duit intérieur brut (PIB) par habitant – ont été taxées d’insuffisantes pour broser un tableau global de notre « qualité de vie ». La recrudescence de la recherche sur les indicateurs sociaux est essentiellement liée à l’effort visant à renouveler le concept de « qualité de vie ». Dans ce contexte, la « qualité de vie » se distingue du « niveau de vie » – celui-ci étant en général perçu comme l’évaluation quantitative du bien-être économique uniquement. « Par exemple, une personne peut avoir un niveau de vie élevé, mais travailler à des heures irrégulières, ne pas avoir de sécurité d’emploi et subir des niveaux de stress mettant sa vie en danger. Son niveau de vie ne traduit pas ces résultats. » (Bennett *et al.*, 2001, p. 12; voir aussi Conseil du Trésor, 2000a, p. 3).

Au Canada, le regain d’intérêt manifesté pour la recherche sur les indicateurs sociaux s’est traduit par l’effort de dresser des cadres de recherche et d’établir des rapports à l’échelle communautaire, au niveau provincial mais aussi au niveau national. Toutefois, la conduite des recherches et l’établissement des rapports à l’échelle nationale ne relèvent pas uniquement de la compétence du gouvernement fédéral. Par exemple, le Projet des indicateurs de qualité de la vie dirigé par les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, un organisme privé à but non lucratif, a consisté en la création d’un ensemble prototype d’indicateurs nationaux sur la qualité de vie, pour faire ressortir la gamme de questions qui importent véritablement aux yeux des citoyens. Après avoir fait participer les citoyens à l’établissement des indicateurs pertinents, en 2002, on a publié le rapport *La qualité de vie au Canada : Bulletin des citoyens et citoyennes* (Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002). On peut résumer ainsi la différence entre les efforts déployés par cet ONG et ceux du gouvernement

du Canada : l’ONG tient à apporter des éclaircissements au sujet des grands processus d’élaboration des politiques (Legowski, 2000, p. iv), tandis que le gouvernement fédéral vise à établir des liens entre ce genre de rapport et l’établissement des priorités ainsi que l’évaluation de son rendement.

Situation actuelle

Tous ces facteurs – amélioration des rapports au Parlement, gestion axée sur les résultats, horizontalité et recrudescence de la recherche sur les indicateurs sociaux – remontent au milieu des années 1990 et soulignent un but commun : faire rapport sur les retombées et les indicateurs sociaux pour l’ensemble du gouvernement, les « objectifs [étant] de parvenir à une meilleure compréhension des grandes tendances sociales, de la part de toutes les parties prenantes, afin d’orienter l’élaboration des politiques et la planification, et d’établir le contexte dans lequel on pourrait évaluer le rendement de l’État » (Conseil du Trésor, 1997, p. 19). Cette partie de l’article présente les mesures concrètes que le gouvernement du Canada a prises pour atteindre cette destination.

Cadre de présentation de rapports complets : En 1999, les travaux menés sur les indicateurs sociaux et les résultats d’initiatives horizontales ont abouti à un « cadre de présentation de rapports complets ». Essentiellement, ce cadre préconise une approche davantage holistique en ce qui touche l’établissement des rapports, consistant en trois éléments :

- des « rapports ministériels », traitant des priorités, des plans et des réalisations des ministères – soit l’information que l’on retrouve dans les Rapports sur les plans et priorités et les Rapports ministériels sur le rendement²;

- des « rapports sur les initiatives horizontales », qui font état des résultats qui vont au-delà des efforts individuels d’un ministère, d’une administration ou d’un secteur en particulier;
- des rapports sur les « indicateurs sociaux ».

« Selon ce cadre, les rapports sur la qualité de vie devraient être considérés comme faisant partie d’un rapport intégré et exhaustif sur la mesure du rendement qui broserait, à l’intention des Canadiens, un tableau détaillé du rendement atteint dans des domaines intéressant les citoyens : amélioration de notre qualité de vie, degré de réalisation des objectifs sociétaux communs et résultats particuliers atteints par les programmes et services nationaux³. »

Le rapport *Le rendement du Canada* : Depuis 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) donne suite à la suggestion exprimée pour la première fois pendant l’élaboration du cadre de présentation de rapports complets, à savoir, préparer un rapport public, et de préférence le déposer au Parlement, en utilisant des indicateurs sociaux. Le premier rapport du genre s’intitule *Le rendement du Canada 2001*. La présidente du Conseil du Trésor a déposé le rapport au Parlement le 6 décembre 2001. Il est depuis déposé en Chambre annuellement à l’automne.

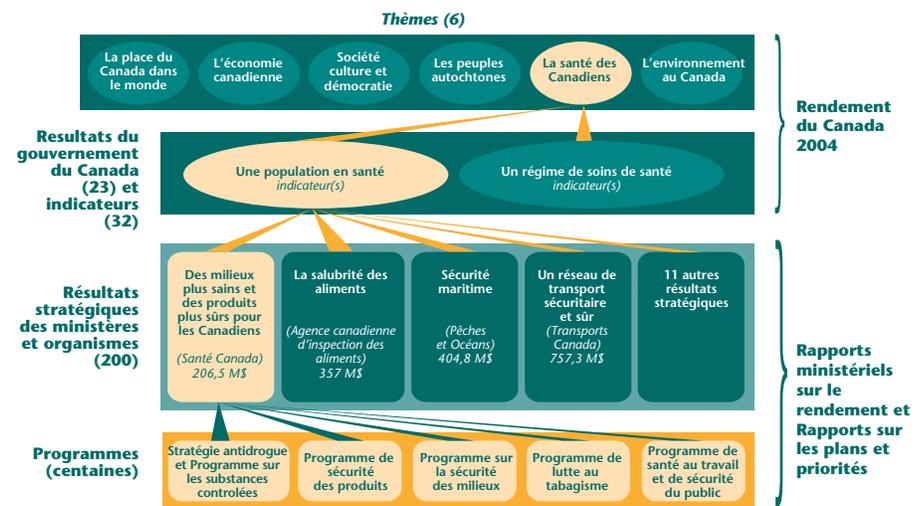
Les rapports contiennent de l’information sur un ensemble d’indicateurs sociaux regroupés sous différents thèmes. L’information conjoncturelle, des comparaisons internationales et des données ventilées sont fournies, le cas échéant, pour tous les indicateurs. Les rapports fournissent également de l’information sur certains programmes gouvernementaux importants pour l’amélioration de la qualité de vie des Canadiens. Ainsi, le rapport *Le rendement du Canada* contribue à plusieurs

objectifs de gestion moderne décrits précédemment :

- appuyer le travail des parlementaires qui ont besoin d'un contexte pour examiner les résultats obtenus par les divers ministères et organismes;
- insister sur l'accent mis sur les citoyens par le gouvernement en servant de moyen de faire participer les Canadiens au débat sur les futures orientations stratégiques;
- promouvoir la gestion axée sur les résultats au sein du gouvernement fédéral et améliorer la qualité de l'information sur le rendement des programmes mis à la disposition des Canadiens et des parlementaires;
- soutenir la gestion horizontale et l'élaboration des politiques en donnant un aperçu des liens existant entre les diverses questions et entre les réponses à ces questions par divers ministères et organismes; et
- contribuer à la transparence des plans et des réalisations du gouvernement fédéral et à sa reddition de comptes aux Canadiens et aux parlementaires.

Après avoir déposé Le rendement du Canada 2001, le SCT a tenu des consultations auprès des Canadiens, des groupes de réflexion, des parlementaires, des gouvernements et d'autres partenaires au sujet de l'approche adoptée pour la préparation du rapport. Les consultations et les stratégies de participation ont été axées sur des questions comme le choix des indicateurs donnant une vision plus complète de l'économie, de la santé, de l'environnement et des collectivités; la présentation de l'information d'une manière maximisant la participation des Canadiens à l'élaboration des politiques gouvernementales; l'utilisation du rapport *Le rendement du Canada*

SCHÉMA 1 Le cadre pangouvernemental



pour promouvoir une culture d'apprentissage croissante sur la gestion des résultats et en fonction des résultats, et la participation des Canadiens à la définition des thèmes et des indicateurs qui reflètent leurs valeurs et la gamme de questions qui leur tiennent à cœur.

Essentiellement, on peut examiner les indicateurs dont il est question dans ce genre de rapport pangouvernemental sous trois angles : les priorités gouvernementales; les préoccupations des Canadiens et l'exactitude et la pertinence des données (Conseil du Trésor, 2000a, p. 6). Plus précisément, les consultations décrites précédemment ont confirmé l'ensemble de critères suivants en ce qui touche les indicateurs et les mesures choisis aux fins du rapport :

- l'information doit être **pertinente**; les indicateurs doivent refléter les valeurs canadiennes;
- l'information doit être **temporelle**; les données doivent souligner les tendances qui se manifestent au fil

du temps et indiquer les progrès accomplis au regard des objectifs;

- l'information doit être **disponible**; les données doivent être facilement accessibles;
- l'information doit être **comparable**; il doit être possible de comparer les données avec celles d'autres pays;
- l'information doit être **compréhensible**; les données doivent être faciles à saisir par divers publics.

Il y a quelques autres principes importants pour la présentation des rapports, considérés comme sacrés dans le rapport *Le rendement du Canada* : l'équilibre (donner les bonnes et les mauvaises nouvelles); la présentation de données ventilées par sous-groupes ou de données régionales (essentiellement au moyen de la version électronique)(Conseil du Trésor, 2000a, p. 6), et l'inclusion d'indicateurs à la fois subjectifs et objectifs (par exemple, l'état de santé autoévalué en plus de l'espérance de vie)(Conseil du Trésor, 2000a, p. 3).

