

Les registres administratifs: de nouvelles pistes pour la politique sociale et la recherche ?

L'utilisation de registres administratifs à des fins statistiques s'est multipliée ces dernières années. L'OFAS a joué un rôle précurseur en Suisse, en particulier en acquérant des données fiscales dans plusieurs cantons en vue de mesurer la situation économique de divers groupes à risque. Cet article décrit les forces et les inconvénients de l'utilisation de registres administratifs et formule quelques pistes de réflexion sur les perspectives d'avenir pour la recherche.



Philippe Wanner
Université de Genève

En Suisse, le premier registre fédéral exhaustif à avoir donné lieu à une utilisation statistique est le registre de l'Etat civil, qui a été exploité par le Bureau fédéral de statistique (devenu par la suite l'Office fédéral de la statistique) dès l'année 1876, en vue de fournir l'effectif des naissances, des

décès, des mariages puis plus tard le nombre de divorces. Dans un premier temps, ces données ont autorisé la production de tableaux agrégés portant sur les événements et leurs caractéristiques (lieu de naissance, âge au décès, cause de décès, etc.). Il a fallu attendre près d'un siècle, jusqu'en

1969, avant que ces informations ne soient stockées sur des ordinateurs sous la forme d'enregistrements individuels.

Depuis quarante ans, on a observé une multiplication des registres administratifs et une utilisation quasi-systématique de ceux-ci à des fins de recherche. Aujourd'hui, cette tendance s'accompagne même de l'abandon de modes de collecte traditionnels, tels les recensements, remplacés partiellement par l'exploitation des registres administratifs.

L'utilisation de plus en plus fréquente des registres administratifs par les planificateurs et les chercheurs s'explique non seulement par la modernisation des systèmes de traitement des données (et l'abandon des registres papier qui seront progressivement remplacés par des bases de données informatiques); mais aussi par le développement rapide des outils informatiques, qui rend désormais confortable le traitement de bases de données exhaustives de taille souvent importante. Le coût de la collecte des données s'en trouve par ailleurs fortement réduit. La loi sur la statistique fédérale recommande d'ailleurs implicitement dans son article 11 l'utilisation des registres administratifs pour des usages de statistique, et régit de par l'article 14a les appariements pouvant être effectués entre les registres¹.

Ce changement de support a des impacts pour la recherche décrits ici à partir de différentes études effectuées sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), utilisant des données fiscales appariées avec les registres administratifs des assurances sociales. Les principales études sont référencées dans l'encadré.

¹ RS 431.01.

Etudes reposant sur des données fiscales appariées aux registres administratifs des assurances sociales (publication électronique : www.bsv.admin.ch → Pratique → Recherche → Rapports de recherche)

Wanner, Philippe et Sarah Fall, *La situation économique des veuves et des veufs*. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 5/12.

Wanner Philippe et Marco Pecoraro, *La situation économique des rentiers AI*. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 3/12.

Wanner Philippe, *La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le canton de Berne*. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 1/12.

Wanner Philippe et Alexis Gabadinho, *La situation économique des actifs et des retraités*. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 1/08.

Wanner Philippe et Marco Pecoraro, *La situation économique des Valaisans âgés de 60 à 70 ans. Une étude pilote effectuée à l'aide de données appariées provenant de diverses sources*. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 3/04.

La situation socioéconomique des rentiers appréhendée par les données administratives

L'OFAS s'est intéressé à la mesure de la situation financière des rentiers du 1^{er} pilier, mais aussi des ménages monoparentaux ou vivant seuls, et des actifs. Cet intérêt a été motivé par la nécessité de mettre en place des réformes du système du premier pilier répondant au mieux aux besoins de la population, tout en tenant compte des contraintes financières du système du premier pilier.

Outre la réalisation et l'analyse de différentes enquêtes spécifiques, l'OFAS a accordé une attention particulière à l'analyse des registres administratifs des assurances sociales

(comptes individuels, registre des rentes, registre des prestations complémentaires), lesquels ont été reliés par appariement aux registres fiscaux couvrant neuf cantons représentatifs de la Suisse (Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Neuchâtel, Nidwald, Saint-Gall, Tessin, et le Valais). Cette liaison avait pour but de regrouper l'information disponible dans différents registres pour chaque contribuable. Les données ainsi regroupées ont couvert un large éventail de variables pour chaque contribuable domicilié dans les cantons inclus dans l'analyse (cf. tableau **T1**).

L'approche a autorisé la mise en relation d'informations pour la même personne recouvrant différentes années. Ainsi, si l'année 2006 a été privilégiée dans le cas décrit ici, un recul temporel existe à la fois pour ce qui est des registres fiscaux et des revenus soumis à cotisations (la période allant de 1998 à 2006 a été couverte). Ce recul a permis par exemple de vérifier

l'évolution des revenus avant une rupture dans la situation de vie (une période d'incapacité professionnelle, un veuvage ou un divorce).

