



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

CES/2000/17/Add.4  
18 mai 2000

FRANÇAIS et ANGLAIS SEULEMENT

COMMISSION DE STATISTIQUE et  
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Quarante-huitième réunion plénière  
(Paris, 13-15 juin 2000)

**LE PASEP ET L'UTILISATION DES STATISTIQUES À DES FINS ADMINISTRATIVES**

Document présenté par Statistique Canada<sup>1</sup>

**I. INTRODUCTION**

1. Les renseignements produits par le bureau de statistique national (BSN) sont souvent utilisés pour l'administration des programmes gouvernementaux. Voici quelques exemples au Canada :

- les statistiques du recensement quinquennal de la population sont à la base de la détermination de la représentation électorale et du découpage électoral, ainsi que de l'établissement des formules de calcul des transferts financiers fédéraux-provinciaux au chapitre des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire et de la péréquation;
- les taux de chômage fondés sur l'Enquête mensuelle sur la population active sont utilisés pour déterminer l'admissibilité à l'assurance-emploi au niveau régional;

---

<sup>1</sup> Préparé par Philip Smith pour le débat de fond sur « L'utilisation des statistiques à des fins administratives ».

- les estimations du produit intérieur brut sont utilisées pour calculer la contribution financière annuelle du Canada à un certain nombre d'institutions internationales;
- les dénombrements des passagers au départ et à l'arrivée, qui sont effectués dans le cadre de l'Enquête sur l'activité aéroportuaire, servent à déterminer les redevances d'atterrissage et les tarifs de location des espaces dans les aéroports, et jouent aussi un rôle pour la répartition du financement des immobilisations entre les aéroports et l'application de la réglementation contre le bruit des aéroports; et
- les statistiques de l'Enquête du printemps sur les fruits et légumes et de l'Enquête sur les serres et les pépinières, qui mesurent les changements annuels touchant la superficie plantée, sont utilisées dans une formule servant à administrer l'entente sur le retour aux taux de droit entre le Canada et les États-Unis.

On peut trouver facilement des exemples similaires dans d'autres pays.

2. Au fur et à mesure que la qualité des systèmes statistiques nationaux s'améliore au fil des ans, que ces systèmes servent à produire des données plus exhaustives et détaillées, et que les administrateurs des programmes gouvernementaux cherchent des façons d'améliorer l'efficacité de leurs activités et de réduire le fardeau qu'impose le respect des exigences, on peut s'attendre à ce que les statistiques officielles soient de plus en plus utilisées pour l'administration des programmes publics. Il est évident que l'utilisation des statistiques à ces fins comporte de nombreux avantages, mais aussi certains inconvénients. Cela est vrai, que l'on se place dans la perspective de l'administrateur de programme gouvernemental, ou encore dans celle du statisticien, même si les avantages et les inconvénients diffèrent dans chaque cas.

3. Le sujet est abordé sous ces deux angles dans le présent document. À cet égard, on a recours de façon assez exhaustive à un exemple particulier, qui est relativement nouveau et assez unique au Canada. Il s'agit de la taxe de vente harmonisée, une taxe sur la valeur ajoutée qui est appliquée par de nombreux secteurs de compétences, entre lesquels les recettes sont réparties grâce à une formule fondée sur les estimations des comptes économiques provinciaux. Pour appuyer l'application de cette nouvelle taxe, Statistique Canada a entrepris, à la fin de 1996, une initiative majeure désignée sous le nom de Projet d'amélioration des statistiques économiques provinciales (PASEP).

4. Le présent document commence par un bref aperçu de l'origine, des objectifs, de la portée et des progrès du PASEP, un exemple intéressant d'élaboration de données qui fait suite à des besoins administratifs, mais qui profite en outre énormément, et à certains égards, ne profite pas tellement, au système statistique dans son ensemble. Par la suite, on examine le point de vue du gestionnaire de programme gouvernemental. On relève plusieurs facteurs positifs et négatifs qui incitent ou non un gestionnaire à utiliser les statistiques officielles pour faciliter l'administration des programmes. Une fois le point de vue de l'utilisateur examiné, on prend en compte celui du BSN, et certains facteurs déterminants assez dissemblables sont décrits. Le document conclut par un bref résumé.