L'établissement d'un cadre pangouvernemental pour y insérer l'information à l'échelle de la société (voir le schéma 1) a constitué une importante innovation, et ce, depuis le rapport de 2002. Le cadre en question donne un « modèle logique » pour le gouvernement du Canada – qui établit des liens entre les contributions des programmes et des ministères gouvernementaux et les résultats « horizontaux » (ou du « gouvernement du Canada ») et, en fin de compte, les

2000a, p. 4). » Dans sa forme actuelle, on ne sait pas tout à fait si le rapport *Le rendement du Canada* est vu comme un moyen « d'éclairer » les choix en matière de politiques ou s'il doit être rigoureusement lié à un processus de planification pangouvernementale. En conséquence, le gouvernement du Canada pourrait éventuellement apporter des éclaircissements en resserrant les liens entre le rapport et la planification et l'établissement des priorités du gouvernement.

aux « résultats du gouvernement du Canada ») dont il est question pour le rendement du Canada. S'il est officialisé, le processus de planification pourrait donner un rapport pangouvernemental corrélatif sur les plans – qui servirait d'appui au rapport *Le rendement du Canada*. Dans son Rapport 2004-2005 sur les plans et les priorités, le SCT parle de son intention d'entreprendre à moyen terme « l'élaboration d'un rapport de planification pangouvernemental qui décrirait les cibles visées par le gouvernement et qui permettrait des rapports plus clairs sur le rendement du Canada à moyen terme (Conseil du Trésor, 2004, p. 32). »

Dans le cadre de cet effort visant à établir des liens entre le rapport *Le rendement du Canada* et le processus de planification pangouvernemental, plusieurs enjeux doivent être abordés :

Lacunes en matière de connaissances : Dans certains domaines, les données disponibles sont incomplètes. Si, de façon générale, les données économiques sont considérées adéquates, les indicateurs sociaux, quant à eux, doivent être améliorés. Par exemple, nous ne disposons pas de données d'enquête cohérentes sur la « participation dans le domaine culturel », les « perceptions du racisme » ou la « tolérance personnelle » au Canada. De même, les données actuelles sur les populations autochtones ne permettent généralement pas de cibler les Premières nations, les Inuits ou les Métis ou encore de différencier les autochtones vivant « dans des réserve » de ceux vivant « hors réserve ». Enfin, on constate certaines faiblesses quant à l'information disponible sur les investissements internationaux du Canada. Bien souvent, cette information ne mesure qu'un niveau d'activité ou d'extrants (comme l'Aide publique au développement), plutôt que les résultats qui découlent des extrants (comme « la résolution de problèmes liés au développement »).

Nous ne disposons pas de données d'enquête cohérentes sur la « participation dans le domaine culturel », les « perceptions du racisme » ou la « tolérance personnelle » au Canada.

thèmes sociaux en question, par exemple la « santé ». Si le cadre constitue un modèle logique, le rapport en soi constitue un énoncé du rendement. La substance du cadre est fournie dans la version électronique du rapport, qui permet au lecteur d'accéder, « en mode descendant », à des renseignements plus précis concernant les ministères et les programmes, et dont il est fait état dans les Rapports sur les plans et les priorités et les Rapports ministériels sur le rendement.

Orientations envisageables à l'avenir : Planification pangouvernementale

Pendant l'établissement du cadre de présentation de rapports complets, on a fait une distinction entre deux objectifs généraux de ce type de rapport : « En particulier, il faudra que le gouvernement fasse la distinction entre le recours à cette fonction de rapport pour opérer des choix éclairés en matière de processus d'élaboration des politiques et l'établissement d'un lien explicite entre la présentation de rapports sur la qualité de vie et la définition des priorités (Conseil du Trésor,

Cette mesure s'inscrirait dans le cadre de l'engagement du gouvernement de continuellement réaffecter les ressources des priorités faibles aux priorités élevées. Les liens établis devraient donc montrer la façon dont ce genre de rapport pourrait dicter non seulement l'établissement des priorités mais aussi la planification dans le contexte de la réaffectation – éventuellement par son utilisation par les ministres du Conseil du Trésor et du Cabinet lorsqu'ils examinent les propositions d'affectation et de réaffectation. Une mesure à court terme susceptible d'être prise consisterait à inclure des états financiers dans le rapport : combien le Canada dépense-t-il pour l'environnement, ou plus précisément, pour réduire les effets du changement climatique? Cette option va aussi dans le sens de l'exemple fourni par la province de l'Alberta dans son rapport *Measuring Up*, qui inclut effectivement les états financiers consolidés du gouvernement provincial.

Cette démarche exigerait aussi l'officialisation du processus de planification pangouvernementale, conformément aux secteurs thématiques (ou

Les cibles de rendement : De nombreux pays ont commencé à développer des cibles de rendement à l'échelle de la société et en font rapport dans leurs documents budgétaires, de planification ou de rendement. Si beaucoup sont d'avis que cette pratique permet de concentrer ses efforts sur certaines activités en particulier, elle a aussi soulevé quelques inquiétudes : « on a rapporté que la quête de la performance, par l'entremise des cibles de rendement, pouvait occasionner de la tricherie, créer des conséquences pernicieuses ou des distorsions et exercer une pression indue sur les professionnels (Briscoe, 2004-2005, p. 33). » Dans le cadre de sa réflexion sur les modèles de reddition de comptes pangouvernementale, le gouvernement devra explorer plus à fond les aspects positifs et négatifs des cibles de rendement.

Les questions d'attribution : L'idée sous-jacente au cadre de présentation de rapports complets, selon laquelle le gouvernement fédéral devait rendre compte des grands résultats sociaux et économiques obtenus parallèlement à ses propres plans et à son rendement au niveau ministériel soulève la « question de la responsabilisation » : peut-on rendre un gouvernement responsable du rendement au niveau de la société? Il a été admis que seuls, les gouvernements ne peuvent être tenus responsables (au sens le plus strict du terme) du rendement d'une économie ou d'une société : « Compte tenu de la difficulté, avec ces types d'indicateurs, d'attribuer des changements à des mesures gouvernementales particulières, ce type de rapport ne peut être assimilé à un instrument pour tenir les gouvernements responsables, quoique certains puissent vouloir les utiliser à cette fin (Conseil du Trésor, 2000a, p. 2). » En dépit de ces questions « d'attribution » ce genre de rapport convient à une analyse des « contributions » faites par un gouvernement (Mayne, 1999). Qui

plus est, même si les buts de société qui sont suivis et dont il est rendu compte dans le cadre de présentation de rapports complets dépassent la seule responsabilité du gouvernement (en ce qui touche l'incidence des mesures prises par le gouvernement ou les obligations d'un gouvernement rigoureusement définies dans l'optique constitutionnelle), ils reflètent des domaines où le gouvernement a un rôle important à jouer (Conseil du Trésor, 1998, p. 26).

Conclusion

Du point de vue du conseil de gestion du gouvernement du Canada, des indicateurs sociaux clés peuvent être utiles pour les analyses effectuées à l'échelle pangouvernementale. Ils peuvent servir à mieux comprendre les grandes tendances sociales qui se manifestent afin de guider la politique et la planification, et à établir le contexte dans lequel évaluer le rendement du gouvernement. Après avoir étudié cette possibilité, le gouvernement a produit un rapport annuel, *Le rendement du Canada*. Il n'y a pas de doute que le rapport annuel répond au deuxième de ces objectifs au sens où il donne le contexte dans lequel évaluer le rendement du gouvernement. Néanmoins, le lien explicite avec le processus de planification n'est pas fait.

Le SCT songe à étudier la possibilité de préparer un rapport de planification pour le gouvernement dans son ensemble, qui pourrait compléter *Le rendement du Canada* et faire le lien entre les rapports sur les indicateurs sociaux et une planification plus explicite à l'échelle pangouvernementale. L'aboutissement logique d'une telle démarche serait un rapport sur les *Plans du Canada* (parallèlement à l'actuel rapport *Le rendement du Canada*), ce qui concrétiserait la notion de cadre de présentation de rapports complets, qui fournirait de

l'information concernant les plans et le rendement des ministères (rapports ministériels, accessibles dans les versions électroniques des rapports pangouvernementaux), de l'information sur les retombées sociales (dans les rapports annuels sur les plans et le rendement du gouvernement dans son ensemble) et de l'information sur les plans et le rendement concernant les « résultats du gouvernement du Canada » ou les résultats horizontaux.

Renvois

- Bakvis, Herman et Luc Juillet. 2004. *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, École de la fonction publique du Canada.
- Bennett, Carolyn, Lenihan, Donald G., Williams, John et Young, William. 2001. « Mesurer la qualité de vie : L'utilisation des retombées sociales par les parlementaires » Ottawa, Centre pour la collaboration gouvernementale. <<http://kta.on.ca/pdf/cg3.pdf>>.
- Briscoe, Simon. « The Trouble with Targets », *OECD Observer*, n° 246/247: December 2004-January 2005, p. 33.
- Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation : rapport annuel au Parlement par le Président du Conseil du Trésor*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1996, p. 2.
- . 1997. Ottawa, *Rendre compte des résultats*. Imprimeur de la Reine.
- . 1998. Ottawa, *Une action axée sur les résultats*. Imprimeur de la Reine.
- . 2000a. « Qualité de vie - rapport conceptuel », Ottawa, imprimeur de la Reine.
- . 2000b. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Ottawa, imprimeur de la Reine. <<http://kta.on.ca/pdf/cg3.pdf>>.
- . 2001. *Le rendement du Canada 2001*, Ottawa, imprimeur de la Reine. <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/01/cp-rc_f.asp>.
- . 2002. *Le rendement du Canada 2002*, Ottawa, imprimeur de la Reine. <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/02/cp-rc_f.asp>.

———. 2003a. *Le rendement du Canada 2003*, Ottawa, imprimeur de la Reine. <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/03/cp-rc_f.asp>.

———. 2003b. *Le rendement du Canada 2004*, Ottawa, imprimeur de la Reine. <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/04/cp-rc_f.asp>.

———. 2004-2005. *Un rapport sur les plans et les priorités*. <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/TBS-SCT/pdf/TBS-SCT_f.pdf>.

Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. S.d. <<http://www.cprn.com/fr/doc.cfm?doc=45>>.

Legowski, Barbara. 2000. *A Sampling of Community- and Citizen-driven Quality of Life/Societal Indicator Projects*. Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Mayne, John. 1999. « Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures du rendement », Bureau du vérificateur général, juin. <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/99dp1_f.html>.