Les données utilisées n'ont pas été livrées par les cantons avec un format identique. Il a fallu harmoniser les données cantonales, tenir compte des différences dans le traitement de l'information ainsi que dans les concepts et définitions. Le travail a été à la fois considérable et itératif, puisqu'il est arrivé, au moment des analyses, de devoir revenir en arrière pour définir de nouveaux indicateurs. Les travaux d'harmonisation sont décrits dans un rapport technique².

Avantages et limites du point de vue de la recherche socioéconomique

Cette approche reposant sur les registres administratifs présente de multiples intérêts, qui sont décrits dans les lignes suivantes. Elle représente également de nombreux défis pour les chercheurs, également passés en revue dans cet article.

Une complémentarité par rapport aux enquêtes

Traditionnellement, un office fédéral, ou une université, constatant une question sociétale qui nécessite un monitoring organise une enquête, ou recourt à une enquête existante en y adaptant le questionnaire. Ces approches présentent différents avantages, dont celui de pouvoir cibler parfaitement le sujet en posant aux personnes interrogées des questions précises. Par contre, les enquêtes sont coûteuses, nécessitent parfois des techniques complexes, et sont soumises à de la non-réponse et à des biais d'échantillonnage. Pour certains phénomènes de faible incidence, l'emploi d'enquêtes ciblées conduit en outre à des coûts considérables.

L'utilisation des registres administratifs représente dans certains cas une alternative intéressante, puisque l'information permettant de répondre

² Wanner, Philippe, *Harmonisation de données fiscales de neuf cantons* (disponible uniquement sous forme électronique). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 3/13 : www.ofas.admin.ch → Pratique → Recherche → Rapports de recherche.

Variables disponibles dans les registres utilisés

T1

Groupe sociodémographique	Revenus	Fortune
Sexe	Revenus de l'activité professionnelle	Titres et placements en capitaux
Age	Revenus des rentes des 1 ^{er} et 2 ^e /3 ^e piliers	Autre fortune (mobilier, argent liquide, etc.)
Etat civil	Revenus de la fortune (titres, etc.)	Fortune immobilière
Nombre et âge des enfants	Autres revenus (indemnités journalières, gains à la loterie)	
Statut du logement (propriétaire ou locataire)	Contributions d'entretiens pour l'enfant et/ou l'ex-épouse	
Commune de domicile	Prestations complémentaires (1 ^{er} pilier) Allocations pour impotents Revenus soumis à cotisation (selon données des CI)	

aux questions de recherche est déjà recueillie. En effet, ces données sont accessibles à moindre coût, elles ne nécessitent pas de recueil spécifique d'informations et elles sont le plus souvent exhaustives³. Pour ces raisons l'emploi de données administratives autorise des analyses précises et exhaustives de dimensions sociales ou économiques. Par contre, tous les phénomènes sociaux ne sont pas enregistrés administrativement, les informations saisies sont souvent limitées dans leur nature (il s'agit d'informations objectives, autodéclarées, nécessaires à l'administration concernée). Les registres n'ont en effet pas pour vocation immédiate de fournir des données spécifiques à la recherche, ce qui représente aussi une limite potentielle concernant l'information disponible.

En raison de ces perspectives différentes, les outils traditionnels et les registres présentent une complémentarité plutôt qu'une subsidiarité. Si les registres ont accru le champ des analyses possibles, certaines problématiques de société doivent toujours être traitées par des approches traditionnelles.

L'exemple du calendrier du départ à la retraite illustre cette subsidiarité. Les registres fiscaux informent sur les revenus professionnels après l'âge

légal de la retraite et mesurent ainsi précisément l'impact économique de cette activité. Cependant, appréhender les facteurs sanitaires, socioéconomiques et professionnels intervenant sur l'activité professionnelle après 65 ans nécessite des données qui ne peuvent être récoltées que par le biais d'une enquête ad hoc, portant spécifiquement sur la problématique étudiée. L'OFAS a ainsi mené une double enquête sur ce sujet en complément aux informations issues des registres fiscaux publiées par ailleurs⁴.

L'utilité des données administratives est conditionnée à la prise de conscience de leurs limites. Les registres fournissent des informations factuelles, essentielles, mais celles-ci ne sont pas toujours suffisantes pour interpréter un comportement spécifique (par exemple, la perception d'une rente vieillesse avant 65 ans, l'intégration ou non sur le marché du travail d'une veuve, etc.).

La nécessité de s'adapter aux données

Les registres administratifs se caractérisent en outre par une approche différente des enquêtes ad hoc, puisque le chercheur doit adapter son approche aux données, plutôt que l'inverse. Cette situation provoque évidemment de nombreuses frustra-

tions, dont certaines observées lors l'analyse des registres fiscaux sont décrites ci-dessous.