## II. APERÇU DU PASEP

5. Il y a environ trois ans et demi, Statistique Canada a entrepris des travaux au sujet d'un projet important visant à élargir et à améliorer le système canadien de statistiques économiques régionales. Le principal objectif visé était la production de comptes économiques globaux, y compris des tableaux interprovinciaux des entrées-sorties, pour chacun des treize territoires et provinces du Canada. L'ampleur de la tâche est illustrée par le fait qu'elle a mené à une augmentation permanente de 500 employés de l'effectif de Statistique Canada, soit environ 10 %.
6. Le PASEP a vu le jour pour une large part en raison de l'initiative d'harmonisation de la taxe de vente entreprise par le gouvernement canadien et trois des gouvernements provinciaux. Dans le cadre de cette initiative, les taxes de vente individuelles des quatre gouvernements ont été combinées en une seule « taxe de vente harmonisée » (TVH), afin de simplifier le système de taxation des consommateurs et des entreprises, ainsi que de réaliser des économies relativement à l'administration du système de la taxe de vente. Avant l'harmonisation, les taxes étaient au nombre de quatre, chacune avec son propre taux distinct, sa base et sa structure administrative, ainsi que son organisation. À partir du 1er avril 1997, on a mis en oeuvre une taxe unique, comportant un seul taux de 15 % et une base commune, qui est administrée par l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Toutes les recettes de la TVH sont versées dans un fonds commun et réparties entre les quatre gouvernements au moyen d'une formule gérée conjointement, qui est fondée sur des statistiques agrégées, dont la plupart sont fournies par Statistique Canada.
7. La TVH est une taxe sur la valeur ajoutée. Les entreprises paient des taxes lorsqu'elles achètent des intrants, mais elles sont autorisées à demander des remises lorsqu'elles remboursent les taxes qu'elles ont perçues sur les ventes. Les recettes annuelles générées par la TVH sont substantielles, et il va sans dire que les quatre gouvernements s'attendent à ce que la répartition intergouvernementale de celles-ci soit juste et impartiale. Lorsque l'on a conçu la nouvelle taxe, on avait envisagé la possibilité de demander à toutes les entreprises qui la perçoivent de soumettre des états détaillés avec leurs remises, dans lesquels elles auraient indiqué l'origine des achats taxables et la destination des ventes taxables, la catégorie de clients et certains autres renseignements. On aurait pu par la suite utiliser ces données pour calculer avec précision la part des recettes revenant à chaque gouvernement. Toutefois, cette option a été jugée aux antipodes de l'objectif global de simplification du rôle des entreprises quant à la perception des taxes. L'autre option, qui consistait à réduire le fardeau de déclaration des entreprises et à utiliser une formule de répartition fondée sur les statistiques sur les dépenses en biens et services reposant sur les comptes économiques provinciaux, semblait attrayante. Toutefois, les estimations statistiques du système existant de statistiques provinciales n'étaient pas considérées comme appropriées à cette fin. La qualité des données de source variait considérablement d'une province à l'autre, les renseignements au sujet des flux interprovinciaux étaient inexistants, et les enquêtes auprès des entreprises ne tenaient pas compte de façon appropriée des entreprises ayant des activités dans plusieurs provinces. C'est pourquoi on a demandé à Statistique Canada d'élaborer une proposition en vue d'améliorer ces statistiques. C'est ainsi qu'a commencé le Projet d'amélioration des statistiques économiques provinciales.

8. La collecte, l'analyse et la diffusion des statistiques officielles est une responsabilité du gouvernement fédéral au Canada, ce qui fait que les gouvernements provinciaux ne participent pas au financement du PASEP. Le projet vise à produire des comptes économiques annuels fiables pour l'ensemble des treize provinces et territoires du Canada, et non pas uniquement les trois qui font partie de l'entente sur la TVH. Il serait difficile, et en fait délicat, de produire des statistiques pour trois provinces seulement. Tout d'abord, il ne serait pas possible de vérifier l'ampleur et la cohérence interne des données fournies par les entreprises ayant des activités dans plusieurs provinces, à moins que ces entreprises ne fournissent des données au sujet de leurs activités dans toutes les provinces. Par ailleurs, il serait excessivement difficile d'estimer les flux commerciaux interprovinciaux sans des données complètes pour toutes les régions du pays. Il ne serait pas faisable de restreindre la portée à trois provinces tout en répondant aux objectifs de base du projet. Évidemment, en élargissant la portée du projet à toutes les provinces et à tous les territoires, les statistiques produites acquièrent une valeur beaucoup plus grande à des fins autres que celles de la TVH. Elles sont déjà utilisées, par exemple, pour améliorer la formule de péréquation, grâce à laquelle le gouvernement fédéral transfère des fonds aux gouvernements provinciaux dont les bases de revenu par habitant sont plus faibles, afin qu'ils puissent fournir un niveau acceptable de services à leurs citoyens. Il va sans dire que les statistiques ont une valeur encore plus grande pour les analyses économique et stratégique puisqu'elles englobent l'ensemble de l'économie. C'est pourquoi le PASEP a été axé dès le début sur la production de bonnes statistiques pour l'ensemble des provinces et des territoires.

9. La TVH a été conçue comme une taxe unique, comportant un seul taux appliqué de façon plus ou moins uniforme à tous les biens et services. Toutefois, dans les faits, il arrive que certains biens et services et des catégories particulières de clients doivent recevoir un traitement quelque peu différent. Par conséquent, les règles de la TVH mènent à l'établissement d'un taux de taxation qui varie selon les différents biens et services ainsi que les différentes catégories de clients. La formule de répartition des recettes vise à établir de façon approximative les recettes que chaque gouvernement obtiendrait s'il administrait sa propre taxe individuellement. Par conséquent, le PASEP doit produire des statistiques annuelles au sujet des dépenses des consommateurs et des dépenses au titre du logement, selon un regroupement détaillé de biens et services, ainsi que pour les proportions connexes imposables. On a aussi besoin de statistiques sur les achats des entreprises, des consommateurs et des gouvernements de biens et services exonérés de la taxe (c'est-à-dire, les biens et services pour lesquels les producteurs ne peuvent réclamer de remises de la taxe versée au moment de l'achat des intrants).

10. Afin de répondre aux exigences de la formule de la TVH, Statistique Canada a amélioré considérablement son système de comptes économiques provinciaux (un système qui existe sous une forme ou sous une autre depuis environ 20 ans), ainsi que les enquêtes qui servent à l'alimenter. Même si le système a connu des améliorations notables au cours des deux dernières décennies, avant l'avènement du PASEP, les estimations provinciales étaient néanmoins considérées de façon générale comme peu fiables et de qualité inégale, lorsque la TVH est entrée en vigueur. Le système amélioré, qui est actuellement en voie d'élaboration, est axé sur un programme annuel de comptes interprovinciaux des entrées-sorties, qui décrit l'économie de chaque province et territoire sur la base d'environ 300 catégories d'industries et 700 regroupements de biens et services. Des comptes des e.-s. préliminaires sont diffusés 34 mois après l'année de référence, et les estimations finales révisées, 12 mois plus tard.