Notes

- 1 Une version de cet article sera publiée dans le compte rendu du Forum mondial de l'OCDE sur les indicateurs clés, tenu à Palerme, du 10 au 13 novembre 2004.
- 2 Chaque année, dans le cadre de la documentation produite pour justifier l'octroi de fonds par le Parlement, le gouvernement dépose deux séries de rapports ministériels au Parlement. Au printemps, les ministères et les organismes préparent leurs Rapports sur les plans et les priorités pour l'exercice à venir et à l'automne, ils présentent leurs Rapports ministériels sur le rendement, dans lesquels ils font état de leurs réalisations au cours de l'exercice écoulé.
- 3 « Qualité de vie - rapport conceptuel », (2000; p. 9). Le cadre a été présenté au Parlement dans le rapport annuel de la présidente, *Une gestion axée sur les résultats 1999*.

Catastrophes naturelles : zones sensibles

« L'élément déclencheur peut être naturel, mais la responsabilité des impacts des catastrophes incombe à chacun de nous ».

On reconnaît de plus en plus le risque relié aux catastrophes naturelles dans une optique de planification du développement plutôt que celle d'une simple aide humanitaire après coup. Un nouveau rapport de la Banque mondiale, *Natural Disaster Hotspots*, vise à éclairer la politique de développement et la prise de décision en indiquant où se trouve le plus grand risque de catastrophes naturelles de tous genres. Fait important, il indique les zones où le risque est relié à plusieurs types de catastrophes naturelles, y compris les tremblements de terre, les glissements de terrain, les éruptions volcaniques, les sécheresses, les inondations et les cyclones.

L'analyse mondiale a démontré, entre autres, que près d'un cinquième de la superficie du globe et plus de la moitié de la population mondiale sont fortement exposés à au moins un type de danger. Aux États-Unis, par exemple, plus d'un tiers de la population vit dans une zone à risque, mais seulement 1 % du territoire atteint un haut degré de risque de mortalité. Au Canada, toutefois, le risque est faible, peut-être parce que les feux de forêts et les tempêtes de verglas ne sont pas compris dans les analyses. Parmi les zones les plus à risque, on retrouve Taiwan et la Chine, où 73 % du territoire et de la population sont exposés à au moins trois types de danger.

Arnold, M., R. Chen, M. Dilley, U. Deichmann et A. Lerner-Lam. 2005. *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*, Banque mondiale. Le rapport est accessible au <<http://publications.worldbank.org/ecomerce>>.

En quête de données qui vont au-delà des mesures traditionnelles

Gilles Rhéaume
Conference Board of Canada

Chaque année, le Conference Board du Canada publie de nombreux rapports, y compris des prévisions économiques basées sur des données de Statistique Canada et des études comparatives souvent basées sur des sources secondaires comme l'OCDE et Statistique Canada. Si les données traditionnelles de l'économie et de la main-d'œuvre sont bien développées et fréquemment utilisées, on remarque de plus en plus de lacunes statistiques dans des domaines importants pour le Canada, comme la santé, l'éducation, l'environnement, l'innovation et la commercialisation. Afin de placer cette affirmation en contexte, examinons quelques exemples.

Depuis 1999, le Conference Board produit des rapports annuels sur la connexité, comparant le Canada à d'autres pays de l'OCDE. La connexité est l'accessibilité et l'utilisation des technologies de l'information et des communications et des services associés afin de faciliter la communication, l'interaction et les transactions. Guidés par un groupe consultatif constitué d'experts, nous avons mis sur pied un cadre de travail pour évaluer la performance en fonction de l'approche « chaîne de valeur ». Bien que l'accessibilité aux données se soit améliorée depuis cinq ans, il semble que même si nous bénéficions de riches données sur les infrastructures et que nous y avons accès, il reste des lacunes considérables dans l'utilisation de ces technologies. Nous faisons également face à des défis d'envergure en matière d'évaluation des effets et des impacts de la connexité.

En juin 2004, le Conference Board a publié un rapport intitulé *Exploring Canada's Innovation Character, Benchmarking Against Global Best*, qui compare la performance du Canada à celle des principaux pays de l'OCDE. Il s'agit d'une évaluation de la performance et du progrès basée sur la stratégie d'innovation du gouvernement fédéral. Celle-ci comprenait 10

objectifs, 15 orientations et 18 recommandations. Mais avions-nous les données pour évaluer s'ils étaient atteints? Dans certains cas, oui, mais dans d'autres, nous manquons d'information fiable. Si nous avons de bonnes données sur des mesures traditionnelles comme l'intensité de la R et D, les familles triadiques de brevets et les ressources humaines dans les emplois à caractère scientifique et technologique, nous avons constaté un manque criant de données, par exemple, sur l'innovation et la commercialisation à caractère communautaire, deux grandes priorités du gouvernement fédéral. De plus, nous manquons de données sur la capacité de la main-d'œuvre en termes de compétences essentielles à l'innovation. Ceci m'amène au domaine de l'éducation et de l'apprentissage.

Nous disposons d'information de qualité sur la diplomation aux niveaux secondaires et postsecondaires et sur la participation à l'éducation permanente. Nous savons également combien nous investissons dans l'éducation publique et nous avons maintenant de l'information sur la formation en milieu de travail, mais peu sur les effets et les impacts. Que savons-nous du niveau de compétences et de connaissances acquises par l'entremise de l'éducation et de l'apprentissage? Avons-nous des données sur les impacts des investissements dans ces domaines sur la performance organisationnelle, la productivité ou le bien-être socio-économique? Les réponses à ces questions ne sont pas encourageantes, mais il est arrivé que des enquêtes spéciales se soient révélées utiles.

Par exemple, il y a quelques années, le Canada a participé avec d'autres pays à une enquête internationale sur le niveau d'alphabétisation des adultes. Ce sondage a permis de recueillir de bonnes données sur l'alphabétisation combinée aux caractéristiques démographiques. En se basant sur ces données, le Conference Board a pu

Gilles Rhéaume est vice-président, Politiques publiques, entreprises et société, au Conference Board of Canada.

évaluer les avantages économiques de l'amélioration de l'alphabétisation. Ce rapport, qui constituait une percée, a été cité comme source de référence par l'OCDE et a incité le gouvernement américain à nous commander une étude similaire. Ultérieurement, dans le but de mieux évaluer les avantages complets d'une meilleure alphabétisation, nous sommes allés plus loin que ce que nous demandaient les Américains et avons interviewé les employeurs et employés ayant suivi une formation de base. Nous avons remarqué que l'amélioration des capacités en lecture et en écriture offrait de nombreux avantages aux employeurs, ainsi qu'aux employés et à leurs familles.

Chaque année, le Conference Board publie un rapport phare intitulé *Performance and Potential*, dont un des chapitres principaux compare le Canada aux autres pays de l'OCDE en utilisant les données accessibles. Le défi consiste à observer les mesures de performance qui aident à évaluer les facteurs ayant un impact sur la qualité de vie, et à s'assurer que ces données soient compatibles pour tous les pays de l'OCDE étudiés. L'an dernier, nous avons relevé 110 indicateurs dans six catégories pour les pays de l'OCDE. Nous ne manquons pas de données, mais, une fois de plus, nous avons remarqué, dans les domaines de l'innovation et de l'éducation, des lacunes

encore plus marquées que celles mentionnées précédemment. Nous disposons, par exemple, d'indicateurs sur l'état de santé dans un pays et les effets qui en découlent, le niveau d'investissement en soins de santé et le nombre de médecins et d'infirmières, mais non de mesures de la performance du système de soins de santé. Vu l'importance de ce secteur, c'est là un grave problème.

Dans l'ensemble, la disponibilité des données a évolué au fil des ans et est aujourd'hui bien meilleure. Il reste cependant encore du chemin à faire, car les gouvernements et les organismes de recherche comme le Conference Board doivent évaluer la performance en allant au-delà des mesures traditionnelles s'ils veulent isoler les déterminants économiques, environnementaux et sociaux d'une qualité de vie durablement élevée. Vu les priorités des gouvernements, leur plus grande imputabilité et le besoin d'évaluer les résultats dans des domaines tels que l'éducation, la santé, l'innovation et la commercialisation, nous devons investir davantage dans la collecte de données pertinentes. Nous savons souvent combien nous dépensons et quelles sont les ressources utilisées pour offrir des services, mais nous disposons rarement de bonnes mesures des effets et des impacts.

Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite

Réalisé par l'équipe chargée du projet de recherche du PRP intitulé *Vieillessement de la population et flexibilité des parcours de vie*, ce rapport évalue le risque économique pour la société que posent le vieillissement de la population et, en particulier, le départ à la retraite des baby-boomers. Le rapport met l'accent sur la nécessité de maintenir une économie saine et de continuer à faire preuve de prudence sur le plan budgétaire tout en respectant la possibilité et aussi la nécessité pour les individus d'exercer des choix dans leur intérêt personnel bien compris ainsi que celui de la famille et de la société. Les auteurs du document examinent les moyens d'encourager les travailleurs âgés à prolonger leur vie active au profit de leur famille, d'eux-mêmes et de l'économie, et de les outiller en conséquence.

PRP. Septembre 2005. *Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite*, Ottawa : Projet de recherche sur les politiques.

La politique d'accès au savoir

Des personnes intelligentes aux organismes intelligents

Albert Simard
Ressources naturelles Canada

Albert Simard
est directeur intérimaire,
Gestion du savoir,
Division de la gestion
de l'information
sur les forêts, à
Ressources naturelles Canada.

Les ministères à caractère scientifique produisent une grande quantité de données, d'information et de savoir. Dans cet article, nous soulignons le besoin d'une politique d'accès au savoir pour gérer ce contenu. Le Service canadien des forêts (SCF), qui fait partie de RNCan, a récemment adopté une telle politique.

Le besoin d'une politique

On peut relever la notion d'importance de l'économie du savoir pour le Canada dans quatre des derniers discours du Trône. Et ce ne sont pas que des mots : le gouvernement canadien dépense des sommes considérables en science et technologie (8,6 milliards \$ en 2003-2004, selon Statistique Canada, 2003). Pour que cet investissement rapporte, ou pour qu'il ait un effet multiplicateur, ce savoir doit être utilisé à l'avantage des Canadiens.

