



RÉACTION DES FÉDÉRATIONS DE CPAS SUR LA CIRCULAIRE CONCERNANT LA MISE EN PRODUCTION DU RAPPORT SOCIAL ÉLECTRONIQUE

En date du 22 octobre 2015, les trois Fédérations de CPAS ont eu l'occasion de rencontrer le Cabinet du Ministre Borsus ainsi que le SPP IS dans le cadre de la concertation fédérale.

Lors de cette réunion, le projet « Rapport social électronique » a été abordé. Les Fédérations ont rappelé quelques points constituant des préalables indispensables à la mise en place du projet :

- la nécessité de clarifier la finalité du projet ;
- le fait qu'il est essentiel que le citoyen soit mis au centre de la démarche ;
- le fait que le projet doit viser l'amélioration qualitative de l'accompagnement social ;
- la nécessité de clarifier la manière dont le projet respecte les limites du secret professionnel partagé
- la nécessité de consolider le projet dans un dispositif législatif ;
- la nécessité de reconnaître que le projet constitue un coût pour les CPAS ;
- la nécessité que toutes les étapes du projet soient construites avec les Fédérations de CPAS ;
- la nécessité de clarifier le rapport entre le projet RSE et la lutte contre la fraude sociale.

Le SPP IS s'est engagé, lors de cette réunion, à intégrer ces remarques dans un projet de circulaire qui serait soumis aux avis des trois Fédérations avant d'être envoyé au Ministre.

Le projet de circulaire, amendé par le SPP IS, a été envoyé aux trois Fédérations en date du 30 octobre. Il a été communiqué au SPP IS que, vu le congé d'automne, les remarques sur le texte seraient communiquées au plus vite, dès qu'elles seraient finalisées et concertées entre les trois Fédérations.

Ce document vise donc à exprimer la position commune des trois Fédérations sur ce texte.

Le point 1 amène des propositions concrètes et constructives des trois Fédérations sur la manière dont le projet RSE doit être envisagé et construit.

Le point 2 reprend les remarques de forme et de fond que les trois Fédérations ont à exprimer sur le projet de circulaire.

1. Ce que le RSE doit être pour les Fédérations

Pour que le projet puisse faire sens, tant du côté des CPAS que de leurs Fédérations, le RSE doit être construit comme un outil au service de la qualité de la relation d'accompagnement entre le travailleur social et le citoyen-bénéficiaire.

Pour les Fédérations, il est indispensable que, cumulativement :

- le RSE soit conçu dans le respect des 5 conditions du secret professionnel partagé, à savoir :
 - le secret partagé ne se conçoit qu'entre personnes tenues au secret ;
 - le secret partagé ne se conçoit qu'entre personnes qui exercent des fonctions avec des finalités identiques ;
 - le partage ne peut se faire qu'à propos d'informations nécessaires et utiles pour la collaboration entre les différents intervenants ;
 - le partage doit avoir lieu dans l'intérêt de la personne ;
 - le partage ne peut avoir lieu **qu'avec l'accord** de la personne et après l'en avoir informée.
- le RSE soit conçu dans le respect strict des principes contenus dans la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ;
- le RSE soit conçu en articulation avec les missions confiées aux CPAS par les différentes lois, dont la loi organique des CPAS ainsi que par la loi DIS, et avec les obligations légales qui en découlent.

Dès lors, pour les Fédérations de CPAS, le RSE doit être défini comme suit :

*« Dans le respect de toutes les conditions du secret professionnel partagé **ET** du respect strict de la protection de la vie privée des personnes, le rapport social électronique est un outil d'accompagnement social au service des travailleurs sociaux et des personnes bénéficiaires qui vise à respecter, protéger et réaliser plus efficacement les droits de la personne à l'aide et l'action sociale ».*

Dans le cadre de ce projet, la simplification administrative ne peut être conçue comme une finalité mais comme un moyen.

Dès lors, outre les priorités cumulatives indispensables décrites ci-dessus, il est également important que le projet de RSE s'inscrive dans une stratégie bien pensée d'« e-gouvernement ».

A cet égard, il est intéressant de prendre connaissance du « Plan d'action européen 2011-2015 pour l'administration en ligne – Exploiter les TIC pour promouvoir une administration intelligente, durable et innovante » élaboré par la Commission Européenne afin de faciliter la transition de l'administration actuelle vers une nouvelle génération de services administratifs en ligne aux niveaux local, régional, national et européen.