11. Évidemment, la formule de la TVH proprement dite ne nécessite pas tous les renseignements détaillés qui figurent dans les tableaux des e.-s.. On n'utilise pas non plus directement les statistiques des e.-s. sur la production selon le code du SCIAN, ni l'ensemble des données des e.-s. sur les biens et services. Toutefois, pour produire les statistiques qui sont nécessaires pour la formule, avec un degré approprié de qualité statistique, il est considéré comme essentiel d'utiliser le cadre cohérent et global des comptes des e.-s.. La structure des e.-s. permet le rapprochement et la comparaison des estimations de la demande et de l'offre, à un niveau plus détaillé, ce qui améliore la fiabilité statistique et facilite le calcul des estimations des flux commerciaux interprovinciaux selon le groupe de biens et services. Par ailleurs, même si la répartition de la TVH comme telle ne nécessite que quelques regroupements larges de biens et services, il n'est pas possible de recueillir directement des données sur les achats et les ventes pour ces groupes, étant donné que ceux-ci ne correspondent pas au regroupement naturel des entreprises au sein des économies provinciales. La seule méthode pratique consiste à les élaborer de façon indirecte, à partir de regroupements de biens et services plus détaillés qui correspondent avec les regroupements d'entreprises dans le monde réel, à savoir les industries du SCIAN.

12. Le système des comptes économiques provinciaux comprend en outre des comptes pleinement intégrés des revenus et des dépenses et des comptes de la valeur ajoutée selon l'industrie. Des statistiques annuelles provisoires sont produites dix mois après l'année de référence, une première révision, un an plus tard, une deuxième révision, à partir de données des comptes provisoires des e.-s., encore un an plus tard, et une troisième et dernière révision, lorsque les estimations finales des comptes des e.-s. sont diffusés, 46 mois après la période de référence originale. Les quatre gouvernements qui participent à l'entente sur la TVH utilisent les statistiques provisoires des comptes provinciaux pour déterminer les répartitions préliminaires des recettes, et les estimations finales des e.-s. pour calculer les proportions finales de recettes.

13. Dans le cadre du PASEP et à l'appui du nouveau système des comptes économiques provinciaux, Statistique Canada a grandement élargi et amélioré les statistiques qui servent à alimenter les comptes, à savoir, les renseignements qui proviennent des enquêtes auprès des ménages, des enquêtes auprès des entreprises et des dossiers administratifs.

14. Trois enquêtes particulières auprès des ménages ont été améliorées. L'Enquête sur les dépenses des ménages, qui est maintenant effectuée sur une base annuelle, sert à obtenir des renseignements détaillés pour un échantillon d'environ 25 000 ménages, relativement aux dépenses par groupe de biens et services. L'échantillon est réparti de façon à obtenir des écarts d'échantillonnage à peu près égaux dans chaque province et territoire. L'Enquête sur les réparations et les rénovations effectuées par les propriétaires-occupants, qui est menée de concert avec l'Enquête sur la population active, produit des estimations annuelles des dépenses pour divers types de rénovations et de réparations domiciliaires majeures qui sont effectuées par les ménages propriétaires de maison. Enfin, l'Enquête sur les voyages des Canadiens, qui est aussi menée de concert avec l'Enquête sur la population active, sert à recueillir des renseignements au sujet des voyages interprovinciaux effectués par les Canadiens et des dépenses connexes, selon chaque grande catégorie de biens et services.

15. Dans le domaine général des enquêtes auprès des entreprises, on profite de la possibilité offerte par le PASEP pour revoir l'ensemble de l'approche méthodologique. Une restructuration et une expansion fondamentales du système d'enquête auprès des entreprises sont en cours, et cela représente environ les deux tiers du budget total du PASEP. On est à remanier et à élargir les enquêtes existantes auprès des entreprises dans le cadre d'une « Enquête unifiée auprès des entreprises (EUE) » large et intégrée, ainsi que de nouvelles enquêtes auprès des industries, qui comblent des lacunes importantes du point de vue des données. Selon les éléments de base du concept de l'EUE, les enquêtes auprès des entreprises doivent être bien intégrées et « axées sur l'entreprise », et elles doivent utiliser dans la plus large mesure possible les sources de données administratives.

16. En ce qui a trait à l'intégration des enquêtes, l'EUE vise à rendre les questionnaires plus harmonieux, à leur donner une apparence plus uniforme, à utiliser des concepts, des classifications et des définitions communs, et à réduire au minimum le double emploi quant au contenu. Toutes les enquêtes de l'EUE reposent sur le même registre des entreprises, afin d'assurer des définitions uniformes des unités statistiques, de permettre une couverture globale sans chevauchement, et de réaliser des économies du point de vue du maintien de la base de sondage pour l'ensemble du programme. L'utilisation d'un seul registre pour toutes les enquêtes facilite en outre grandement le contrôle et le suivi du fardeau de réponse. En vertu du PASEP, le registre a presque doublé de taille, afin d'inclure toutes les entreprises qui ont des revenus annuels importants, non pas seulement du point de vue de l'ensemble de l'économie provinciale, mais aussi en ce qui a trait aux ventes pour chacun des groupes de biens et services permanents, et il a été converti au nouveau Système de classification des industries de l'Amérique du Nord. Les échantillons de l'EUE sont choisis de façon intégrée, dans les enquêtes qui la composent, afin d'assurer une qualité statistique à peu près équivalente globalement pour chaque province et territoire. Autrement dit, les estimations pour une province donnée peuvent comporter un écart d'échantillonnage plus élevé pour une industrie et un écart plus faible pour une autre (selon l'importance de l'industrie donnée au sein de l'économie d'une province particulière), mais les estimations provinciales agrégées pour l'ensemble des industries comportent des écarts d'échantillonnage à peu près égaux. L'approche adoptée en matière d'échantillonnage et d'estimation est aussi davantage « axée sur l'entreprise » (cette question sera abordée plus en détails plus loin) et repose beaucoup sur les sources de données administratives. Les répondants des entreprises sont traités de façon plus équitable, souple et cohérente au cours de l'étape de la collecte. Quelques-unes parmi les entreprises les plus importantes, c'est-à-dire généralement celles qui reçoivent de nombreux questionnaires différents, ont maintenant la possibilité de traiter de façon uniforme et centralisée avec Statistique Canada, grâce à une équipe de « gestionnaires des répondants clés ». Les très petites entreprises sont exclues des échantillons de l'enquête, et le nombre de questionnaires envoyés aux entreprises de taille moyenne est contrôlé. Le traitement postérieur à la collecte des données d'enquête est effectué de façon plus uniforme pour l'ensemble du programme d'enquête auprès des entreprises. Des méthodes et des procédures similaires de vérification, d'imputation, de répartition, de calendrialisation et d'estimation sont maintenant appliquées à toutes les enquêtes dans le cadre de l'EUE, au moyen de bases de données et d'outils logiciels communs. Cette approche plus uniforme en matière d'enquêtes auprès des entreprises devrait produire des données plus complètes et cohérentes, qui ne font pas double emploi, pour le système des comptes provinciaux.