Rendre le savoir plus accessible permet à d'autres d'en tirer plus facilement profit. Il s'agit en fait de l'objectif principal des nombreuses activités de collecte de données du gouvernement. Par exemple, la publication de données géologiques permet aux entreprises de repérer plus facilement des gisements de métal, de pierres précieuses ou de combustibles fossiles exploitables. Elle permet aussi aux planificateurs de l'utilisation du sol de mieux déterminer les endroits menacés par des événements géologiques comme les tremblements de terre et les glissements de terrain.

Généralement, on a instauré des politiques d'accès pour des données destinées à être partagées dès le début. Toutefois, vu la culture du « publie ou meurs » de l'univers de la recherche scientifique, de nombreux chercheurs protègent et gardent pour eux « leurs » données. Il faut établir de nouvelles politiques dans les domaines où la motivation principale pour collecter des données est de mieux comprendre un phénomène et de partager cette compréhension (et non les données

elles-mêmes) sous forme de publication scientifique. Cette nouvelle compréhension constitue la valeur scientifique de l'investissement dans les données. Toutefois, la valeur du capital intellectuel – données, information et savoir – peut parfois aller au-delà de la recherche initiale. Comme pour toute autre dépense en capital, plus les données resteront inutilisées longtemps, plus elles risquent de devenir obsolètes et de restreindre le profit tiré de l'investissement.

Aux États-Unis, divers organismes donnent aux chercheurs l'usage exclusif de leurs données pendant seulement un an ou deux, avant de les rendre accessibles à tous. Les *National Institutes of Health*, par exemple, exigent que toutes les données produites par l'entremise de leur fonds de recherche soient déposées dans une base de données accessible au grand public dans un délai d'un an.

Au Canada, un certain nombre de ministères à caractère scientifique, y compris le ministère de la Défense nationale, le Conseil national de recherches et Environnement Canada, songent à élaborer des politiques concernant certains aspects de la gestion du savoir, ou l'ont déjà fait. En outre, des discussions interministérielles ont eu lieu par l'entremise de groupes comme le Forum interministériel de la gestion du savoir et le Comité national sur l'accès aux données de recherche scientifique.

La politique du Service canadien des forêts

La transformation d'un organisme à caractère scientifique regroupant des personnes intelligentes en un organisme intelligent requiert de nouvelles politiques visant à promouvoir un changement de mentalité, c'est-à-dire de partager le savoir au lieu d'en restreindre l'accès. Il s'agit du principal moteur opérationnel appuyant la création de la politique d'accès au savoir du Service canadien des forêts.

La politique établit clairement la logique de l'instauration de différents niveaux d'accès au capital de savoir de l'organisme. Elle établit un équilibre entre les mesures incitatives à la publication et au partage, respecte la confidentialité de certains types d'information et prévoit des exceptions. La politique établit aussi les critères de classification et les directives pour les privilèges d'utilisation de leurs données par les employés du SCF. Finalement, elle définit les droits et les responsabilités de tous les employés en matière de capital de savoir (RNCan, 2005).

La politique d'accès au savoir du SCF a trois objectifs :

- Encourager le SCF à fournir un accès libre et gratuit à son capital de savoir, tout en reconnaissant la nécessité, dans certains cas, de recouvrir ses frais et de restreindre l'accès.
- Fournir un cadre de classement systématique des divers capitaux de savoir du SCF à l'intérieur d'une grille de coûts et de niveaux d'accessibilité.
- Entreprendre la gestion du savoir créé et détenu par le SCF en le considérant comme du capital.

La mise en œuvre de la politique

Les directives expliquent ce qui est inclus ou non dans la politique, et celle-ci s'applique à tous les capitaux de savoir créés seulement par la SCF. Dans le cas de partenariats, les capitaux dont la SCF détient la majorité des intérêts seront inclus dans cette politique, et les capitaux dont la SCF ne détient qu'une minorité des intérêts peuvent en être exclus. Les exclusions spécifiques comprennent : les capitaux créés pour le compte d'une autre partie, les capitaux achetés, les capitaux protégés par la loi, les capitaux classifiés et le matériel publié.

Les directives de la politique d'accès au savoir du SCF

Les objectifs sont concrétisés dans neuf directives :

1. Les capitaux de savoir créés à l'aide de fonds publics appartiennent à tous, par l'entremise du SCF au nom de la Couronne.
2. Les employés du SCF qui recueillent des données en vue de la recherche détiennent l'usage exclusif de ces données pour deux ans maximum. Des analyses cas par cas déterminent les exceptions.
3. Lorsque des capitaux de savoir sont créés par le biais d'ententes multipartites, la propriété, les droits d'utilisation et les responsabilités seront négociés à l'avance afin de minimiser les écarts par rapport à la politique d'accès au savoir.
4. Le SCF communique clairement les droits et responsabilités à ses employés, clients, partenaires et intervenants.
5. Le SCF fournit un accès illimité à son savoir dans la mesure du possible. Lorsque l'accès est limité, le SCF tente d'assouplir la restriction si les circonstances le permettent.
6. Le SCF s'efforce de faire correspondre les caractéristiques de ses capitaux de savoir avec celles que la plupart de ses utilisateurs recherchent.
7. Le SCF informe ses utilisateurs des limites d'accès et s'efforce de surmonter ces limites en procédant cas par cas.
8. Le SCF fournit un service compatible avec les pratiques exemplaires généralement acceptées.
9. Le SCF s'efforce de fournir l'accès à ses capitaux de savoir gratuitement ou à peu de frais. Lorsque des frais sont exigés, le SCF devra les justifier.

Conformément à la nature complexe du savoir, les directives mettent l'accent sur le bon sens et le jugement plutôt que sur des règles et des pratiques normatives. Elles fournissent un cadre de travail pour appuyer une interprétation et une application raisonnablement cohérentes. Elles fournissent également des recommandations et des suggestions, en plus d'explications et d'exemples de classement des capitaux de savoir. L'idée directrice est de laisser les gestionnaires gérer, et d'avoir de telles attentes à cet égard.

Un organisme ne peut gérer ce qu'il sait, à moins de savoir ce qu'il sait. C'est pourquoi un inventaire des

capitaux de savoir a été mis sur pied pour administrer la politique d'accès au savoir. L'inventaire comprend une interface Intranet pour entrer l'information concernant les capitaux de savoir, une base de données interrogeable pour saisir l'information et la mettre en mémoire et une interface qui permet à tous les employés du SCF de faire des recherches dans la base de données. Un protocole a été établi afin de surveiller la population de l'inventaire.

Perspectives

La politique d'accès à l'information a été élaborée dans le but d'accroître la pertinence du Service canadien des

forêts de RNCan dans l'économie émergente basée sur le savoir. Ses neuf directives prennent en compte la propriété, l'utilisation, les responsabilités, l'accès et le service aux clients (voir l'encadré). Elle y associe un cadre de travail pour permettre une interprétation cohérente avec un grand pouvoir discrétionnaire.

Nombre d'étapes ont été franchies pour mettre en œuvre la politique. Toutefois, il est bien acquis que le chemin est parsemé de défis, et qu'il ne sera pas facile de transformer les mentalités. Mais nous avons franchi la première étape, qui est de promouvoir le passage de la culture scientifique d'un organisme regroupant des personnes intelligentes à un organisme intelligent.

Renvois

Conseil du Trésor. 1990. *Norme de classification, groupe de la recherche scientifique : catégorie scientifique et professionnelle* (1^{er} oct. 1990), 27 p.

Conseil du Trésor. 2004. *Convention entre le Conseil du Trésor et l'Institut professionnel du Service public du Canada*, Relations de travail et opérations de la rémunération (16 déc. 2004).

Ressources naturelles Canada. 2005. *Canadian Forest Service Access to Knowledge Policy and Implementation Guidelines*, Service canadien des forêts, Ottawa, 30 p.

Statistique Canada. 2003. *Federal Government Expenditures on Scientific Activities 2003-2004*, Bulletin de service, Statistiques des sciences, vol. 27, n^o 8, 10 p.

Von Krogh, Georg, Kazuo Ichijo et Ikujiro Nonaka. 2000. *Enabling Knowledge Creation*, Oxford University Press, Oxford, R.-U., 292 p.



Les instruments économiques pour la gestion de la demande d'eau dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau : rapport de synthèse

Basé en partie sur le symposium d'experts tenu en juin 2004, le présent rapport permet d'examiner l'utilisation des instruments économiques pour la gestion de la demande d'eau, comme la tarification et les marchés.



Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale : rapport de synthèse

En décembre 2004, le PRP a organisé une conférence fort réussie sur d'importants développements en matière de politique sociale : le vieillissement de la population, le rôle de l'économie sociale, le capital social comme instrument de politique publique, et nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

La conférence a été une occasion de présenter et, dans une certaine mesure, de valider les résultats de recherche. Elle a également permis d'introduire des exposés stimulants d'experts étrangers, nous permettant ainsi d'établir des comparaisons avec l'évolution des politiques sociales dans les autres pays industrialisés.



Coopération canado-américaine en matière de réglementation : Tracer la voie à suivre : rapport intérimaire

Le rapport intérimaire du PRP expose la recherche effectuée jusqu'à ce jour sur les retombées potentielles d'une coopération réglementaire entre le Canada et les États-Unis ainsi que les options qui s'offrent au Canada. Le rapport présente les options axées sur des efforts plus stratégiques et concertés visant à accroître la coopération réglementaire avec les États-Unis pour obtenir de meilleures retombées économiques, tout en sauvegardant, voire en améliorant l'intégrité du système réglementaire canadien.