Ce plan s'intègre dans la stratégie numérique 2020 et met en avant des priorités et des actions définies par la déclaration ministérielle de Malmö qui sont¹ :

Priorités	Actions
Priorité 1: responsabiliser les utilisateurs	<ul style="list-style-type: none"> - développer des services conçus en fonction des besoins des utilisateurs et des services intégrateurs - mettre en place une production collaborative de services (faire participer activement les utilisateurs à la conception et à la production de services administratifs en ligne) - réutiliser des informations du secteur public - accroître la transparence (accéder par voie électronique aux données personnelles qui les concernent et qui sont détenues par les administrations) - favoriser la participation des particuliers et des entreprises aux processus d'élaboration des politiques (soutien aux initiatives citoyennes)
Priorité 2: renforcer le marché intérieur	<ul style="list-style-type: none"> - services sans discontinuité pour les entreprises - mobilité des personnes - mise en œuvre de services transnationaux à l'échelle de l'UE
Priorité 3: améliorer la performance et l'efficacité des administrations	<ul style="list-style-type: none"> - améliorer les processus organisationnels - alléger les charges administratives (utilisation des informations personnelles déjà disponibles dans le respect de la vie privée des citoyens) - privilégier l'administration verte
Priorité 4: créer des conditions préalables au développement de l'administration en ligne	<ul style="list-style-type: none"> - l'interopérabilité - l'identification et authentification (approche plus sophistiquée des moyens d'identification et d'authentification) - l'innovation

¹ Commission Européenne, TIC et administration en ligne : plan d'action européen 2011-2015.
V. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:si0021>

Si certaines de ces priorités ne sont pas opérantes pour le sujet qui nous occupe (plus particulièrement, la priorité 2), d'autres doivent au contraire retenir notre attention en ce qu'elles privilégient le développement de projets basés sur l'articulation et l'équilibre entre :

- le positionnement du citoyen et de l'utilisateur au centre du processus ;
- la simplification administrative ;
- les solutions informatiques adaptées aux objectifs.

Pour les Fédérations, ces priorités et les actions qui en découlent peuvent être inspirantes pour inscrire le projet dans une stratégie bien pensée d' « e-gouvernement ».

Ainsi, si ces priorités étaient cumulativement prises en compte, le projet RSE pourrait également être, de surcroît à la dimension prioritaire d'outil d'accompagnement social :

- un projet qui responsabilise les utilisateurs :
 - par le développement d'un outil conçu en fonction des besoins des CPAS ;
 - dans le cadre d'une production collaborative avec les Fédérations représentantes du secteur ;
 - sur base des informations déjà disponibles ;
 - par l'accroissement de la transparence en prévoyant la gestion, par le citoyen, des données informatiques qui le concerne et qui sont détenues par le CPAS ;
 - par la promotion de démarches participatives qui associent les associations représentantes des bénéficiaires ainsi que celles représentantes des travailleurs sociaux ;
- un projet qui améliore la performance et l'efficacité des CPAS :
 - par l'amélioration des processus organisationnels ;
 - par l'allègement des charges administratives ;
 - par une administration verte ;
- un projet qui répond aux conditions préalables du développement de l'administration en ligne :
 - interopérabilité ;
 - identification et authentification ;
 - innovation.

Pour toute clarté, les Fédérations proposent d'élaborer le RSE autour de cette vision afin de permettre la concrétisation du projet et qu'il soit une réussite pour toutes les parties prenantes.

2. Remarques sur le projet de circulaire concernant la mise en production du RSE

Pour les Fédérations, le projet actuel du RSE, tel que décrit dans la circulaire soumise à leur avis, ne répond pas à ce que le RSE doit être pour qu'il puisse faire sens pour les CPAS et leurs Fédérations.

- **Sur la forme**

Sur la forme tout d'abord, une clarification de la structure de la circulaire est nécessaire pour que les éléments qui la constituent soient directement identifiables. Les Fédérations demandent qu'un certain nombre de points soient précisés. Ces précisions donneront non seulement une meilleure lisibilité au texte, mais également des clarifications indispensables sur le contenu du projet.