17. L'objectif qui vise à axer davantage sur les entreprises les enquêtes qui sont effectuées auprès d'elles comporte divers aspects. Tout d'abord, afin d'éviter le dénombrement en double ou le sous-dénombrement des établissements, les totaux obtenus directement au niveau de l'entreprise sont comparés avec les données pour les établissements correspondants. Ce processus, appelé vérification de la cohérence des données, révèle parfois des problèmes graves qui n'avaient jamais été décelés à l'égard des données fournies par des entreprises particulières. En deuxième lieu, des données sont recueillies auprès des établissements auxiliaires, comme les sièges sociaux, et réparties de façon uniforme entre les provinces et les industries où se trouvent ces unités, une imputation correspondante des dépenses étant effectuée par rapport aux établissements servis par ces unités. En troisième lieu, les grandes entreprises qui ne sont pas en mesure de fournir des données détaillées au niveau de l'établissement ou qui ne souhaitent pas le faire sont invitées, si elles le préfèrent, à fournir des renseignements plus agrégés (pour des regroupements de provinces/d'industries ou, dans certains cas, un seul ensemble de chiffres pour l'entreprise au complet), ainsi que quelques valeurs d'imputation pour les établissements. Le personnel de Statistique Canada répartit par la suite les totaux pour l'entreprise entre les établissements, pour le compte de l'entreprise, afin que des estimations complètes selon l'industrie par province puissent être compilées. En quatrième lieu, comme il a été mentionné, certaines entreprises importantes et complexes ont la possibilité de traiter avec un intervenant unique de Statistique Canada, plutôt que d'avoir des contacts distincts avec plusieurs secteurs d'enquête au sein du Bureau. Cinquièmement, la stratégie d'échantillonnage et d'estimation est axée sur des grappes d'établissements à l'intérieur de cellules de province/d'industrie, et lorsqu'une telle grappe est sélectionnée pour faire partie de l'échantillon, les autres qui sont liées à la même entreprise le sont aussi. Enfin, on déploie tous les efforts nécessaires pour utiliser les données fiscales en remplacement des données d'enquête, afin de restreindre le fardeau de réponse. Étant donné que les données fiscales pour les entreprises comportant plusieurs établissements ont trait beaucoup plus directement à l'entreprise dans son ensemble qu'à un établissement particulier, cette façon de faire nécessite une approche de répartition axée sur l'entreprise.

18. Lorsque les microdonnées d'enquêtes et les microdonnées administratives comportent une corrélation très étroite, il est possible d'exploiter les données administratives pour améliorer la précision des mesures et peut-être même l'actualité, d'obtenir des données plus détaillées au niveau régional et de l'industrie, et de réduire le fardeau de réponse. À cet égard, Statistique Canada déploie des efforts considérables pour profiter d'une source de données administratives importante au Canada, appelée Index général des renseignements financiers.

19. L'Agence des douanes et du revenu du Canada, le ministère du gouvernement fédéral chargé de la fiscalité, a mis en oeuvre, ces dernières années, de nouveaux systèmes électroniques en direct pour recueillir les données fiscales des entreprises. Dans le cadre de ce projet important, le bureau a conçu un système de classification pour les principaux postes budgétaires qui figurent dans les états financiers des entreprises. Le système est déjà utilisé pour permettre aux entreprises de produire leurs déclarations annuelles de revenu sous forme numérique. En fait, toutes les entreprises devront bientôt utiliser ce nouveau système. Des sociétés comptables et des entreprises de logiciels de déclarations de revenu ont adopté l'idée volontiers et offrent aux entreprises des outils excellents pour faciliter la production électronique des déclarations de revenu. Par conséquent, Statistique Canada aura bientôt à sa

disposition des données financières annuelles très opportunes et détaillées pour l'ensemble des entreprises constituées en société, qui sont au nombre d'un million au Canada, données qui, en raison de l'uniformisation des états financiers, dépassent de loin ce qui est disponible directement à partir des fichiers d'impôt des entreprises dans la plupart des pays. En vertu du PASEP, on tente d'élaborer des structures de bases de données et des outils de traitement appropriés, de concevoir des stratégies de vérification et d'imputation des données fiscales, d'améliorer les renseignements servant au couplage des données fiscales qui figurent dans le Registre des entreprises et de faciliter de façon générale l'exploitation la plus complète possible de cette source de données administratives exhaustive.

20. Les objectifs de l'EUE que nous venons d'énoncer sont ambitieux, et des progrès considérables ont déjà été réalisés en vue de leur atteinte. Ces améliorations du système d'enquête auprès des entreprises, ainsi que celles qui touchent les enquêtes auprès des ménages dont nous avons parlées précédemment, permettent d'obtenir la qualité et le niveau de détail statistiques au niveau régional nécessaires aux fins du nouveau système des comptes économiques provinciaux, dont l'élaboration constitue l'objectif de base du PASEP.