La mesure du capital social pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques

Sandra Franke
Projet de recherche
sur les politiques

À l'issue de son projet « Le capital social comme instrument de politique publique », le Projet de recherche sur les politiques (PRP) s'apprête à publier une série de documents qui viendront démontrer que le concept du capital social peut être utile et pertinent pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation des politiques et programmes gouvernementaux. Les travaux du PRP mettent en évidence comment le concept permet de jeter un regard nouveau et éminemment fécond sur la manière dont l'intervention publique peut miser sur le lien social pour atteindre les objectifs des programmes et politiques. Ils décrivent comment il est possible – et pourquoi il est souhaitable – de prendre en compte plus systématiquement les dynamiques relationnelles et les réseaux de coopération qui se déploient à divers niveaux et dans différentes sphères qui interpellent les politiques publiques.

Parmi les documents à paraître dès septembre 2005, *La mesure du capital social : Document de référence pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques* explore les différentes voies que peuvent envisager les gouvernements pour concrétiser empiriquement la mise en œuvre du concept de capital social.

Capturer la présence, les différentes manifestations et les modes de fonctionnement du capital social n'est pas une tâche facile. Plusieurs organisations gouvernementales ont accru leurs efforts pour mesurer le capital social des populations mais le type de données permettant d'en saisir les principales dimensions ne permet pas toujours d'alimenter les politiques publiques. Cette situation contribue au scepticisme persistant face au concept.

Sandra Franke
est agente de recherche,
au Projet de recherche sur les politiques.

La participation comme variable dépendante : une approche limitée du capital social

À l'automne 2004, Statistique Canada a rendu publiques les données de la première grande enquête consacrée au capital social. Le cycle 17 de l'Enquête sociale générale (ESG) sur l'engagement social a innové en intégrant pour la première fois plusieurs des grandes dimensions reliées au capital social suggérées dans la littérature : taux de participation sociale et civique, degré de confiance, typologie des comportements d'entraide et de réciprocité, sentiment de sécurité et sens de l'appartenance. L'approche adoptée par l'agence statistique avait pour but de documenter en profondeur les principaux facteurs déterminants – ou les sources – du capital social auprès de différents segments de la société canadienne. En ce sens, le concept y a d'abord et avant tout été appréhendé comme une variable dépendante. Sur le plan analytique, les données amènent donc à étudier le capital social comme un résultat en soi, c'est-à-dire comme un attribut des populations. Une analyse typologique permet par exemple de décrire quel type de personnes dispose ou non de capital social. Notons que des considérations d'ordre technique (temps d'enquête et fardeau du répondant, fiabilité et simplicité des questions, comparabilité avec d'autres enquêtes) ont favorisé davantage l'inclusion de variables reliées à la dimension participative du capital social, d'où le titre de l'Enquête sur « l'engagement social. » Ce choix de contenu, inévitablement fait au détriment d'autres variables, pose une limite à l'investigation des dynamiques relationnelles qui se jouent sur d'autres plans, notamment au sein des réseaux sociaux, lesquels sont peu documentés.

D'un point de vue de politique publique, l'approche de l'ESG permet d'alimenter la réflexion sur les conditions institutionnelles de la

participation et de la cohésion sociale. Pourquoi tel type de personnes participe (ou ne participe pas) à tel aspect de la vie civique? Elle ne permet cependant pas d'explorer la contribution du capital social à titre de variable explicative, c'est-à-dire comme facteur d'explication de certains résultats importants : Pourquoi les personnes qui participent à tel aspect de la vie civique ont-elles plus de facilité à passer au travers de telle ou telle situation difficile de la vie? L'Enquête contient en effet un nombre restreint de variables plus directement associées à des résultats sociaux, économiques ou de santé pertinents pour les politiques publiques.

Les réseaux sociaux comme variable explicative

Dans le cadre de son projet, le PRP a exploré une approche alternative du capital social en s'intéressant au concept pour son rôle stratégique dans l'atteinte de certains résultats socio-économiques ou de santé qui constituent des enjeux pour les politiques publiques. Autrement dit, il s'est intéressé davantage au capital social à titre de variable explicative d'autres phénomènes sociaux. Par ailleurs, le PRP a opté pour une perspective du capital social qui met l'accent sur « les réseaux sociaux qui permettent l'accès à des ressources et du soutien. » Une entrée par les réseaux permet de saisir l'aspect relationnel dans différentes sphères de la vie : relations entre proches, relations sociales plus larges, relations de travail, relations communautaires, réseaux de contacts, réseaux d'affaires, réseaux locaux, réseaux de coopération, partenariats, concertation, etc.

Sur le plan empirique, une telle approche suggère d'investiguer des variables sensiblement différentes de celles qui ont suscité jusqu'ici l'intérêt de la communauté de recherche sur le capital social. Ce sont plus précisément les propriétés relatives aux réseaux de relations entre les indi-

vidus, entre les groupes et au sein de ceux-ci, de même que les propriétés qui documentent leur fonctionnement dans des circonstances précises qui deviennent les objets de mesure du capital social.

L'une des avancées que permet une approche réseau du capital social est de dissiper la confusion qui règne actuellement quant à l'unité d'analyse du capital social. Plutôt que de s'enliser dans un débat sur la pertinence d'agréger les données colligées au niveau des individus pour tenter de caractériser le capital social d'une collectivité ou d'un pays, l'approche réseau permet de considérer le capital social individuel et le capital social collectif comme deux objets de recherche distincts, bien qu'interreliés. Au niveau individuel, le capital social renvoie aux bénéfices que les individus retirent de leurs réseaux de relations. Quant au capital social collectif, il réfère plutôt aux bénéfices que la collectivité retire des dynamiques associatives qui se concrétisent via les réseaux de relations situés à l'échelle des groupes et associations. L'objet d'analyse qu'est la relation se mesure de la même manière et avec la même consistance quel que soit le type de réseau à l'œuvre. Ainsi, la taille du réseau d'un individu (le nombre de relations qu'il entretient avec diverses personnes) aura autant d'intérêt pour l'analyste que la taille du réseau d'un groupe (dans ce cas, le nombre d'organisations avec lequel ce groupe interagit).

Mesurer l'intangible

Conçu à l'intention de la communauté de recherche en politique publique, le Document de référence sur la mesure du capital prend appui sur cette approche pour évaluer les différentes manières d'investiguer le capital social, tant au niveau individuel que collectif. S'inspirant du champ conceptuel et des outils de recherche de l'analyse des réseaux sociaux, le document propose une série d'indicateurs de capital social ainsi qu'un

ensemble d'outils de mesure selon que l'on s'intéresse à la structure des réseaux (les propriétés des réseaux, des membres et des relations) ou à leur dynamique particulière (les conditions de création et de mobilisation des réseaux dans des contextes spécifiques.) On y découvre des techniques relativement simples et éprouvées pour mesurer les différents aspects des réseaux. Notamment, les générateurs (de noms, de position, de ressources ou le générateur par contexte) constituent un ensemble de techniques qui, selon qu'elles sont utilisées seules ou en combinaison les unes avec les autres, permettent de générer une panoplie de données afin de dresser un portrait des réseaux et d'en comprendre par la suite le fonctionnement. Un générateur est constitué d'une série de questions de type « nommez les personnes avec qui... » et qui permettent de créer une matrice de relations sociales qui feront l'objet de l'analyse.

Le document aborde également les avantages et limites de différentes stratégies méthodologiques, tant quantitatives que qualitatives, permettant d'investiguer le capital social dans le contexte des politiques publiques au Canada : compilation de données statistiques, développement d'indices, enquête spéciale, module statistique standardisé, étude de cas, méta-analyse, observatoire, lentille analytique, expérimentation sociale, etc. Il explore comment ces stratégies peuvent être mises en œuvre à différentes étapes du développement des politiques et programmes, que ce soit à l'étape de la recherche, du développement ou de l'évaluation. Il propose enfin des directions plus concrètes pour investiguer le rôle des réseaux sociaux dans les trois grands domaines d'intervention les plus interpellés par le concept du capital social : aider les populations à risque d'exclusion sociale, aider à traverser les grandes transitions de la vie, et promouvoir les initiatives de développement des collectivités.



SEPTEMBRE 2005
Le capital social comme instrument de politique publique : *Rapport de projet*

Ce rapport présente une synthèse des principaux constats du projet du PRP sur le capital social en matière de conceptualisation, de répercussions sur la politique publique et d'efforts de mesure.



SEPTEMBRE 2005
Le capital social à l'œuvre : *Études thématiques sur les politiques*

Des groupes de travail interministériels ont été mis sur pied afin de superviser la réalisation par des experts d'une série d'études thématiques visant à recenser les données les plus fiables dans des domaines d'importance stratégique pour le gouvernement du Canada. Le contexte canadien a été examiné dans huit secteurs faisant l'objet de politiques et de programmes : la réduction de la pauvreté, le vieillissement en santé, l'établissement de nouveaux immigrants, le niveau de scolarisation dans les collectivités autochtones, l'engagement civique chez les jeunes, la prévention du crime dans les collectivités, le service de police communautaire autochtone et le rôle des associations locales dans le développement communautaire.



SEPTEMBRE 2005
La mesure du capital social : *Document de référence pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques*

Ce rapport fournit une analyse des efforts consacrés à la mesure du capital social et contient certaines recommandations clés quant aux efforts de mesure à entreprendre dans le contexte des politiques publiques.

Le manque de recherches et de données sur la réglementation au Canada

**Fidèle Ndayisenga et
Doug Blair**
Projet de recherche
sur les politiques

De plus en plus de personnes chargées de la réglementation au Canada estiment qu'il n'existe pas de système d'information cohérent et intégré permettant de connaître le coût de la réglementation ou de ses effets sur les secteurs réglementés. À cela s'ajoute le manque relatif de recherches et d'analyses sur la réglementation au Canada, par comparaison avec d'autres pays développés, comme les États-Unis et le Royaume-Uni.

Un examen récent des travaux effectués par les établissements de recherche au Canada confirme la faiblesse relative de l'infrastructure canadienne de recherches et d'analyses sur la réglementation, conclusion à laquelle le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente et le PRP sont tous les deux arrivés de façon indépendante. Cette faiblesse pourrait nuire de façon importante à la capacité du Canada de réglementer efficacement et de comprendre les effets de la réglementation sur le bien être économique et social des Canadiens¹.