Les Fédérations demandent que la circulaire reprenne la structure suivante :

1. But du projet
2. Définition du RSE
3. Explications du projet : en théorie/en pratique (données concernées par la phase 1)
4. Garanties juridiques et techniques en termes de sécurité informatique et de secret professionnel
5. Timing du projet
6. Avenir du projet (vision globale du projet)

- **Sur le fond**

- **Clarification de la finalité du projet**

Le premier titre de la circulaire « Les CPAS connectés entre eux » introduit une série de paragraphes qui concernent le « but » du projet RSE. À la lecture, les finalités poursuivies sont multiples, peu claires et ne font pas sens :

- *« le but du projet RSE est de mettre en place un cadre d'échanges électroniques de données pertinentes et objectives directement entre les CPAS via la BCSS afin de permettre une politique sociale correcte et efficace » ;*
- *« la mise en place du projet vise à garantir au mieux les droits de la personne s'adressant à un CPAS » ;*
- *« le RSE va devenir un moyen pour les CPAS de pouvoir partager et communiquer entre eux des informations pertinentes et objectives relatives à un demandeur d'aide » ;*
- *« cet échange de données permettra une objectivation et une simplification administrative indéniable des liens entre les CPAS ».*

Pour les Fédérations de CPAS :

- la multiplicité des finalités nuit à la clarté du texte et au sens du projet. Un choix doit être opéré. Les Fédérations se sont exprimées dans le point 1 de cette note sur la définition du RSE ;
- il y a un amalgame de concepts qui ne sont pas définis/clarifiés : simplification administrative, politique sociale correcte et efficace, secret professionnel, vie privée... ;
- la/les finalité(s) retenue(s) doit(-vent) être étayée(s). À l'heure actuelle, les Fédérations ne comprennent pas : en quoi l'échange de données sur un dossier individuel permet-il « *une politique sociale [par essence, globale] correcte et efficace* » ? / en quoi le projet va-t-il mieux « *garantir les droits de la personne* » ? / comment s'assurer du caractère « pertinent » des données échangées vu la nécessité d'établir l'état de besoin au moment de l'introduction de la demande d'aide ? / en quoi l'échange de données entre CPAS « *permettra une objectivation* » ? / en quoi l'échange de données entre CPAS « *permettra une simplification administrative indéniable* » ? ;
- quels seront les mécanismes d'évaluation mis en place afin de s'assurer que les objectifs de départ seront bien rencontrés ? ;
- comment peut-on s'assurer que le projet mènera à l'amélioration qualitative de l'accompagnement des personnes ? ;
- il est nécessaire d'obtenir des clarifications sur la manière dont le design informatique du projet permet de répondre aux objectifs cités par la circulaire ainsi qu'aux prescrits légaux, dont celui de proportionnalité.

- **Durée de l'historique des décisions prises**

La circulaire précise que les informations échangées pourront concerner des décisions prises 5 ans auparavant.

La demande adressée au Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé ne fait pas mention de ce délai et précise que, par le projet, le CPAS disposera « *plus rapidement de toutes les données reflétant la situation de l'intéressé* ». En concordance avec la demande prise en compte, l'avis rendu par le Comité sectoriel ne fait évidemment pas plus mention de ce délai.

Les Fédérations ne peuvent dès lors pas être assurées du fait que le délai de 5 ans envisagé remplit bien les exigences de proportionnalité.

Pour les Fédérations, le délai de 5 ans est trop important et va au-delà du « reflet de la situation de l'intéressé ».

Les Fédérations ont par ailleurs demandé qu'un filtrage des décisions soit assuré pour ne conserver que la/les plus pertinente(s) dans le cadre de la situation actuelle de l'utilisateur et d'éviter que le CPAS demandeur soit submergé par toutes les décisions prises par le CPAS cédant.

Dès lors, les Fédérations souhaitent :

- que la durée de l'historique des décisions prises soit limitée à 2 à 3 ans au plus à dater de l'introduction de la demande par le bénéficiaire.

Cette durée de 2 à 3 ans est d'ailleurs celle préconisée dans la « Note du SPP remise en séance de concertation fédérale du 23 décembre 2011 », ASW 12/21.