### **III. LE POINT DE VUE DE L'UTILISATEUR**

21. Dans certaines circonstances, l'exploitation des statistiques officielles pour l'administration des programmes gouvernementaux offre des possibilités d'économies importantes par rapport aux autres options, tout en réduisant le fardeau qu'impose aux entreprises le respect de la conformité. Les administrateurs peuvent être d'avis qu'il est particulièrement avantageux de se fier aux statistiques servant aux programmes gouvernementaux lorsqu'ils ont besoin d'une méthode « objective », « fondée sur une formule », pour répartir les recettes ou les avantages d'un programme, par opposition au jugement ou à la négociation a posteriori. Lorsque cela est le cas et qu'il n'existe pas de données administratives pertinentes, les statistiques peuvent se révéler la seule option. Les négociations intergouvernementales, ou même les « contrats sociaux » entre un niveau de gouvernement et une catégorie de bénéficiaires possibles, font intervenir au moins deux parties, aucune d'elles ne voulant laisser l'autre « compter les points ». S'il existe un bureau statistique neutre, qui jouit d'un niveau de confiance important et qui est reconnu dans le public, cet organisme devient un choix naturel pour obtenir les renseignements souvent de nature très délicate qui sont nécessaires. L'utilisation des données de Statistique Canada pour la formule de répartition des recettes de la TVH illustre bien le cas de gouvernements qui dépendent presque exclusivement des renseignements fournis par le bureau de statistique national pour l'administration d'un nouveau programme gouvernemental. Il existe de nombreux autres exemples. Néanmoins, on peut se demander pourquoi les gouvernements ne se prévalent pas plus souvent de ce genre d'option.

22. Cela peut venir du fait que les responsables gouvernementaux perçoivent les statistiques officielles comme n'étant pas suffisamment précises pour être utilisées pour administrer certains programmes. L'échantillonnage statistique, de par de sa nature, prévoit un degré d'imprécision. Les révisions statistiques peuvent aussi renforcer l'impression d'absence de précision même si, en dernier ressort, les statistiques révisées sont en fait très précises. Bien que, dans certains cas, ces perceptions peuvent être fondées, dans d'autres, elles peuvent dénoter un manque de compréhension. Parfois, les données



administratives recueillies, traitées et utilisées directement à l'intérieur des programmes gouvernementaux en remplacement des statistiques officielles, peuvent être beaucoup moins précises que ne le croient les utilisateurs. En fait, il existe de nombreuses situations où les données publiées par le BSN sont peu coûteuses, mais constituent une option négligée qui n'est pas appréciée à sa juste valeur.

23. La fiabilité, l'efficacité et la qualité du service fourni par le BSN peuvent aussi constituer un facteur clé. S'ils adoptent les statistiques officielles pour administrer leurs programmes, les agents gouvernementaux doivent être assurés qu'ils peuvent compter sur la collaboration, les conseils et l'aide continus du BSN, et que les programmes statistiques en question ne seront pas annulés ou modifiés considérablement sans des consultations préalables complètes et ouvertes. Les administrateurs veulent aussi disposer d'une bonne documentation et d'un service attentif. Il faut parfois des années pour établir le niveau de confiance requis.

24. Leur réticence peut aussi venir du fait que les programmes statistiques pertinents ne fournissent pas de détails suffisants aux fins de l'administration. Par exemple, le programme gouvernemental peut nécessiter des renseignements au sujet des collectivités locales, mais les enquêtes disponibles ne reposent pas sur un échantillon suffisant pour appuyer les statistiques à ce niveau. Même lorsque la taille des échantillons est importante, ou lorsque le statisticien est en mesure de produire des ventilations exhaustives, grâce aux données administratives détaillées découlant des sources fiscales, des restrictions en matière de confidentialité peuvent empêcher le bureau statistique de fournir les renseignements au niveau de détail souhaité.

25. La question de la confidentialité pose un défi dans le cadre du PASEP, du fait que la taille restreinte de plusieurs économies provinciales et territoriales au Canada signifie qu'une partie importante des renseignements statistiques produits ne peuvent être diffusés publiquement. Dans le cas de la formule de répartition des recettes de la TVH, des mesures ont été prises pour résoudre ce problème. La formule proprement dite a été expressément conçue pour utiliser dans la plus large mesure possible les statistiques faisant partie du domaine public. Étant donné qu'il existe encore quelques cas où les restrictions en matière de confidentialité posent un problème, les responsables de Statistique Canada ont offert de calculer les résultats de la formule pour le compte des quatre gouvernements, selon les spécifications de ces derniers. Par ailleurs, chacune des trois provinces a son propre groupe statistique, et la Loi sur la statistique du Canada permet à des agents spécialement désignés parmi ces organismes (mais aucun autre représentant fédéral ou provincial) de mettre en commun certaines des données confidentielles de Statistique Canada, selon des conditions strictes.

26. Il ne fait aucun doute que parmi les autres facteurs de réticence figure la possibilité d'une mauvaise correspondance entre les concepts statistiques et les besoins administratifs. Par exemple, les enquêtes auprès des entreprises sont généralement centrées sur les entreprises et les établissements statistiques, tandis que les programmes gouvernementaux peuvent s'appliquer à d'autres unités, comme les détenteurs de licence, d'autres entités réglementées ou des sociétés. Le rapprochement des différentes unités peut être assez compliqué. Encore à titre d'exemple, les données recueillies dans les questionnaires d'enquêtes auprès des entreprises visent généralement, en partie sinon totalement, à répondre aux besoins du Système de comptabilité nationale. Toutefois, les concepts du SCN ne

correspondent pas nécessairement aux besoins administratifs de programmes gouvernementaux particuliers. Statistique Canada n'a jamais envisagé la modification des concepts de la comptabilité économique provinciale pour faciliter les utilisations administratives, même si le Bureau tente de fournir des détails additionnels au besoin. Le PASEP constitue un cas assez unique à cet égard, étant donné que le projet a été lancé de façon particulière pour répondre aux besoins d'un nouveau programme gouvernemental, et que ces besoins ont été établis en tenant compte des types d'information que le système statistique pouvait fournir le plus efficacement. Les cas les plus courants sont probablement ceux où les besoins de programme surviennent bien après que les programmes statistiques pertinents ont été conçus et mis en oeuvre, lorsqu'il existe moins de latitude quant à l'adaptation des besoins du programme gouvernemental aux éléments que le système statistique peut fournir.