Pour combler ce manque de recherches et de données, le PRP et la Division des affaires réglementaires du Bureau du Conseil privé ont lancé un projet d'élaboration et d'analyse de données sur la réglementation. Les participants comprennent des experts du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Statistique Canada et d'autres ministères. Il s'agit dans le cadre du projet de prendre des mesures graduelles en vue de construire une base de connaissances sur la réglementation. Ces efforts concertés permettant de recueillir et d'organiser diverses données sur la réglementation dans un cadre systématique et intégré, associés à une stratégie délibérée d'élaboration de l'infrastructure de recherches et d'analyses sur la réglementation, apporteront une contribution essentielle aux mesures permanentes du Canada visant à améliorer la gestion et la qualité de la réglementation.

Nous savons très peu de choses au sujet des ressources affectées par le gouvernement fédéral pour s'acquitter de sa fonction de réglementation, et nous en savons encore moins en ce qui concerne le coût de l'observation de la réglementation pour les entités réglementées. Quelques tentatives d'évaluation des dépenses du gouvernement fédéral en matière de réglementation ont été faites, mais les méthodes utilisées sont ad hoc, ponctuelles et opaques. En fait, il n'est pas possible actuellement d'indiquer avec certitude la nature des dépenses du Canada à cet égard, la taille de l'effectif affecté à la réglementation, ni la répartition de ces ressources dans les divers secteurs chargés de la réglementation.

Le manque de connaissances à cet égard est attribuable, en partie, à la tendance des réformes de la réglementation à ce jour à porter sur les questions de gestion du processus plutôt que sur les coûts et les avantages découlant de la réglementation. De plus, les systèmes gouvernementaux de communication d'information sur les dépenses ainsi que les comptes publics n'ont pas été conçus pour fournir des renseignements détaillés sur le coût pour le gouvernement fédéral afin de remplir sa fonction de réglementation².

À court terme, l'objectif du projet est d'élaborer une méthode satisfaisante d'estimation des dépenses du gouvernement fédéral en matière de réglementation à partir des sources existantes de données. La méthode proposée tirera parti de la méthode gouvernementale actuelle de saisie des dépenses ministérielles ainsi que de l'architecture des activités des programmes, au niveau de regroupement le moins élevé (pour ce qui est à la fois du budget et de la description des activités) afin d'améliorer les estimations.

Les éléments constitutifs initiaux de la base de connaissances sur la réglementation existent déjà. On ne prévoit pas

Fidèle Ndayisenga est agent principal de recherche en politiques, et Doug Blair est directeur de projet, au Projet de recherche sur les politiques.

de changements aux mécanismes ministériels actuels de communication de l'information, mais le défi sera de regrouper dans un système cohérent d'information sur la réglementation les diverses sources de données maintenant dispersées au Secrétariat du Conseil du Trésor, à Statistique Canada et dans les ministères chargés de la réglementation. Le projet nécessitera un important investissement initial par le groupe de travail interministériel le dirigeant afin de permettre le règlement de questions complexes en ce qui concerne les méthodes et la collecte de données ainsi que la collaboration et la coopération permanentes des ministères.

L'élaboration d'une base de connaissances sur la réglementation permettra au gouvernement d'évaluer la capacité de réglementation dans le système. Cette base de connaissances pourra aussi être utilisée comme outil permettant d'interagir avec le milieu des décideurs et de la recherche tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Cette situation devrait faire augmenter les chances d'innovation en matière de réglementation, et permettre d'obtenir des données et de l'information appuyant des politiques de réglementation reposant sur des faits.

Les responsables du PRP élaborent actuellement un document de travail détaillé à cet égard. Les résultats préliminaires du projet seront communiqués à l'automne 2005.

Notes

- 1 Le Canada n'est pas seul à cet égard. En 1997, l'OCDE signalait que les coûts de la réglementation sont les moins contrôlés et ceux pour lesquels les gouvernements rendent le moins de compte. L'article en question précisait que les gouvernements n'ont aucune idée de la dépense que représente la réglementation pour la richesse nationale. (OCDE, Service de la gestion publique. 1997. « Issues and Developments in Public Management: Survey 1996 1997 », OCDE, Paris.)
- 2 Les préoccupations du gouvernement au sujet des coûts prévus de la réglementation ont été minimales, sauf lorsque des frais d'utilisation sont imputés pour des services de réglementation. Même à cet égard, la détermination des coûts prévus pour le gouvernement de la prestation de services de réglementation moyennant l'imputation de frais a posé des problèmes (comme l'ont remarqué le Comité permanent des finances et la vérificatrice générale). En fait, en 2004, le barème de frais pour la prestation de services de réglementation était devenu si compliqué que le Parlement a adopté une nouvelle loi, la *Loi sur les frais d'utilisation*, pour rendre l'imputation de frais plus rigoureuse.

Enquête sur le leadership des régions transfrontalières

Le PRP mène un important projet de recherche sur l'émergence de régions frontalières entre le Canada et les États Unis. Pour approfondir notre connaissance des régions transfrontalières, nous effectuons, en partenariat avec Les Associés de recherche EKOS inc., une enquête auprès de leaders canadiens et américains dans diverses administrations gouvernementales, chambres de commerce, associations transfrontalières, ONG et divers établissements de recherche.

Les résultats de l'enquête seront présentés à des tables rondes régionales qui se tiendront à l'automne 2005. Les organisations participant à ces tables rondes comprennent l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

Pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez communiquer avec Christian Boucher, agent principal de recherche en politiques, au 613 943.8412, ou avec André Downs, directeur principal de projet, au 613 995.3655.

Au-delà de l'analyse

Les données et le savoir à la portée des décideurs

Les modèles de gestion intégrée du paysage
28 février – 1^{er} mars 2005

Le savoir à la portée des Canadiens : transformer les services S&T
11 et 12 mai 2005

Ian Campbell
Projet de recherche sur les politiques

Ian Campbell est directeur principal de projet auprès du Projet de recherche sur les politiques.

Nous colligeons des données pour prendre des décisions. En isolation, les données sont rarement suffisantes. Elles doivent être interprétées, organisées, entreposées et communiquées aux utilisateurs. Une autre étape est cependant souvent ignorée : permettre aux décideurs, spécialisés ou généralistes, d'utiliser ce qu'on leur donne de manière efficace. Deux réunions récentes ont porté sur cette dernière étape de l'utilisation des données.

Un petit atelier, organisé par le PRP en collaboration avec Environnement Canada, a exploré les modèles de gestion intégrée du paysage (MGIP) comme moyen d'intégrer les données et les connaissances axées sur l'emplacement à la prise de décisions. Tenu les 28 février et 1^{er} mars 2005, cet atelier a rassemblé quelque 60 experts de partout au Canada et du monde entier afin d'esquisser une vision de capacité nationale de MGIP pour le Canada. Un rapport d'atelier et deux notes d'information sur les MGIP sont affichés à la rubrique des Publications du <www.recherche politique.gc.ca>.

Un deuxième atelier, organisé par Ressources naturelles Canada (RNCAN) en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor les 11 et 12 mai dernier, s'est penché sur la transformation des sciences publiques et des services technologiques. Les quelque 70 participants, dont la moitié provenait de RNCAN et la seconde moitié d'autres ministères fédéraux, ont tenté de s'entendre sur ce que sont les services de savoir public et ce que les ministères et agences à vocation scientifique peuvent faire pour les améliorer. Les deux rencontres partageaient un même thème : rendre les données, l'information et l'expertise plus utiles en facilitant l'accès et la convivialité.

Lors de l'atelier de RNCAN, M. Fred Gault (Statistique Canada) a défini

un service de savoir comme étant un service qui confère des connaissances et une capacité d'action, c'est-à-dire que le service doit être conçu de manière à prendre en compte la capacité d'absorption du récipiendaire. La plupart des services soulevés lors de cet atelier portaient sur les nouveaux débouchés qu'offrent les technologies de l'information numérique, tout particulièrement Internet. On a également touché aux MGIP et autres services de savoir « à compréhension ajoutée ». M. Bernard Dumouchel (Institut canadien de l'information scientifique et technique) a discuté de nouveaux modèles de partenariat en vue d'exploiter l'information scientifique au sein de l'administration fédérale et avec des intervenants externes. L'atelier a également présenté des programmes innovateurs, depuis de nouvelles méthodes pour jumeler différents ensembles de données accessibles au public à l'élaboration d'outils spécialisés d'aide à la décision conjuguant de l'information et des connaissances issues d'une foule de disciplines afin d'appuyer la prise de décisions en matière d'énergie renouvelable et d'utilisation du sol.

La réunion sur les MGIP a donné lieu à une série de visions pour une capacité nationale en MGIP. Ces visions allaient d'une amélioration minimale de l'accès et du partage de l'information, à des normes communes et un institut national multi-centres pour les MGIP. Les présentations du US Army Corps of Engineers et d'autres organismes impliqués dans de grands projets de MGIP ont aidé à définir les défis et les opportunités liés à l'élaboration d'une capacité nationale de MGIP.

Ces ateliers ont souligné l'importance d'aller au-delà de la collecte et de l'analyse de données si on souhaite rejoindre les décideurs et les parties intéressées. Sans cette dernière étape, il est fort possible que les efforts déployés pour la collecte de données soient inutiles.

Les modèles de gestion intégrée du paysage

Les modèles de gestion intégrée du paysage utilisent des procédés et des modèles statistiques perfectionnés pour transformer les données et les connaissances d'un emplacement en scénarios pour les décideurs. Souvent comparés au jeu populaire SimCity, les MGIP permettent aux parties intéressées et aux décideurs d'étudier les conséquences de données et de connaissances sans avoir à connaître intimement les rapports existants entre des variables disparates, telles que la construction routière, le mitage et les émissions de gaz à effet de serre. Les MGIP peuvent donc représenter le summum des services de savoir, puisqu'ils mettent les connaissances de certains à la portée d'autres, sans qu'on ait à les comprendre.

Les MGIP peuvent se révéler particulièrement utiles dans des domaines où il est nécessaire de faire des compromis, notamment dans le cas d'évaluations de l'impact environnemental de grands projets. En conjuguant les modèles sociaux, économiques et environnementaux, les MGIP permettent aux utilisateurs d'éprouver différentes solutions de gestion et de peaufiner leurs décisions afin de fournir des résultats plus équilibrés.