- **Participation des CPAS**

Le texte de la circulaire précise : « *le projet n'est pertinent que si tous les CPAS sont parties prenantes du projet. Il ne serait ainsi pas concevable que seules les données de certains CPAS soient accessibles et pas celles des autres. Il en va de la crédibilité du projet pour l'ensemble de ses acteurs et appelle à une solidarité entre CPAS* ».

Les Fédérations souhaitent obtenir des clarifications:

- sur la manière dont il sera assuré que les CPAS mettent les données à disposition des autres CPAS. Étant donné que les données du RSE ne sont consultables que par les travailleurs sociaux qui en font la demande, comment ce suivi peut-il être assuré ? Que se passera-t-il si un CPAS ne met pas ses données à disposition ? Si un CPAS refuse de payer l'adaptation nécessaire de son logiciel ? Par ailleurs, quelles sont les démarches à entreprendre par le CPAS émetteur et le CPAS récepteur ?

- **Références à la loi organique des CPAS et la loi DIS**

La circulaire ne fait pas référence à la loi organique des CPAS, ni à la loi DIS. Pour les Fédérations, il est pourtant indispensable que le projet du RSE s'articule aux missions confiées aux CPAS par ces deux lois ainsi que les obligations légales qui en découlent

Comme précisé plus haut, les Fédérations veulent que :

- le RSE soit conçu en articulation avec les missions confiées aux CPAS par les différentes lois, dont la loi organique des CPAS ainsi que par la loi DIS, et avec les obligations légales qui en découlent.

- **Respect des conditions du secret professionnel partagé et de la loi vie privée**

Le texte de la circulaire n'est pas suffisamment précis sur le scope des utilisateurs (qui aura exactement accès aux informations ?), sur la restriction de l'échange d'informations aux seuls CPAS, sur les modalités d'identification et d'authentification qui seront requises pour s'assurer que le scope des utilisateurs est respecté.

De plus, si la circulaire mentionne que « *l'échange et l'utilisation de ces données se fera entre personnes liées par le secret professionnel* », elle ne précise aucunement les modalités techniques qui seront d'application pour garantir le respect du secret partagé.

Dans le cadre de son ouvrage sur l' « e-gouvernement et la protection de la vie privée », Elise Degrave insiste bien sur le risque de déséquilibre qui peut être créé dans les projets d' « e-gouvernement » entre l'administration et les citoyens². C'est bien pour se prémunir de ce risque que les priorités et actions élaborées par la Commission européenne et citées ci-dessus ont été évoquées.

Dans le cas qui nous occupe, cette préoccupation de maintenir un équilibre entre le citoyen et l'administration est d'autant plus prégnante que les publics rencontrés par les CPAS sont des publics fragilisés, en situation de demande d'aide vis-à-vis de l'institution CPAS.

Elise Degrave souligne : « *Il semble y avoir une tendance à considérer, comme une évidence, que l'aide aux personnes en difficulté suppose nécessairement l'automatisation de leurs droits. Leur situation de faiblesse légitimerait, d'elle-même, l'échange de leurs données à caractère personnel comme s'il n'était pas pensable que ces personnes soient soucieuses de la protection de leur vie privée au point de renoncer à l'octroi automatique d'un droit.*

Un postulat si catégorique ne convainc pas »³.

Les Fédérations de CPAS rappellent que le projet RSE doit être conçu pour répondre aux exigences du secret professionnel partagé et de la loi vie privée et ce, afin d'éviter une distorsion trop importante entre le bénéficiaire et le CPAS.

Ces exigences doivent être prises en compte en amont, dès la conception de l'outil, afin que ces impératifs se traduisent concrètement dans les modalités techniques, conformément au concept de **privacy by design** qui permet de « *créer des outils qui, en eux-mêmes, présentent des garanties de protection pour la vie privée des personnes concernées* »⁴.

Les Fédérations de CPAS souhaitent :

- que le RSE soit conçu sur base du concept de **privacy by design** ;
- que le RSE soit conçu sur base du concept de **professional secrecy by design**.