27. L'actualité peut aussi constituer un autre facteur important. Les programmes gouvernementaux ont souvent besoin de données d'appui « en temps réel », alors que la collecte, le traitement et la diffusion des statistiques officielles prend souvent plusieurs années. Dans le cas de la TVH, les gouvernements participants étaient prêts à travailler à partir de données partielles et de projections provisoires, en attendant la diffusion des statistiques finales par Statistique Canada, presque quatre ans après le fait. En fait, la proposition originale du PASEP comprenait l'élaboration de quelques données trimestrielles, ainsi qu'annuelles, mais le client a décidé que les données annuelles, en dépit des longs délais s'y rapportant, étaient appropriées. Aujourd'hui, en raison de l'expérience acquise ces dernières années, le facteur de l'actualité présente un problème croissant.

28. Les questions de révision sont liées de très près à celles de l'actualité. Pour certains programmes gouvernementaux, des révisions sont inacceptables, et cela peut constituer un facteur important pour empêcher l'utilisation des statistiques officielles à des fins administratives, particulièrement si l'actualité constitue une autre exigence essentielle. C'est là une des raisons pour lesquelles le Canada et quelques autres pays évitent généralement de réviser l'indice des prix à la consommation. Les responsables du programme de la TVH acceptent le caractère inévitable des révisions statistiques et y réagissent en déterminant à l'avance des répartitions de recettes préliminaires et mises à jour et en rajustant les débits et les crédits lorsque les statistiques définitives deviennent disponibles. Toutefois, des révisions importantes, si elles se révélaient nécessaires à l'avenir, pourraient signifier des réaffectations significatives, bien après le fait, des recettes de la TVH entre les quatre gouvernements. Cela serait sans doute difficile à accepter pour les gouvernements concernés.

29. Il est donc évident qu'il existe de nombreuses raisons pour qu'un gestionnaire de programme gouvernemental y pense à deux fois avant d'adopter des statistiques officielles à des fins administratives. Pour être efficaces, les statistiques doivent être perçues comme suffisamment précises, opportunes et détaillées. Les concepts et les définitions statistiques sous-jacents doivent correspondre à ceux nécessaires dans le cadre du programme. Les administrateurs doivent être assurés que leurs collègues statisticiens leur fourniront un service impartial, fiable et efficace, et qu'ils ne procéderont pas à des révisions trop fréquentes des chiffres, ou encore dans une trop large mesure. Il pourra en outre se révéler nécessaire de résoudre des problèmes découlant de l'obligation de préserver la confidentialité des données sur des ménages ou des entreprises particuliers.

#### IV. LE POINT DE VUE DU STATISTICIEN

30. La section qui précède portait sur les avantages possibles de l'utilisation des statistiques officielles à des fins administratives pour les gestionnaires de programmes gouvernementaux ainsi que sur les préoccupations que ces derniers pourraient avoir à cet égard. La présente section va dans le sens inverse et examine la question du point de vue du BSN.

31. Pour être efficaces, les bureaux statistiques doivent produire des données qui répondent aux besoins de leurs clients. À cet égard, l'utilisation permanente des statistiques officielles pour l'administration des programmes doit généralement être perçue comme un résultat très positif.

32. Un projet majeur d'élaboration de données comme le PASEP, qui est motivé par le désir du gouvernement d'améliorer les statistiques officielles, afin qu'elles puissent être utilisées à des fins administratives, peut comporter des avantages énormes pour un système statistique national. Il existe des possibilités de gains dans le cadre d'un mégaprojet de cette envergure, et ceux-ci sont assez évidents à de nombreux égards. Parallèlement à la mise en oeuvre des améliorations statistiques découlant de la formule de répartition des recettes de la TVH, le PASEP a aussi eu d'autres retombées pour le système statistique dans son ensemble. Le projet a permis à Statistique Canada d'élargir, de remanier et de moderniser ses programmes de statistiques sur les entreprises et les ménages, ainsi que ses systèmes de comptes économiques provinciaux, selon des modalités et dans une mesure qui n'auraient certainement pas été possibles autrement.

33. Un exemple frappant est celui des répercussions sur le Registre des entreprises. Les avantages qui découlent de l'harmonisation des enquêtes auprès des entreprises en fonction d'un registre unique ont été largement reconnues au niveau international, pendant de nombreuses années, mais la mise en oeuvre de tels changements s'est révélée difficile et coûteuse au Canada. En vertu du PASEP, des enquêtes importantes ont été adaptées en fonction du registre, et la qualité de la base de sondage centrale proprement dite s'est grandement améliorée. Avant l'avènement du PASEP, le registre couvrait moins d'un million d'entreprises avec salariés, et il était mis à jour au moyen des formulaires de versement des retenues à la source. Aujourd'hui, le registre comprend des renseignements sur un million d'autres entreprises sans salariés, et il est mis à jour à partir d'une gamme variée de données administratives provenant du système de « numéros d'entreprises » de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, de la taxe nationale sur les produits et services et de l'impôt des sociétés. Seules les très petites entreprises sont laissées de côté. Par conséquent, le registre constitue un outil beaucoup plus efficace, particulièrement pour les enquêtes auprès des industries, notamment la construction et les services, qui sont dominées par des entreprises de taille moyenne. Les codes de la classification industrielle du registre ont été grandement améliorés, et des travaux sont en cours pour mettre à niveau les procédures et les systèmes, tant automatisés que manuels, qui servent à la mise à jour des classifications. Avec plus de 70 enquêtes qui fonctionnent maintenant directement à partir du registre, un volume important et continu de rétroaction d'enquêtes contribue à maintenir la base de données à jour. Des ressources additionnelles sont consacrées au maintien des profils de la structure des grandes entreprises, à l'amélioration des données de couplage utilisées pour établir un lien entre les données de différentes sources administratives et d'enquête, et à l'évaluation de la taille relative des entreprises, aux