Les décideurs peuvent non seulement faire les bons choix, mais les parties intéressées peuvent vérifier eux-mêmes le bien-fondé des décisions, ce qui peut contribuer à réduire considérablement les conflits entre les parties intéressées.

Bien que les concepteurs de MGIP d'aujourd'hui se concentrent sur un enjeu à la fois (notamment le mitage ou les opérations forestières), ils atteignent rapidement le point, s'ils n'y sont pas déjà, où ces modèles pourraient devenir obligatoires dans le cadre de grands projets. C'est certainement le cas dans d'autres juridictions du monde. Le US Army Corps of Engineers utilise régulièrement ces modèles pour l'évaluation de projets et au Royaume-Uni, on recommande l'utilisation de modèles lorsqu'il faut évaluer tous les nouveaux programmes, projets et politiques gouvernementaux. Si le Canada veut emboîter le pas dans ce domaine, il faudra développer une capacité nationale de MGIP, puisque nous n'en avons pas, même si les Canadiens sont des chefs de file dans plusieurs domaines de l'élaboration des MGIP.

Il existe plusieurs obstacles à l'élaboration d'une telle capacité nationale. Citons notamment les silos juridictionnels et thématiques très répandus dans les milieux de la recherche et de la prise de décisions, le manque de coordination dans les politiques de données et, plus important encore, une forme « d'anxiété d'adoptant précoce » de la part des décideurs qui sont réticents à être les premiers à utiliser de tels outils. Nous pourrions cependant surmonter ces obstacles, grâce à un leadership fédéral.



Développement durable – Notes d'information

Le projet de développement durable publie des notes d'information composées d'articles de quatre pages visant à fournir une orientation rapide des divers enjeux associés à la gestion d'eau douce et au développement durable. Les sujets abordés vont de la gestion intégrée des ressources en eau à l'exportation de l'eau au Canada.

Les industries intensives en eau : une occasion de gestion stratégiques de la demande en eau municipale
Juin 2005

Vers une capacité nationale en matière de modélisation intégrée de la gestion du paysage
Mai 2005

Les taxes sur le prélèvement d'eau européennes érodent-elles la compétitivité?
Mars 2005

Engagements du gouvernement fédéral en matière d'eau douce : trois générations de stratégies de développement durable
Mars 2005

Instruments reposant sur les mécanismes du marché pour la gestion de la demande d'eau I : application de la tarification et des taxes
Février 2005

Instruments reposant sur les mécanismes du marché pour la gestion de la demande d'eau II : marchés de l'eau
Février 2005

Des outils de gestion intégrée du paysage pour l'élaboration de politiques de développement durable
Janvier 2005

Exportation de l'eau I : au-delà des frontières de l'ALENA
Janvier 2005

Gestion intégrée des ressources en eau
Juin 2004

Les Canadiens et l'argent

Symposium national sur la capacité financière

Les 9 et 10 juin 2005
Ottawa (Ontario)

Stuart Sykes
Projet de recherche
sur les politiques

Stuart Sykes
est agent de recherche
en politiques auprès du
Projet de recherche sur les politiques.

Au Canada, on commence à associer la capacité de comprendre les questions financières personnelles et générales et de se servir de ces connaissances pour prendre des décisions financières judicieuses à divers résultats positifs, allant de l'inclusion sociale et économique accrue à l'accroissement des actifs. Des études laissent entendre que les personnes douées sur le plan financier sont mieux placées pour tirer pleinement profit des principaux services financiers et des avantages et programmes publics.

Néanmoins, un examen récent des études, de la politique et de la pratique, au Canada et à l'étranger, montre qu'on s'entend peu sur un cadre conceptuel de la capacité financière au Canada, alors même que les données indiquent que les sous-groupes défavorisés sont souvent très mal servis. En réponse, Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), le Projet de recherche sur les politiques (PRP) et l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) ont organisé ce symposium national. Le symposium visait à examiner la nécessité d'un plan d'action en matière de capacité financière au Canada. Au fur et à mesure du déroulement du symposium, il est devenu évident que les participants croyaient fermement qu'un tel besoin existe.

Chose assez étonnante, la définition de la capacité financière n'a pas suscité beaucoup de débat. Paul Worrall de la Basic Skills Agency (R.-U.) a pu donner un certain nombre de définitions différentes qui variaient fondamentalement selon le degré de corrélation de la connaissance et du comportement, mais il a préféré, à l'instar de la plupart des autres participants, se concentrer sur un concept de capacité financière qui mettait l'accent non seulement sur la connaissance, mais aussi sur une capacité de saisir la question qui permet de prendre des décisions avec assurance et prudence. Cette position se reflète dans les sondages menés aux États-Unis, où la très grande majorité (97 %) des répondants croient que l'éducation financière devrait cons-

tituer un élément de base du programme d'enseignement de la maternelle à la 12^e année, même si ce consensus s'effrite un peu lorsque les discussions portent sur ce qui devrait être enseigné et sur le mode d'enseignement.

En bref, il était évident au symposium qu'on s'entendait généralement sur l'objectif que devrait atteindre cet ensemble de compétences de base, même s'il n'y a pas encore de consensus sur les éléments particuliers de cet ensemble de compétences (p. ex. capacité de calculer et de lire, et connaissance des principales caractéristiques du système économique). Ces points de vue peuvent souligner le fait qu'on souscrit généralement à l'affirmation de Garry Rabbior de la Fondation canadienne d'éducation économique, voulant qu'il incombe à une société libre de s'assurer que les individus ont les connaissances, les compétences et les possibilités nécessaires pour utiliser efficacement la liberté et l'autonomie individuelle sur lesquelles cette société est fondée. Les possibilités sont peu utiles si les gens ne sont pas en mesure d'en profiter.

La capacité financière n'occupe pas une place importante dans le programme de recherche sur les politiques au Canada, mais des renseignements importants à ce sujet ont été recueillis au moyen de divers projets et initiatives. L'Enquête sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EACA), l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA) et les enquêtes du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) nous en disent beaucoup sur les compétences fondamentales, en particulier la capacité de lire et de compter, à la base de la capacité financière. Ces études indiquent que bien que le système d'éducation du Canada permette aux jeunes d'acquérir efficacement les compétences nécessaires pour se classer parmi les premiers rangs dans le monde, selon les indicateurs de la capacité de calculer et de lire, le Canada ne devance que les deux tiers environ des pays sondés. De plus, il convient de noter qu'il y a des écarts

Les Canadiens et l'argent

Le Symposium national sur la capacité financière Les Canadiens et l'argent a réuni 150 chercheurs, analystes, décideurs et fournisseurs de services du secteur public, du secteur privé, des organismes bénévoles et d'autres intervenants sociaux, qui ont cherché à établir un plan d'action en matière de capacité financière au Canada. Les conférenciers et participants venaient du Canada, des États-Unis et de l'Europe.

Organisé par SEDI (Social and Enterprise Development Innovations), le Projet de recherche sur les politiques et l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, le symposium a été géré par l'École de la fonction publique du Canada. Les coparrains étaient la Société d'assurance-dépôts du Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Statistique Canada, l'Investor Education Fund, Développement social Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Secrétariat national pour les sans-abri.

Le document de discussion sur la capacité financière utilisé au symposium et les exposés présentés se trouvent à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

importants entre les provinces, l'Alberta se classant régulièrement parmi les meilleurs du monde.

D'autres données sur le mode d'apprentissage des individus et sur les relations entre les connaissances et les comportements ont été recueillies aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada. Il convient en particulier de signaler les observations du professeur Eldar Shafir de l'Université Princeton, concernant le rapport entre le raisonnement humain et la prise de décision économique. À partir des travaux d'économistes, de sociologues, de psychologues et d'experts d'autres disciplines, le professeur Shafir a soutenu qu'on prend souvent des décisions pour se conformer aux normes et aux attentes du milieu dans l'immédiat. Par conséquent, même lorsque les preuves donnent à penser qu'une décision n'est peut-être pas sage dans une perspective à long terme, une personne peut choisir un plan d'action sous-optimal. Dans leurs exposés, Jeanne Hogarth, Federal Reserve Board (États-Unis) et Terri Williams, Investor Education Fund, ont formulé des observations semblables et ont indiqué comment leurs organismes cherchent à répondre à ces constatations. Elles ne sont pas toutes fondées sur des études

de la population canadienne, mais bon nombre de ces constatations concernant les comportements sont assez universelles pour pouvoir être appliquées au contexte canadien avec une certaine confiance, du moins jusqu'à ce que des études qui s'appliquent davantage à notre contexte soient disponibles.

Compte tenu des résultats des recherches et des observations des participants, il est devenu évident à mesure que la conférence se poursuivait que la question de la capacité financière devait être examinée en fonction de deux segments démographiques distincts du marché. Le premier est constitué de la majorité des Canadiens. Dans ce segment du marché, les Canadiens ayant des gains et des actifs « convenables » semblent être servis efficacement par les institutions financières et les organismes d'aide principaux (même si l'on continue d'exprimer des préoccupations au sujet des connaissances des investisseurs, particulièrement en ce qui concerne les décisions concernant la retraite). Des organismes comme l'Investor Education Fund et l'Association des banquiers canadiens permettent de réaliser des études, de tirer des leçons et d'accorder de l'aide.

L'autre segment de la population semble être beaucoup plus mal servi – malheureusement, c'est dans ce segment que ceux qui sont déjà en marge de la société canadienne doivent souvent s'adonner à leurs activités financières. Les principales institutions financières offrent beaucoup moins de services à ces personnes qu'aux membres du segment principal. Les activités de sensibilisation à l'intention des groupes marginalisés sont également rares. Selon Sue Lott du Centre pour la défense de l'intérêt public, ces décisions ont amené les groupes exclus à s'éloigner des services principaux pour recourir à des fournisseurs de services de rechange, comme les sociétés de prêt sur salaire, qui sont considérées comme répondant mieux aux besoins quotidiens en matière de revenu et comme étant plus désireuses de les compter comme clients. Comme les taux d'intérêt annuels réels s'établissent à plus de 500 % dans le cas de nombre de petits prêts, ces décisions, souvent prises à partir de fausses prémisses (même si elles s'expliquent par des raisons compréhensibles ayant trait aux dépenses quotidiennes) peuvent miner considérablement les efforts visant à améliorer l'inclusion socio-économique. Les participants au symposium ont appuyé sans réserve des réformes de la réglementation et des initiatives qui restreindraient ces pratiques.