De plus, pour les Fédérations, une série de précisions devraient être ajoutées au texte de la circulaire :

- rappeler qu'étant donné la législation en matière de protection de la vie privée, le RSE ne devra être consulté que dans le cas où le travailleur social aura besoin des données pour l'exécution de ses missions légales. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'inscrire ce flux de données dans la liste des flux électroniques que les CPAS doivent obligatoirement utiliser ;
- Porter à l'attention des CPAS le respect de la proportionnalité des données demandées. Si des données ne sont pas nécessaires pour l'enquête sociale ou dans le cadre de l'accompagnement social, elles ne doivent pas être demandées ;
- préciser que la consultation du RSE ne pourra se faire que lors de la première demande d'aide ;

² Degrave, E., 2014, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, Larcier, Bruxelles, pp.85-91.

³ *Ibid.*, p.216.

⁴ *Ibid.*, p. 240.

- préciser qu'aucun service du SPP IS et aucune autre institution n'aura accès aux données faisant partie du rapport social électronique ;
- préciser ce qu'il y a lieu de faire si l'utilisateur refuse que ces données soient partagées.

- **Une stratégie bien pensée d' « e-gouvernement »**

Pour les Fédérations, le projet du RSE, tel que décrit dans la circulaire, ne répond pas à l'ensemble des priorités et des actions faisant partie du Plan d'action européen 2011-2015 pour l'administration en ligne élaboré par la Commission Européenne.

Les Fédérations épinglent notamment que le projet :

- n'a pas été élaboré sur base d'une analyse objective des besoins des CPAS démontrant la pertinence et l'utilité de chacun d'eux ;
- n'a pas fait l'objet d'une démarche réellement collaborative ;
- ne prévoit pas de mécanisme permettant d'accroître la transparence pour le citoyen ;
- n'a pas fait l'objet ni d'une démarche participative citoyenne de manière objective, ni d'une démarche avec les associations représentatives des travailleurs sociaux ;
- ne précise pas de façon claire comment il va contribuer à la simplification administrative ni comment cette contribution pourra être évaluée au final ;
- ne précise pas comment il va contribuer à l'amélioration des processus opérationnels en CPAS ;
- ne permet pas de savoir si l'utilisation de logiciels sociaux différents permettra bien l'interopérabilité dans les échanges de données entre CPAS.

La lecture de la circulaire soumise à leur avis ne permet pas aux Fédérations de trouver des réponses à ces questionnements fondamentaux.

Les Fédérations souhaitent donc obtenir des clarifications sur ces points. Des réunions sont à prévoir dans ce cadre. Les Fédérations sont disponibles à participer à celles-ci dans une perspective de détermination du cadre de global.

- **Nécessaire vision globale sur le projet**

Le texte de la circulaire précise que « le projet a été scindé en plusieurs étapes ». Il ne détaille que les données envisagées dans le cadre de la première phase du projet, ainsi que le planning de celle-ci.

Le texte mentionne « *comme nous l'avons présenté, l'échange ne se limitera pas à la phase 1. D'autres phases sont à prévoir afin d'accroître la valeur ajoutée de ce projet. Pour ces phases, nous allons nous concerter avec les CPAS et les représentants de leurs fédérations en vue de déterminer quelles sont les données qui pourraient être échangées entre CPAS mais aussi en vue de déterminer l'ordre des priorités des différentes phases* ».

Un tel saucissonnage du projet, une telle absence de vision globale et de visées ne permet pas aux Fédérations d'en voir la plus-value, ni de proposer un projet conséquent sur lequel leurs comités directeurs respectifs pourraient se prononcer.

Les Fédérations souhaitent que :

- la définition du RSE qu'elles ont proposée en début de cette note serve de point d'appui pour construire, dans un timing raisonnable, un projet dont les phases sont d'emblée clarifiées.

- **Planning précipité**

Vu les éléments de clarification nécessaires attendus sur le projet, le timing envisagé dans le texte de la circulaire semble tout à fait précipité.

Les Fédérations privilégient la construction d'un projet solide et cohérent plutôt que la précipitation.

Proposition :

Les Fédérations proposent que le cadre global soit défini en concertation et de manière constructive avec elles. Quand ce cadre global aura obtenu un accord des toutes les parties, les Fédérations proposent d'entamer ensuite les réunions techniques telles que celles sur le planning, sur la validation des données, sur les fonctionnalités à prévoir, sur les rôles, etc. pour enfin finaliser le cadre réglementaire, tel que la circulaire.