En premier lieu, les registres fiscaux considèrent en effet comme unité de référence les **contribuables** (personnes vivant seules ou couples mariés), et il n'a pas été possible d'identifier les cas où plusieurs contribuables forment un même ménage. Pour cette raison, il n'a pas été possible de connaître le revenu total des ménages composés de plusieurs contribuables mettant en commun leurs revenus pour répondre aux besoins financiers. Les couples non mariés sont ainsi difficiles à analyser.

Une seconde limite est liée aux informations incluses dans les registres utilisés, qui ne correspondent pas toujours à ce que l'on voudrait mesurer. Dans les études effectuées pour

3 Dans le cas des registres fiscaux, les personnes assujetties à la source ont été exclues de l'analyse, de même que les forfaits fiscaux. Cela conduit à réduire le champ d'observation en excluant les étrangers récemment arrivés en Suisse ou exerçant une activité économique à l'étranger. En revanche, les registres des assurances sociales sont exhaustifs.

4 Trageser, Judith et al., *Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung*. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 1/12 (en allemand, avec résumé en français). Wanner, Philippe et Alexis Gabadinho, *La situation économique des actifs et des retraités*. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 1/08. www.ofas.admin.ch → Pratique → Recherche → Rapports de recherche.

l'OFAS, nous avons tenu compte des rentes du 1^{er} pilier, prestations complémentaires et allocations pour imposables (disponibles dans les registres administratifs des assurances sociales) ainsi que des revenus du travail, des rentes des 2^e/3^e piliers, et des revenus de la fortune. Cependant, faisaient défaut les transferts sociaux cantonaux (principalement l'aide sociale), non soumis à taxation. Cette lacune conduit à sous-estimer les revenus de la tranche la plus pauvre de la population⁵ et à décrire une situation financière avant transferts cantonaux.

Pour la même raison, les données utilisées influencent bien évidemment le choix des indicateurs analysés. Par exemple, les données fiscales ne fournissent aucune information sur les besoins financiers des individus, mais uniquement des données sur les revenus. Ainsi, on a dû privilégier cette dimension et on a calculé des seuils relatifs (50 % du revenu médian, par exemple) afin d'estimer le niveau de vie de chaque contribuable. Il n'était pas possible de disposer d'indicateurs reposant sur les réels besoins individuels.

Finalement, il importe de rappeler le caractère sensible des données figurant dans certains registres, comme les registres fiscaux. Afin de répondre aux règles concernant la protection des

données individuelles, il importe de mettre en place des procédures d'anonymisation et de limiter l'accès à ces données.

Des développements attendus pour les prochaines années

Malgré ces limites, il est probable que, d'ici à quelques années, le nombre d'études reposant sur des registres administratifs se multipliera, pour deux raisons.

Premièrement, l'introduction du numéro d'AVS anonyme, qui s'impose progressivement comme une norme commune à de nombreux registres, conduit à des appariements facilités et pour cette raison améliore la qualité des données tout en accroissant le nombre d'informations disponibles. Si l'on prend l'exemple des études effectuées pour l'OFAS, il serait désormais possible de disposer d'informations sur les aides sociales cantonales, de par la statistique de l'aide sociale, ainsi que, pour un échantillon de personnes, de données sur le statut professionnel et la formation (issues du relevé structurel annuel). Non seulement la situation économique serait mieux appréhendée, mais les facteurs qui interviennent sur cette situation pourraient aussi être analysés dans les détails.

Deuxièmement, l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes⁶ en 2010 offre de nouvelles

perspectives. Ce registre recense l'ensemble des résidents de la Suisse répartis selon le logement. Il permet aussi de reconstituer des ménages à partir d'informations issues des registres.

En outre, progressivement, des analyses adoptant une approche longitudinale ou chronologique deviendront possibles avec une période d'observation qui s'allonge. Il s'agira alors non seulement de décrire un phénomène ou une dimension à une date précise, mais de mesurer l'évolution de ce phénomène, à la fois à l'échelle collective mais aussi au niveau de chaque individu.

En conclusion, les analyses lancées par l'OFAS au cours des dernières années à partir des registres fiscaux ont représenté un jalon important dans la compréhension de la situation économique de la population. Les données utilisées, regroupant plus de 1,5 millions de contribuables et plusieurs dizaines de variables, ont aussi été utiles afin d'apprécier les apports des registres administratifs pour la compréhension des phénomènes sociaux. Ces analyses ouvrent aujourd'hui la voie à d'autres études du même type, portant sur des registres administratifs, à l'échelle des cantons ou de l'ensemble de la Suisse.

Philippe Wanner, professeur à l'Institut d'études démographiques et du parcours de vie, Université de Genève.
Mél: Philippe.Wanner@unige.ch

5 Pour répondre partiellement à ce problème, des indicateurs de distribution du revenu (médiane, 1^{er} et 3^e quartile) ont été retenus. Dans le cas où des moyennes étaient calculées, elles excluaient les 10% situés aux extrêmes de la distribution.

6 RS 431.02.