Les participants ont convenu que la politique doit porter sur les défis que présente la capacité financière à l'avenir, mais ils ont à maintes reprises signalé que ces nouveaux efforts ne doivent pas nous détourner de la nécessité d'améliorer la réceptivité des services financiers principaux et l'efficacité des programmes traditionnels de soutien du revenu. Par exemple, tout en reconnaissant l'importance du soutien important offert à ceux qui ont des gains, des actifs et un niveau de participation « convenables », les participants ont affirmé que les principaux fournisseurs de services financiers doivent améliorer les services qu'ils offrent aux groupes à faible revenu et élaborer des programmes

Atelier postérieur au symposium : Sources de données pour les recherches sur la capacité financière

Après les délibérations d'une journée et demie du symposium, des chercheurs de Statistique Canada et une cinquantaine de participants ont participé à un atelier. Au moyen de diverses sources de données, les chercheurs ont présenté des analyses sur le comportement, les épargnes et les dépenses, qui ont indiqué clairement le genre de travaux susceptibles d'être réalisés pour illustrer les questions relatives à la capacité financière.

À partir surtout d'une approche fondée sur les parcours de vie, les participants à la séance ont examiné le comportement en matière d'épargne en vue de l'éducation future des enfants. Sophie Lefebvre a utilisé l'Enquête de 2002 sur les approches en matière de planification des études pour examiner les facteurs liés aux sommes épargnées par les parents pour les études postsecondaires de leur enfant. Comme on s'y attendait, les hypothèques, les niveaux de revenu et les attentes (pour l'enfant et à l'égard du soutien financier futur) influent sur les taux d'épargne. Fait important, la connaissance chez les parents des programmes gouvernementaux (comme la Subvention canadienne pour l'épargne-études) et d'autres mesures de soutien influent aussi de manière positive sur les taux d'épargne.

Raj K. Chawla a examiné les écarts entre les « dépensiers » et les « épargnants » entre 1982 et 2001 en utilisant les données de l'enquête sur les dépenses des ménages¹. Dans cet exposé, M. Chawla a examiné les questions relatives à

la hausse de l'endettement et à la stagnation des revenus et il a comparé celles-ci à des caractéristiques personnelles pendant la vie pour déterminer des corrélations entre les événements macro-économiques et le comportement des consommateurs individuels. M. Chawla a également noté que les dépensiers et les épargnants se distinguaient davantage par leur budget-type que par l'écart entre leur revenu. En particulier, les dépensiers étaient plus susceptibles de consacrer plus de ressources au transport, en particulier l'automobile, que les épargnants. Cela démontre effectivement le rôle important que joue le comportement (et par extension la connaissance et la capacité) dans les dépenses des ménages et le niveau d'endettement.

Outre le comportement, les niveaux de revenu des ménages revêtent de toute évidence de l'importance lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a des épargnes. Au moyen de données fiscales, Geneviève Clavet a montré que ceux qui utilisent au maximum leur régime enregistré d'épargne-retraite (REER) sont généralement plus âgés (de 45 à 54 ans), sont mariés et ont un revenu familial plus élevé. Cette forte corrélation laisse peu de place pour les différences de comportement, mais elle peut indiquer à quel point les efforts déployés par le passé ont permis de renseigner le public sur les avantages généraux de l'épargne en vue de la retraite : ceux qui le peuvent épargnent.

suite à la page 64

pour soutenir la concurrence de ceux qui offrent des services financiers à la marge dans le domaine des « petits prêts » (qui peuvent servir à payer une grande variété de dépenses quotidiennes, comme les réparations de voiture ou le remplacement d'un réfrigérateur). La critique formulée par Richard Shillington au sujet des programmes de bien-être social actuels a également reçu un accueil favorable. L'auditoire a souscrit à ses arguments selon lesquels les activités des programmes sont souvent si complexes qu'il est difficile pour les particuliers de déterminer les répercussions financières sur leurs gains et leurs épargnes. De même, la démonstration par Shillington de la façon dont les interactions entre les programmes fédéraux et provinciaux visant les pauvres peuvent entraîner des taux d'imposition

réels dépassant 100 % a montré clairement qu'à elle seule, la capacité financière n'est pas la réponse – en deux mots, il faut rendre plus rationnels des aspects des programmes d'assistance actuels des secteurs public et privé.

Dans l'ensemble, le Canada semble être à la traîne en ce qui concerne l'établissement d'un plan d'action en matière de capacité financière. Selon les exposés de Gill Hind, Financial Services Authority (R.-U.), et de Dan Iannicola, département du Trésor (États-Unis), sur les programmes d'éducation financière de leurs gouvernements respectifs, il y a un mouvement international en faveur de l'élaboration de tels plans d'action. Un projet de recherche de l'OCDE sur le classement et l'évaluation des projets d'éducation financière dans

le monde fait ressortir un nouveau consensus international concernant l'importance de cette question stratégique.

Il y a assez d'études sur cette question au Canada et dans d'autres pays pour commencer à définir les bases principales d'un plan d'action en matière de capacité financière. Il est clair que la capacité financière est une question stratégique qui contribue directement à l'inclusion économique et appuie d'autres efforts visant à atteindre cet objectif, comme l'accumulation d'actifs. Pour trouver des solutions, il faudra adopter une approche coordonnée fondée sur la collaboration entre les divers organismes et intervenants. Lorsqu'il faut effectuer des études sur cette question, il s'agit surtout du domaine des indicateurs pour

Capacité financière : synthèse de la recherche sur les politiques

Dans quelle mesure les Canadiens comprennent-ils les questions financières, utilisent-ils leurs connaissances et assument-ils la responsabilité de leurs décisions financières? Qu'est-ce que cela signifie pour les décideurs? Pour examiner ces questions et bien d'autres, le PRP, SEDI et l'ACFC ont étudié le sujet de plus en plus important de la capacité financière des Canadiens. À partir d'études nationales et internationales et grâce à la contribution d'universitaires, de fonctionnaires et de représentants des secteurs privé et sans but lucratif, un rapport de synthèse servira de document de référence utile pour les travaux futurs dans ce domaine.

Le rapport sera publié au cours de l'automne 2005. Entre-temps, les lecteurs peuvent consulter le site web du PRP pour prendre connaissance du programme, des exposés et du document de discussion ayant pour thème *Les Canadiens et l'argent* : Symposium national sur la capacité financière.

suite de la page 63

Même si les gens peuvent essayer d'épargner au moyen de leur REER, il n'y a aucune garantie qu'ils reçoivent des conseils financiers judicieux. À l'aide de l'Enquête sociale générale, et de données des recensements de 1981 et de 2001, Grant Schellenberg a examiné cette question en identifiant ceux qui sont actuellement vulnérables. En particulier, il a constaté qu'il existe une corrélation entre le statut d'immigrant, un faible niveau d'instruction et un faible revenu du ménage et la probabilité de ne pas bénéficier de conseils financiers.

L'un des thèmes qui est revenu tout au long du symposium concernait le rôle que la capacité financière peut jouer dans la détermination du recours aux divers programmes et avantages gouvernementaux. Preston Poon a utilisé l'Enquête sur la sécurité financière pour examiner l'efficacité du Supplément de revenu garanti et le recours à celui-ci. Malgré le fait que le programme puisse augmenter les gains d'un nombre important de personnes âgées à faible revenu, seulement quatre personnes âgées sur dix qui pouvaient l'obtenir l'ont fait. Développement social Canada a depuis lors pris des mesures pour utiliser les données fiscales afin de déterminer les personnes admissibles et de les informer de la disponibilité des avantages.

Toutes ces constatations sont importantes et montrent effectivement ce qu'on peut faire avec les sources de données actuelles pour réaliser des recherches stratégiques sur la capacité financière. Outre les exposés de Statistique Canada, Richard Shillington (Tristat Resources) a décrit pendant quelques minutes les genres de renseignements dont on devrait disposer idéalement pour examiner les questions relatives à la capacité financière. En particulier, on a besoin de meilleures données concernant ce que Shillington a décrit comme le domaine complexe des avantages sociaux auxquels les Canadiens peuvent avoir accès. Même si c'est plus difficile du point de vue de la collecte des données, il faut faire plus pour comprendre l'ensemble des avantages (aide fondée sur le revenu et les actifs et autres formes de soutien) dont peuvent se prévaloir les gens et leurs diverses interdépendances. De plus, ces renseignements devraient idéalement être recueillis en fonction de l'unité d'analyse que constitue la famille ou le ménage pour permettre de mieux comprendre la dynamique complexe à l'œuvre et de mieux coordonner les politiques et les programmes.

Shillington a également formulé des observations sur les difficultés que rencontrent les chercheurs à l'extérieur du secteur public et du monde universitaire pour avoir accès aux sources de données de Statistique Canada. Il a suscité un débat animé bien que les participants aient fini par convenir que la question débordait le cadre de l'atelier.

permettre d'établir des points de référence et de mesurer les progrès accomplis. Cette question et d'autres feront l'objet d'un examen plus détaillé dans un rapport préparé conjointement par les organisateurs du symposium, qui doit paraître en septembre 2005. Les observations judicieuses de l'honorable Claudette Bradshaw, ministre d'État (Développement des ressources humaines), sur la façon dont la recherche sur les

politiques doit rester en contact avec les collectivités et les gens sur le terrain laissent entrevoir d'autres pistes de recherche.

Note

- 1 « Les dépensiers » se définissent comme les ménages dont la consommation actuelle excède leur revenu annuel tandis que les « épargnants » sont les ménages qui dépensent moins que leur revenu gagné ou provenant d'autres sources.