fins de la stratification de l'échantillon. Le Registre des entreprises actuel est grandement amélioré et représente un instrument plus efficace, par suite de l'avènement du PASEP.

34. Parmi les autres exemples appropriés figurent les répercussions du PASEP sur la gamme de données produites par Statistique Canada. Le Bureau produit maintenant des statistiques pour de nombreux secteurs de l'économie qui étaient laissés de côté dans une large mesure par l'ancien système statistique. En outre, les questionnaires d'enquête ont été modifiés pour recueillir des données additionnelles, notamment sur les services achetés, la production des biens et services, les flux commerciaux interprovinciaux et les données sur la catégorie de clientèle, l'utilisation accrue des données administratives permettant la production de données plus détaillées au niveau géographique, de l'industrie et de la taille.

35. Néanmoins, certaines conséquences négatives doivent aussi être soulignées. Parmi elles, figure un risque accru que le bureau statistique fasse l'objet d'attaques politiques injustes et nuisibles, du fait de sa participation à l'administration des programmes gouvernementaux. La rétroaction constructive sur une base régulière des utilisateurs des statistiques constitue évidemment un aspect important et essentiel d'un système statistique en santé, et cela n'est pas la question ici. Mais les critiques destructives et intéressées des utilisateurs peuvent être très dommageables. Les statistiques produites par suite de l'avènement du PASEP sont utilisées dans le cadre d'une formule servant à répartir des sommes importantes d'argent entre quatre gouvernements. Étant donné que toute méthode d'échantillonnage et d'estimation comporte des faiblesses, et que des erreurs statistiques sont inévitables, le système de répartition des recettes dépend de la volonté des participants d'accepter un degré raisonnable d'imprécision. Jusqu'à maintenant, le processus de répartition des recettes de la TVH a été caractérisé par la bonne volonté de tous les intervenants, et il fonctionne assez bien. Toutefois, si à l'avenir la répartition des recettes se faisait au détriment d'un des gouvernements participants, ce gouvernement serait sans doute tenté de faire porter le blâme au BSN. Ce problème comporte des répercussions larges et générales. Plus les statistiques officielles sont utilisées pour aider à trancher les questions difficiles, plus elles sont sujettes à la controverse. Un risque accru de telles attaques est le prix que le BSN doit payer pour être compétent et, en dernier ressort, sa seule défense réelle réside dans une réputation de professionnalisme et d'impartialité à toute épreuve.

36. Parmi les autres conséquences négatives figure la possibilité que les concepts statistiques, les systèmes de classification et d'autres aspects clés du système statistique soient distordus par suite de l'accent accru qui est mis sur les besoins des utilisateurs administratifs. En principe, les concepts et les systèmes de classification devraient comporter un équilibre entre les intérêts de toute la gamme des utilisateurs des statistiques. Ils doivent tenir compte d'une gamme variée de critères, comme la simplicité, la pertinence, l'actualité, la continuité historique et la comparabilité au niveau international. Si les besoins d'un client gouvernemental clé venaient à occuper toute l'attention du BSN, le système statistique pourrait devenir déséquilibré, au détriment possible des autres utilisateurs, y compris le grand public. Il pourrait aussi arriver que les concepts statistiques stagnent, par suite de leur utilisation dans le cadre de l'administration des programmes gouvernementaux, malgré la nécessité plus large que ces concepts évoluent parallèlement à la conjoncture nationale et internationale. Dans le cas de la TVH, cela n'a pas encore posé de problèmes, même s'il est concevable que cela puisse se produire à l'avenir.

37. Les efforts des statisticiens pour répondre aux exigences des administrateurs de programme peuvent aussi compliquer la tâche de gestion du fardeau de réponse. Une couverture plus large de l'enquête, des échantillons plus importants ou portant sur une plus longue période, des questionnaires plus complexes attribuables aux efforts du BSN en vue de répondre aux besoins des programmes gouvernementaux peuvent irriter des répondants. Il est vrai que les programmes gouvernementaux comportent beaucoup moins d'exigences du point de vue des formulaires à remplir que si les statistiques officielles n'avaient pas été utilisées, mais il peut être difficile de faire le lien entre ces deux éléments pour un répondant d'enquête type, particulièrement si le programme gouvernemental est nouveau et que la réduction nette du fardeau est hypothétique. Dans les cas extrêmes, si la réaction du répondant est suffisamment forte, le BSN peut voir ses taux de réponse diminuer et la gamme de ses programmes statistiques menacée.

38. Ce problème possible a reçu une attention particulière dans le cadre du PASEP. Des efforts importants sont déployés pour répondre aux objectifs du projet grâce à la plus large utilisation possible des sources de données administratives plutôt que des enquêtes. Une gamme variée d'initiatives de relations avec les répondants ont été entreprises pour communiquer et expliquer les motivations de Statistique Canada et les mesures qui sont prises, et pour tirer des leçons de la rétroaction des entreprises et y donner suite. Les répondants importants et essentiels au sein des entreprises reçoivent un traitement uniforme, afin d'alléger le plus possible leur fardeau de réponse, tandis que les très petites entreprises sont exemptées de la plupart des enquêtes.

39. Il existe un autre effet négatif découlant d'une plus grande utilisation des statistiques officielles pour l'administration des programmes, à savoir l'érosion de la confiance des entreprises à l'égard de la volonté du BSN de protéger la confidentialité de ses données. La distinction qui existe entre l'organisme de réglementation et l'organisme administratif ou autre qui utilise les statistiques, et le bureau statistique qui recueille les données, peut devenir floue. Cela n'a pas posé de problème majeur dans le cas de la TVH, étant donné que la formule de répartition des recettes repose sur les statistiques sur les comptes économiques provinciaux agrégés. Mais cela pourrait poser un problème dans d'autres cas.

40. Aux termes de la Loi sur la statistique du Canada, Statistique Canada peut, dans certaines circonstances très limitées, mettre en commun ses dossiers concernant des entreprises individuelles avec des bureaux statistiques provinciaux, à condition que ces bureaux soient régis par les mêmes dispositions législatives sur la statistique, et plus particulièrement le pouvoir légal d'effectuer des enquêtes obligatoires, ainsi que de protéger la confidentialité des réponses permettant d'identifier des personnes. Le but visé est de réduire le fardeau, en évitant les collectes en double, tout en empêchant la détérioration de la protection de la confidentialité, mais cela peut facilement être mal compris. Le problème est en essentiellement un de perception et de communication. Le BSN doit consacrer beaucoup d'efforts à s'expliquer et à donner suite aux préoccupations des répondants de façon ouverte et directe.

41. Enfin, l'utilisation des statistiques officielles pour l'administration des programmes gouvernementaux peut, dans certaines circonstances, mener à une instabilité au sein du bureau statistique

proprement dit. Cela peut se produire, par exemple, si des changements majeurs touchent les programmes qui sont appuyés par les statistiques, et lorsque ces changements mènent à des fluctuations importantes du caractère et de la portée des demandes imposées au BSN et des crédits connexes. Dans le cas du PASEP, il a fallu à Statistique Canada quatre ans pour atteindre pleinement les objectifs du projet qui, comme il a déjà été noté, ont donné lieu à une augmentation de 10 % de la taille du Bureau. Même si le rythme rapide des changements a été stimulant pour les employés, et que de nombreuses innovations et améliorations ont touché le programme statistique, cette activité a grandement hypothéqué la capacité du Bureau. Le plan actuel du gouvernement consiste à assurer le financement permanent des améliorations de programmes découlant du PASEP, mais si ce plan devait changer, les répercussions pour le Bureau pourraient être assez désastreuses.

42. En résumé, il existe un certain nombre de raisons pour lesquelles le statisticien national, comme l'administrateur de programme, peut avoir des réserves au sujet de l'utilisation élargie des statistiques officielles pour l'administration gouvernementale. Pour récapituler, il s'agit notamment du risque accru de manque d'équité, des attaques politiques à l'égard du BSN, de la possibilité de distorsion dans les concepts statistiques, les classifications et les priorités de programmes, de la difficulté accrue de gérer le fardeau de réponse, de la diminution possible de la confiance des répondants à l'égard de la détermination de l'organisme statistique de protéger la confidentialité de ces données, et peut être d'une plus grande instabilité quant à la taille du BSN et à la structure de son programme.

## V. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

43. Les gouvernements partout dans le monde dépendent des statistiques officielles produites par leurs bureaux statistiques nationaux pour l'administration des programmes gouvernementaux importants. Qu'il s'agisse de déterminer les paramètres des programmes socioéconomiques selon la région, de fixer les contributions nationales aux organismes internationaux, d'administrer les aéroports, d'établir des quotas ou des niveaux de subvention dans les accords sur le commerce international, ou comme c'est le cas pour la TVH dont il a été abondamment question dans le présent document, de partager les recettes fiscales de façon équitable entre des secteurs de compétences qui se chevauchent, ces utilisations figurent parmi les plus importantes du mandat d'un BSN.

44. Pour l'administrateur de programme, l'option qui consiste à utiliser les statistiques officielles peut sembler attrayante comme façon de réduire les coûts et le fardeau de réponse et d'améliorer de façon générale l'efficacité des activités de programme. Par ailleurs, les administrateurs de programme peuvent, dans certains cas, préférer recueillir leurs propres données à des fins administratives, particulièrement si les données nécessaires sont très détaillées, ou si le BSN est perçu comme fournissant un service de mauvaise qualité ou peu fiable.

45. Pour le statisticien national, les administrateurs de programmes gouvernementaux sont des clients très importants. L'utilisation qu'ils font des statistiques officielles augmente la raison d'être du BSN et peut, à l'occasion, mener à la mise en oeuvre de nouveaux programmes ainsi qu'à l'expansion et à l'amélioration des programmes existants. Au Canada, ces avantages compensent grandement tout

inconvenient qui pourrait découler des distorsions ou des restrictions touchant les autres utilisateurs du système statistique. Néanmoins, il existe certaines raisons d'agir avec précaution.

46. L'exemple particulier dont il est question abondamment dans le présent document constitue un cas important, mais néanmoins très spécial. Il faut que du temps s'écoule avant que l'on puisse porter un jugement définitif, mais à cette étape, c'est-à-dire trois ans et demi après l'avènement de la TVH et du PASEP, les avantages semblent compenser amplement les inconvénients, tant pour les parrains du projet que pour le système statistique canadien.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Brackstone, Gordon, « Administrative use and cost recovery: bane or boon? », *Statistical Journal of the U.N.E.C.E.*, volume 15, numéros 3/4, 1998, pp. 281-292.

Smith, Philip, « Amélioration de la qualité des statistiques économiques provinciales et mesure des changements apportés », présentation faite dans le cadre des Joint Statistical Meetings à Dallas (Texas), août 1998.

-----